



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Política laboral y estrategias sindicales en Santiago del Estero : los casos de la Unión de Trabajadores Estatales Provinciales de Santiago del Estero (UTEPSE) y el Círculo Santiagueño de Enseñanza Media y Superior (CISADEMS) (2005-2013)

Autores (en el caso de tesis y directores):

Marisol del Carmen Mancini

Clara Marticorena, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2023

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Marisol del Carmen Mancini

Política laboral y estrategias sindicales en Santiago del Estero.
Los casos de la Unión de Trabajadores Estatales Provinciales de Santiago del Estero (UTEPSE)
y el Círculo Santiagueño de Docentes de Enseñanza Media y Superior (CISADEMS)
(2005-2013)

Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Directora: Dra. Clara Marticorena

Buenos Aires

2023

RESUMEN

Esta tesis estudia la reconfiguración de la política laboral en Santiago del Estero y las estrategias desplegadas por los sindicatos estatales ante ese proceso durante los años 2005-2013. De esta manera, este estudio aborda dos temas de investigación hasta el momento escasamente articulados, los análisis sobre estrategias sindicales durante la posconvertibilidad y la política laboral subnacional.

Se analiza la política laboral provincial considerando a la política laboral nacional y al régimen político subnacional como elementos que inciden en su configuración. Asimismo, para el estudio de las estrategias sindicales, se considera la importancia específica de la tradición sindical en su estructuración.

Nos centramos en Santiago del Estero durante la posconvertibilidad dado que en ese período confluyen procesos políticos nacionales- cambios en la regulación laboral nacional – y procesos provinciales – fin de la etapa denominada juarista- que influyeron en la modificación de la política laboral en la provincia. Por otro lado, con respecto a los sindicatos, elegimos dos sindicatos que históricamente desarrollaron estrategias diferenciadas con los distintos gobiernos con el fin de analizar los cambios y continuidades en la posición adoptada en torno a los cambios en la política laboral con la instauración de las Mesas de Diálogo y Trabajo por parte del gobierno Gerardo Zamora.

En este marco, las preguntas de investigación formuladas fueron ¿Cómo se reconfiguró la política laboral en Santiago del Estero a la luz de las características del régimen político provincial y de los cambios en la política laboral nacional durante los años 2005-2013? y ¿Cuáles fueron las diferentes estrategias desplegadas por los sindicatos estatales ante los cambios en la política laboral y qué elementos explican esas diferencias?

Con el propósito de responder a las preguntas de investigación, nos planteamos los siguientes objetivos específicos: a) describir las características de la política laboral en Santiago del Estero durante los años 2005- 2013; b) examinar de qué modo el cambio de régimen político provincial y la política laboral a nivel nacional influyen en la nueva política laboral implementada en la provincia; c) caracterizar las estrategias gubernamentales y sindicales en las Mesas de Diálogo; 4) identificar el vínculo entre las estrategias sindicales desplegadas en torno a la Mesas de Diálogo y las tradiciones de las organizaciones gremiales estudiadas.

La hipótesis principal de la investigación es que los cambios ocurridos en la política laboral provincial a partir del establecimiento de las Mesas de ‘Diálogo y Trabajo’ y de ‘Diálogo y Trabajo Docente’ se vincularon con dos procesos fundamentales. Por un lado, el inicio de una nueva etapa política en la provincia, propensa al diálogo y el consenso políticos como parte de las estrategias del gobierno de Gerardo Zamora para lograr diferenciarse de los gobiernos del período inmediatamente anterior; y, por el otro, el impulso a la negociación colectiva en las provincias desde el gobierno nacional, lo que favoreció el establecimiento de mecanismos para el encauzamiento y contención de la conflictividad laboral. Ante los cambios en la política laboral provincial, los sindicatos desarrollaron estrategias que se correspondieron principalmente con sus tradiciones

sindicales. CISADEMS desarrolló una estrategia confrontativa frente al gobierno mientras que UTEPSE desarrolló una estrategia negociadora.

El problema de investigación es abordado desde una perspectiva cualitativa a partir de un estudio de caso como diseño de investigación. Se trata de un diseño de caso único integrado, es decir, conformado por varias unidades de análisis, lo que nos permitió responder a las preguntas de investigación centrando la observación tanto en los sindicatos como en la política laboral provincial.

ABSTRACT

This thesis studies the reconfiguration of the provincial labour policy in Santiago del Estero and the strategies deployed by unions during the years 2005-2013. In this way, this study addresses two research topics so far scarcely articulated, the analysis of union strategies during the post-convertibility period and subnational labour policy. Provincial labour policy is analyzed considering national labour policy and the subnational political regime as elements that influence its configuration. Likewise, for the study of trade union strategies, the specific importance of the trade union tradition in their structuring is considered.

We focus on Santiago del Estero during the post-convertibility period, given the convergence of national political processes - changes in national labour regulation - and provincial processes - the end of the so-called “Juarista” period - which influenced the modification of labour policy in the province. On the other hand, with respect to the unions, we chose two unions that historically developed differentiated strategies with the different governments in order to analyze the changes and continuities in the position adopted around the changes in labour policy with the establishment of the “Mesas de Diálogo y Trabajo” by Gerardo Zamora.

The research questions formulated were: How was labour policy reconfigured in Santiago del Estero in the light of the characteristics of the provincial political regime and the changes in national labour policy during the years 2005-2013?; and What were the different strategies deployed by unions due to the changes in labour policy in the province and what elements explain these differences? In order to answer the research questions, we set out the following specific objectives: a) to describe the characteristics of labour policy in Santiago del Estero during the years 2005-2013; b) to examine how the change in the provincial political regime and labour policy at the national level influence the new labour policy implemented in the province; c) to characterize government and union strategies in the “Mesas de Diálogo”; and, 4) to identify the link between the union strategies deployed around the “Mesas de Diálogo” and the traditions of the trade union organizations studied.

The main hypothesis of the research is that the changes that have occurred in provincial labour policy since the establishment of the “Mesas de Diálogo” are linked to two fundamental processes. On the one hand, the beginning of a new political stage in the province, which suggests that it was marked by political dialogue and consensus as part of the strategies of Gerardo Zamora's government to differentiate itself from the governments of the immediately previous period; and, on the other hand, the promotion of collective bargaining in the provinces by the national government, which favored the establishment of mechanisms for the channeling and containment of labour conflicts. However, in the face of changes in provincial labour policy, the unions developed strategies that corresponded mainly to their union traditions. CISADEMS developed a confrontational strategy towards the government while UTEPSE developed a negotiating strategy.

The research problem is approached from a qualitative perspective using a case study as the research design. It is a single integrated case design, i.e., made up of several units of analysis, which allowed us to answer the research questions by focusing the observation on both the unions and the provincial labour policy.

RESUMEN.....	2
ABSTRACT	4
ÍNDICE.....	6
LISTA DE GRÁFICOS Y CUADROS.....	8
LISTA DE SIGLAS	10
AGRADECIMIENTOS.....	11
Introducción	12
Política laboral y estrategias sindicales en la posconvertibilidad.....	12
Justificación y abordaje de la escala subnacional.....	18
Estructura de la tesis	20
Capítulo 1: Aspectos teóricos y metodológicos sobre el Estado, las políticas públicas y las estrategias sindicales.....	22
1.1. Introducción.....	22
1.2. Estado y Políticas Públicas	23
1.3. Forma de Estado, régimen político subnacional y políticas públicas.....	31
2. Las estrategias sindicales: variables explicativas	35
2.1. Estrategias sindicales y negociación colectiva: el retorno de la lucha sindical en la posconvertibilidad	35
2.2. Estrategias y tradición sindical	40
2.3. Particularidades del sindicalismo estatal	43
2.4. Estudios sobre sindicalismo y conflictividad laboral a nivel subnacional en la posconvertibilidad	45
3. Aspectos metodológicos.....	47
3.1. Las escalas de análisis y el estudio de caso como diseño de investigación.....	47
3.2. Las preguntas de investigación y las dimensiones de análisis.....	51
3.3. El abordaje empírico.....	52
Capítulo 2: Los límites de la actividad del Estado en la construcción de la política laboral santiagueña (2005-2013)	56
2.1. Introducción.....	56
2.2. Características del régimen político santiagueño	58
2.2.1. Cambios y continuidades en el régimen político santiagueño: de Juárez a Zamora	59
2.3. Forma de Estado y política laboral nacional	68
2.3.1. El tipo e importancia relativa de las funciones de las secciones del aparato estatal y su relación con los sindicatos	68
2.3.2. Centralización y descentralización de funciones: la relación con las provincias.	74
2.3.3. La negociación colectiva en el sector público nacional y provincial	83
2.4. La construcción de la política laboral en Santiago del Estero	88
2.4.1. Estructura y funcionamiento de las Mesas de Diálogo.....	89
2.5. Conclusiones del capítulo.....	93

Capítulo 3. El ejercicio del poder del Estado y el campo sindical: entre el intercambio político y la confrontación	96
3.1. Introducción.....	96
3.2. La conflictividad laboral en el sector estatal en Santiago del Estero: antecedentes históricos.....	97
3.2.1. Los antecedentes del Santiagueñoazo.....	97
3.2.2. Las interpretaciones sobre el Santiagueñoazo... ..	101
3.2.3. El gobierno de la intervención y el retorno de Juárez	105
3.2.4. La Intervención Federal de 2004	109
3.3. Las Mesas de Diálogo: intercambio político y confrontación.....	117
3.3.1. Las estrategias gubernamentales	119
3.3.2. Las estrategias sindicales.....	122
3.3.2.1. La estrategia negociadora	122
3.3.2.2. La estrategia confrontativa	127
3.4. Las estrategias de UTEPSE y CISADEMS en clave comparada.....	131
3.5. Conclusiones.....	133
Capítulo 4. Estrategia y Tradición sindical: El Caso de UTEPSE	135
4.1. Introducción.....	135
4.2. La trayectoria de UTEPSE	136
4.3. La estrategia negociadora de UTEPSE.....	142
4.3.1. El rol de UTEPSE en la Mesa de Diálogo y Trabajo	143
a) Las demandas salariales	144
b) Las demandas por ingreso y condiciones de trabajo en la administración pública... ..	151
4.3.2. Negociación e intercambio político.....	158
4.4. Conclusiones del capítulo.....	161
Capítulo 5. Estrategia y Tradición sindical: El Caso de CISADEMS	164
5.1. Introducción.....	165
5.2. La trayectoria de CISADEMS	165
5.3. La estrategia confrontativa de CISADEMS	171
5.3.1. La posición de CISADEMS en torno a la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente	171
5.3.2. Las acciones conflictivas	173
a) Las demandas salariales	182
b) Las demandas por ingreso y condiciones de trabajo docente.....	189
5.3.3. La confrontación con el gobierno y las demandas por falta de libertad sindical.....	194
5.4. Conclusiones del capítulo.....	199
Conclusiones	201
Bibliografía	212
Otras fuentes de información	222

LISTA DE CUADROS Y GRAFICOS

CAPITULO 1.

Cuadro N° 1. Diseño de investigación: caso único integrado.

Cuadro N° 2. Objetivos específicos, dimensiones de análisis, indicadores y fuentes.

CAPITULO 2.

Cuadro N° 1. Comparación de la normativa sobre negociación colectiva.

Cuadro N° 2. Normativa sobre salarios y negociación colectiva en el ámbito docente.

Cuadro N° 3. Salario de Bolsillo Mínimo Nacional Garantizado para el cargo testigo de Maestro de Grado de Educación Primaria Común - Jornada Simple - sin antigüedad Período diciembre 2006 - diciembre 2011 en pesos corrientes Financiamiento Provincial y Nacional.

Cuadro N° 4. Provincias que poseen normativa sobre negociación colectiva.

Cuadro 5. Provincias con diversas instancias de negociación entre gobierno y sindicatos.

Cuadro 6. Normativa sobre negociación colectiva y/o instancias de negociación en el ámbito docente a nivel provincial.

CAPITULO 3.

Cuadro N° 1. Acciones desplegadas por UTEPSE y CISADEMS (2005-2013).

CAPITULO 4.

Cuadro N° 1. Recursos de poder y acciones desplegadas por UTEPSE (2005-2013).

Cuadro 2. Fechas y aumentos salariales a nivel nacional y provincial (2005-2013).

Cuadro N° 3. Temas tratados y los acuerdos logrados en la Mesa de Diálogo y Trabajo durante el período 2005-2013.

CAPITULO 5.

Cuadro N° 1. Conflictos Educación Docentes Estatales con Paro según Localización Geográfica. Período 2006-2009.

Cuadro N°2. Jornadas de paro realizadas por CISADEMS.

Cuadro N°3. Remuneración mínima para el cargo testigo de maestro de grado de educación primaria común sin antigüedad (2005-2013)

Cuadro N° 4. Porcentaje de incremento del valor índice del Salario Básico (2006-2013)

Cuadro N° 5. Recursos organizativos y acciones desplegadas por CISADEMS (2006-2013).

Gráfico 1. Componentes remunerativos en el salario bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad. Financiamiento provincial. En porcentaje. 2012.

Gráfico 2. Salario Bruto del Maestro de Grado de Educación Común- Jornada Simple. Antigüedad de 10 años en la docencia y Financiamiento Provincial y Nacional. En valores corrientes, dic.'13.

LISTA DE SIGLAS

- UTEPSE:** Unión de Trabajadores Estatales de Santiago del Estero
- CISADEMS:** Círculo Santiaguense de Enseñanza Media y Superior
- FONID:** Fondo Nacional de Incentivo Docente
- PNCSD:** Programa Nacional de Compensación Salarial Docente
- FNCSD:** Fondo Nacional de Compensación Salarial Docente
- FATEP:** Federación Argentina de Trabajadores Estatales Provinciales
- CEA:** Confederación de Educadores Argentinos
- CGT:** Confederación General del Trabajo
- CTA:** Central de Trabajadores Argentinos
- ATE:** Asociación de Trabajadores del Estado
- UPCN:** Unión del Personal Civil de la Nación
- UDA:** Unión Docentes Argentinos
- AESyA:** Agremiación de Educadores Santiagueños y Afines
- CTERA:** Confederación de Trabajadores de la Educación
- AMET:** Asociación del Magisterio de la Enseñanza Técnica
- ATESE:** Asociación de Trabajadores de la Educación de Santiago del Estero
- ADIMyT:** Asociación de Docentes Independientes de los niveles Medio y Terciario
- SUTESE:** Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Santiago del Estero
- SIMESE:** Sindicato de Docentes Especiales de Santiago del Estero
- SISADOC:** Sindicato Santiaguense de Docentes
- SADOP:** Sindicato Argentino de Docentes Privados
- ATSA:** Asociación de Trabajadores de la Sanidad Argentina
- IOSEP:** Instituto de Obra Social del Empleado Provincial
- CGE:** Consejo General de Educación
- MTESS:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- OIT:** Organización Internacional del Trabajo

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es el producto de un extenso y sinuoso recorrido que involucra a diferentes personas. Quiero expresar un especial agradecimiento a mi directora, Clara Marticorena, por aceptar generosamente dirigirme cuando todavía no sabía muy bien por donde orientar la investigación. Su lectura minuciosa y dedicada y sus valiosas devoluciones hicieron posible que realizara esta tesis. Gracias a su acompañamiento, todo el proceso de escritura fue un gran aprendizaje.

El primer acercamiento a Santiago del Estero lo tuve en el año 2008, cuando obtuve una beca del CONICET y comencé a participar como investigadora asistente en un proyecto de investigación dirigido por María Isabel Silveti y Homero Saltalamacchia. En esos años, conocí a muchas personas que facilitaron mi estadía en la provincia y el acceso a informantes clave. Quiero mencionar especialmente a Mariana Espinosa, Ximena Díaz, Mariana Goñi y Romina Cordero. A todos ellos, muchas gracias.

En el largo camino del doctorado también conocí a grandes personas con las que supe construir una amistad: Paula Ferro y Melina Guardamagna. También María Paula Bertino, quien me brindó su ayuda cuando tuve que tomar decisiones para seguir adelante con el doctorado. Mención especial merecen Nancy Madera y José Francisco Puello - Socarrás, que me escucharon y alentaron cada vez que el camino se tornaba desafiante.

En el plano personal, quiero agradecerle a Verónica, por su escucha de cada jueves; a mi hermana Mariana por acompañarme siempre, especialmente en el tramo final, que no ha sido fácil. A mi sobrina, Rosario, por llenarme de ternura y alegría, y a Poncho, por calentarme los pies mientras escribía.

A la educación pública, por traerme hasta acá.

Por último, a mi mamá y a mi papá. Esta tesis es para ellos.

INTRODUCCION.

Política laboral y estrategias sindicales en la posconvertibilidad.

La etapa inaugurada en la Argentina luego de la crisis de los años 2001 y 2002 se caracterizó por un crecimiento del empleo y un cambio en la dinámica de las relaciones laborales y en el mercado de trabajo. Estas transformaciones favorecieron el desarrollo de un proceso que ha sido caracterizado como de resurgimiento o revitalización sindical.

En este sentido, algunos debates giraron en torno a si, efectivamente, en el caso argentino se asistía a procesos de revitalización dado que se observaron indicadores de “recuperación” sindical, pero sin evidenciar estrategias innovadoras (Atzeni y Ghigliani, 2008; Marshall y Perelman, 2008). En estas controversias, Fernández Milmanda (2013) propone una diferenciación terminológica al considerar que la *revitalización* sindical haría referencia a la emergencia de acciones que involucran elementos innovadores, mientras que la noción de *resurgimiento* sindical, aplicaría al conjunto de acciones y estrategias novedosas y tradicionales que las organizaciones sindicales implementan para su fortalecimiento y, por su parte, la *reactivación sindical* se observaría en el desarrollo de estrategias más tradicionales que implicarían un resurgimiento sin innovación.

Otros estudios se centraron en los indicadores observables de este proceso y sostuvieron que la revitalización o resurgimiento sindical se evidenció en dos aspectos fundamentales, a saber: un mayor dinamismo de la negociación colectiva y un incremento de la conflictividad laboral (Etchmendy y Collier, 2008; Senén González y Del Bono, 2013, Haidar, 2013).

Asimismo, con respecto a la negociación colectiva, Palomino (2008) y Palomino y Trajtemberg (2006), sostienen que además de observarse su crecimiento, desde la salida de las crisis se asistió a la progresiva instalación de un nuevo régimen de empleo que desplazó al régimen de precarización laboral de la década previa.

Por su parte, Natalucci (2013) sostiene que luego de 2002, la revitalización sindical fue un proceso orientado al restablecimiento del poder de negociación corporativo y que posicionó a los sindicatos como articuladores de demandas obreras.

En estos análisis predomina una perspectiva del proceso de resurgimiento o revitalización sindical centrada en las condiciones objetivas de crecimiento del empleo y de fomento de la negociación colectiva por parte del gobierno (Varela, 2015).

Desde una perspectiva diferente, Marticorena (2015) sostiene que a pesar de que el protagonismo sindical ocurre a partir de determinadas condiciones objetivas como el aumento del empleo y la dinámica inflacionaria, tales condiciones no explican en sí mismas la conflictividad laboral observada en el período. Para la autora un factor fundamental que permite explicar esa conflictividad es la insurrección popular de diciembre de 2001 y la impugnación al neoliberalismo que, en el período posconvertibilidad, logró una canalización institucional. En efecto, la conflictividad laboral fue institucionalizada mediante la negociación colectiva, posibilitando la recuperación de la centralidad de los sindicatos en la lucha por la compra y venta de la fuerza de trabajo.

Estos procesos han dado lugar a numerosos estudios empíricos que abordaron las estrategias de revitalización sindical en diferentes tipos de gremios y en diversas ramas de actividad de la economía, principalmente en el sector privado. Así, se pueden mencionar estudios sobre la organización de los trabajadores en distintos sectores de la industria manufacturera, tales como química y petroquímica, textil y alimentación (Marticorena, 2014), en el sector automotriz (Santella, 2013; D'Urso, 2016, Marticorena, 2014); en el sector comercial (Radiciotti y D'Urso, 2013; Fernández Milmanda, 2013) y en el del transporte, con varias investigaciones sobre el gremio de camioneros (Pontoni, 2013; Benes y Fernández Milmanda, 2012; Natalucci, 2013). Por otro lado, también se realizaron estudios sobre el sindicalismo de base en los lugares de trabajo (Varela, 2013; Lenguita, 2011).

En cambio, el conflicto de los trabajadores estatales durante la posconvertibilidad fue un campo menos indagado, a diferencia de lo que ocurrió con el estudio de la conflictividad laboral estatal durante de los años '90, cuando ésta fue la protagonista de la luchas sociales en el marco de la reforma del Estado que se llevó a cabo en esa década. En efecto, la acción de los sindicatos estatales tuvo una gran relevancia durante esa etapa dado que los empleados públicos fueron profundamente afectados por las reformas que se pusieron en marcha. En este sentido, en los estudios sobre conflictividad laboral en el ámbito estatal durante los '90 se destaca el accionar de la CTA - conformada principalmente por los sindicatos de empleados públicos ATE y CTERA- que se proponía desarrollar un sindicalismo alternativo al tradicional, pluralista, independiente del Estado, de los partidos políticos y los grupos económicos (Palomino, 2000; Svampa, 2007; Armelino, 2005).

Entre esos estudios, ocupan un lugar destacado los análisis que se centraron en los conflictos provinciales que emergieron a partir de la descentralización de los servicios educativos y de salud en el marco de la reforma del Estado (Farinetti, 2010; Dargoltz, Gerez y Cao, 2006; Iñigo Carrera y Cotarelo, 1997; Cotarelo, 1999, Delamata, 2003, Auyero, 2002). En este sentido, varios estudios destacan la conflictividad en el ámbito docente en el marco de la transferencia de servicios educativos a las provincias y el rol desempeñado por la CTERA, la organización más representativa de la docencia en Argentina y la de mayor presencia en las jurisdicciones provinciales (Delgado, 2002; Migliavaca, 2009).

A diferencia de lo que ocurrió con el análisis de los conflictos estatales durante la década del '90, en la posconvertibilidad la conflictividad laboral estatal subnacional fue escasamente indagada y, con algunas excepciones, constituye un campo de estudios que aún se mantiene relativamente inexplorado. Como se verá en el Capítulo 1, existen algunos estudios de caso sobre conflictividad laboral en el sector de la salud en Neuquén y Córdoba (Biliera, 2019; Sozzi, 2012) y sobre el sector educativo en Neuquén (Aizicson, 2018). También se indagó sobre el accionar de los trabajadores estatales provinciales en Mendoza (Collado, 2010); Santa Cruz (Auzoberria y otros, 2016) y Santa Fe (Iglesias y Lucca, 2017). Por último, hay investigaciones sobre las acciones sindicales en el ámbito municipal en Rosario (Iglesias y Lucca, 2017) y en Azul, provincia de Buenos Aires (Duhalde (2015).

Ante la relativa vacancia de investigaciones en este campo de estudios, esta tesis se propone indagar sobre la conflictividad laboral y la lucha sindical en el sector estatal subnacional durante el período de la posconvertibilidad. Proponemos realizar este análisis articulándolo con los cambios operados en la política laboral. En tal sentido, consideramos relevante y pertinente esta articulación debido a que el modo de regulación laboral por parte del Estado nacional tuvo impacto en la configuración de las políticas laborales provinciales.

Es decir, centraremos la indagación en dos temas hasta el momento escasamente articulados, la reconfiguración en la política laboral provincial y las estrategias desplegadas por los sindicatos ante esos cambios.

Particularmente, nos concentramos en estudiar lo ocurrido en Santiago del Estero ya que consideramos que constituye un caso paradigmático de transformación de su política laboral de cara a los cambios que ocurridos en la política laboral nacional. Nos referimos

concretamente a la centralidad otorgada a la negociación colectiva. Siguiendo el planteo de Marticorena (2015), sostenemos que en el periodo de la posconvertibilidad las negociaciones colectivas recuperaron relevancia como una modalidad para encauzar y canalizar el conflicto laboral. Es decir, nos enmarcamos en una perspectiva teórica que considera que la negociación no excluye la posibilidad de existencia de conflicto laboral, dado que la negociación supone la amenaza de acción colectiva si no se logra un acuerdo satisfactorio (Hyman, 1981). En este aspecto, y como se verá en el Capítulo 2, nos diferenciamos de aquellas interpretaciones que ven a la negociación colectiva como un instrumento de diálogo social (Etchemendy, 2011 y Trajtemberg, 2016).

Asimismo, durante ese período, también ocurrieron importantes procesos políticos en Santiago del Estero que no se pueden soslayar. En efecto, en el año 2004, en el marco de una protesta social por un crimen en la localidad de La Dársena, donde fueron asesinadas dos jóvenes y cuyos autores fueron miembros vinculados al poder político y económico de la provincia, se produce un contexto de crisis política que pone fin al denominado régimen juarista¹. Posteriormente, en el 2005, luego de un año de Intervención Federal², asume la gobernación Gerardo Zamora- en el marco del Frente Cívico y perteneciente a la Unión Cívica Radical - incorporando demandas de democratización y renovación políticas en la provincia (Ortiz de Rozas, 2010).

Considerando, entonces, ambos procesos – los nacionales y los provinciales – en esta tesis el ámbito subnacional no será contemplado de manera aislada, por el contrario, nos propusimos examinar tanto los procesos provinciales como las interrelaciones entre los distintos niveles jurisdiccionales, dado que la política provincial es inescindible del nivel nacional (Mauro y Ortiz de Rozas, 2016). De esta perspectiva, pudimos observar de qué manera los procesos nacionales permearon la frontera de la provincia añadiendo variables explicativas para el estudio de la política laboral provincial.

De acuerdo a lo expuesto, nos formulamos las siguientes preguntas de investigación: ¿Cómo se reconfiguró la política laboral en Santiago del Estero a la luz de las características del régimen político provincial y de los cambios en la política laboral

¹ La dominación juarista, se inició hacia finales de la década del 40', transitó diferentes etapas y logró consolidarse hacia mediados de la década del 90', cuando Carlos Juárez y su esposa ganaron tres elecciones consecutivas (Schnyder, 2010). Este proceso será abordado con mayor detalle en los capítulos 2 y 3.

² En el marco de esta crisis, el gobierno nacional dispone la intervención federal de la provincia. La ley 25.881 declaró a la provincia “intervenida en sus poderes constituidos, para garantizar la forma Republicana de Gobierno. Dispóngase la inmediata caducidad de los mandatos del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo y declárase en comisión a los miembros del Poder Judicial”.

nacional durante los años 2005-2013? y ¿Cuáles fueron las diferentes estrategias desplegadas por los sindicatos estatales ante los cambios en la política laboral en la provincia y qué elementos explican esas diferencias?

Como ya mencionamos, el estudio de la política laboral en el nivel subnacional durante este período es relevante debido a la importancia otorgada a la negociación colectiva en el marco de la política laboral nacional, la cual también tuvo su correlato en los niveles provinciales. Esta relevancia se vio reflejada en una apertura y revalorización de la negociación en los distintos ámbitos jurisdiccionales, principalmente, a través de la Paritaria Nacional Docente – que desarrollaremos en profundidad en el Capítulo 2-, una instancia fundamental mediante la cual el gobierno nacional exhortó a los gobiernos provinciales a adoptar mecanismos de negociación propios en sus respectivas jurisdicciones.

En este marco, la negociación entre los gobiernos provinciales y los sindicatos se incrementó a instancias del gobierno nacional, e incluso se comenzó a instrumentar en provincias en las que nunca antes se había desarrollado. Tal es el caso de Santiago del Estero, que por primera vez implementó instancias de negociación entre el gobierno y los sindicatos y donde la paritaria docente nacional tuvo un particular impacto, no solo para el sector docente, sino también para los trabajadores del resto de la administración pública.

Asimismo, el alineamiento político del gobierno provincial con el nacional favoreció el desarrollo de la negociación con los sindicatos, a la par de lo que estaba ocurriendo a nivel nacional con las negociaciones colectivas. En efecto, desde los inicios de su primera gestión, Gerardo Zamora se convirtió en un aliado del presidente Néstor Kirchner, incluso antes del lanzamiento de la “Concertación Plural”, en el marco de la cual el entonces presidente convocó a importantes dirigentes radicales. Esta alianza política e institucional entre ambos tuvo un impacto en las políticas públicas del gobierno provincial (Picco, 2015).

Por su parte, la importancia de estudiar a los sindicatos estatales en esta provincia radica en el rol fundamental que desempeña el Estado en la vida provincial, debido a que el sector privado brinda escasas oportunidades y, en consecuencia, históricamente el peso del empleo público ha centralizado a gran parte de la población económicamente activa (Zurita, 1997; Tasso y Zurita, 1980; Martínez, 2008). De acuerdo a una clasificación realizada por Behrend y Bianchi (2017) en base a tres variables, la fortaleza del sector

privado, el peso del Estado y el tipo de actividad económica preponderante, Santiago del Estero se ubicaría en el grupo de provincias con un sector privado “débil” y “no especializado”, con un alto peso del Estado y con una centralidad de la actividad económica agrícola ganadera no competitiva.

Debido a esta centralidad del Estado, orientamos nuestro interés investigativo en la organización de los trabajadores estatales. Indagamos en las estrategias desplegadas por dos sindicatos- la Unión de Trabajadores Estatales Provinciales de Santiago del Estero (UTEPESE) y el Círculo Santiaguense de Docentes de Enseñanza Media y Superior (CISADEMS)- en torno a la conformación y dinámica de la “Mesa de Diálogo y Trabajo” y “Mesa de Diálogo y Trabajo Docente”, instancias en las que el gobierno de Gerardo Zamora negoció con los sindicatos. Como se detalla en el Capítulo 1, del conjunto del campo sindical santiaguense elegimos estos dos sindicatos porque históricamente desarrollaron estrategias claramente diferenciadas con los distintos gobiernos, con el fin de analizar qué posición adoptaron en torno a la política laboral del gobierno de Gerardo Zamora.

Con el propósito de llevar adelante la investigación, nos planteamos los siguientes objetivos específicos: a) describir las características de la política laboral en Santiago del Estero durante los años 2005- 2013; b) examinar de qué modo el cambio de régimen político provincial y la política laboral a nivel nacional influyen en la nueva política laboral implementada en la provincia; c) caracterizar las estrategias gubernamentales y sindicales en las Mesas de Diálogo; e, 4) identificar el vínculo entre las estrategias sindicales desplegadas en torno a las Mesas de Diálogo y las tradiciones de las organizaciones gremiales estudiadas.

Sostenemos como hipótesis que la reconfiguración de la política laboral a partir del establecimiento de las Mesas de Diálogo y Trabajo y de Diálogo y Trabajo Docente se vincula con dos procesos fundamentales. El primero, el inicio de una nueva etapa política en la provincia, la cual sugiere estar marcada por el diálogo y el consenso políticos como parte de las estrategias del gobierno de Gerardo Zamora para lograr diferenciarse de los gobiernos del período inmediatamente anterior; y, el segundo, el impulso a la negociación colectiva en las provincias desde el gobierno nacional, lo que favoreció el establecimiento de mecanismos para el encauzamiento y contención de la conflictividad laboral. Ante los cambios en la política laboral provincial los sindicatos desarrollan estrategias que se corresponden con sus tradiciones sindicales. Así, CISADEMS

desarrolló una estrategia frente al gobierno desplegando acciones conflictivas mientras que UTEPSE desarrolló una estrategia negociadora.

Justificación y abordaje de la escala subnacional.

La adopción de una escala subnacional de análisis posibilita observar las variaciones territoriales en relación con un mismo fenómeno político (Ortiz de Rozas, 2016; Sosa y Ortiz de Rozas, 2022), y permite complejizar las interpretaciones sobre la política laboral y las estrategias sindicales construidas al nivel nacional.

Cabe destacar, además, que el período analizado comprende los primeros años del denominado posjuarismo. El régimen político santiagueño durante la etapa juarista fue caracterizado como autoritario por Gibson (2007), híbrido por Gervasoni (2009 y 2011), y como ‘iliberal’ por Beherend (2011). Gran parte de estas investigaciones presentan un sesgo hacia cuestiones referidas a la competitividad de las elecciones, las restricciones a las libertades civiles y políticas o limitaciones sobre el poder de los gobernantes y, en esa medida, generalmente dejan de incorporar al Estado como parte de sus análisis. Como se verá en el Capítulo 1, una excepción en este sentido son los estudios de Farinetti (2021) y Giraudy (2011).

Los trabajos que, desde las ciencias políticas, han introducido a los estados provinciales en sus análisis se ocuparon principalmente de aspectos relativos al federalismo fiscal asociados a las prerrogativas de las que gozan los gobernadores en el uso de las transferencias presupuestarias nacionales y en la autonomía para administrar el presupuesto provincial, lo cual es interpretado como una de las principales variables explicativas de la estabilidad de las elites subnacionales en la medida que les permite financiar sus maquinarias políticas locales. Otro acento característico en estas aproximaciones tiene que ver con las capacidades que detentarían los gobernadores para contratar empleados públicos y para influir en decisiones de política pública, lo que les permitiría mantener grados de lealtad partidista a través de la distribución de recursos económicos (Ortiz de Rozas, 2016).

Siguiendo a Oszlak (1980), Medellín Torre (2006) y Cabrero Mendoza (2007), en este estudio sostenemos que el régimen político tiene impacto en la implementación y estructuración de las políticas públicas. Por este motivo, la definición de régimen político adoptada en esta tesis valora al Estado como una dimensión crucial para el análisis y como una herramienta conceptual que habilita el estudio de la relación entre las políticas

públicas provinciales y las características del régimen político en el cual ellas se inscriben.

En tal sentido, la definición de régimen político adoptada en esta investigación contempla dos dimensiones: i) la del *acceso al poder* y, ii) la del *ejercicio del poder* (Mazzuca, 2002). Para este autor, la dimensión del ejercicio del poder del Estado se conceptualiza en términos de burocracia *versus* patrimonialismo. Sin embargo, en este estudio, nos apartamos de esta definición y, para el análisis del Estado, adoptamos la perspectiva propuesta por Oszlak y O'Donnell (2007) y definimos al Estado como relación social y como una instancia de dominación que articula políticamente a la sociedad. El propósito de esta propuesta conceptual es que permite captar aspectos que se vinculan con las prácticas de los actores, antes que una definición exclusivamente centrada en aspectos institucionales.

Como se verá en profundidad en los Capítulos 1 y 2, ambas dimensiones del régimen político – acceso y ejercicio del poder- permiten el abordaje de los procesos políticos fundamentales en Santiago del Estero durante el período bajo examen. En primer lugar, sostenemos que en Santiago del Estero, ocurre un cambio en la *dimensión del acceso al poder* del régimen y no solo un cambio de gobierno, ya que la Intervención de 2004 pone fin a la influencia de Carlos Juárez en la vida política de la provincia, hecho que no había ocurrido con anterioridad a pesar de haber atravesado numerosas coyunturas políticas adversas. A diferencia de la etapa que se inaugura luego de la Intervención Federal de 1993 y que consolida el poder juarista, con posterioridad a la Intervención Federal de 2004, se inicia un nuevo ciclo que marca la preponderancia de nuevos actores políticos. En segundo lugar, en relación con la dimensión del *ejercicio del poder del Estado*, y a pesar del cambio que se da en el acceso al poder con el fin del juarismo y el triunfo de otra fuerza política, el balance histórico muestra que en las prácticas de los actores políticos se dan más continuidades que rupturas. Entender al Estado como relación social y como una instancia de articulación de la sociedad nos permitió observar y analizar la relación entre el Estado – en su instancia gubernamental- y los sindicatos en torno a la implementación de las Mesas de Diálogo y Trabajo y de Diálogo y Trabajo Docente.

El problema de investigación es abordado desde una perspectiva cualitativa. De acuerdo a los objetivos de investigación planteados, se optó por realizar un estudio de caso como diseño de investigación (Neiman y Quaranta, 2006). Se trata de un diseño de caso único integrado (Yin, 1994), dado que está conformado por varias unidades de análisis. Este

tipo de diseño nos permitió responder a las preguntas de investigación centrando la observación tanto en los sindicatos -las subunidades- como en la unidad de análisis mayor, la política laboral provincial.

Sintetizando, las dimensiones de análisis contempladas son: 1) política laboral nacional y régimen político subnacional como elementos que inciden en la configuración de la política laboral provincial y; 2) la tradición sindical, considerada en su importancia específica en la estructuración de las estrategias sindicales.

Estructura de la tesis.

La tesis se encuentra estructurada de la siguiente manera:

El Capítulo 1 desarrolla los aspectos teóricos y metodológicos de la tesis. Se explicita el esquema conceptual para el análisis de la política laboral durante la posconvertibilidad y se desarrollan las dimensiones que permiten comprender aspectos fundamentales de la forma de Estado que emerge luego de la crisis de los años 2001 y 2002, centrándonos en la canalización institucional del conflicto obrero plasmada en la implementación de una política laboral basada en la centralidad de la negociación colectiva.

Por otro lado, para el estudio de la política laboral santiagueña, además de tener en cuenta la influencia de la política laboral nacional, consideramos al régimen político subnacional como un elemento estructurante del desarrollo de las políticas públicas (Medellín Torre, 2006; Oszlak, 1980; Cabrero Mendoza, 2007) y destacamos la dimensión del ejercicio del poder del Estado en el análisis de las estrategias gubernamentales en torno a los sindicatos.

Para el abordaje de la negociación entre gobierno y sindicatos en el sector público, se recuperan los aportes de Pizzorno (1991) sobre el intercambio político. En relación con las estrategias sindicales, analizamos la importancia específica de la tradición sindical en su configuración, y definimos a la tradición como una identidad que da forma a las estrategias (Hyman, 1994³; Santella y Montes de Oca, 2018) y que se expresa a través de qué intereses representan los sindicatos y cómo lo hacen. Finalmente, en el apartado metodológico se explicitan las características del diseño adoptado, se describen los criterios para la selección del caso de Santiago del Estero y de los sindicatos de acuerdo a las estrategias desplegadas por cada uno de ellos y las fuentes de información utilizadas.

En el Capítulo 2 se analiza la construcción de la política laboral en Santiago del Estero durante los años 2005- 2013; y se considera de qué modo influyó la política laboral a

³ Citado en Frege y Kelly (2003).

nivel nacional y el régimen político provincial en la nueva política laboral implementada en la provincia. Con respecto a la política laboral nacional, se centra el examen en los mecanismos de institucionalización de los conflictos laborales y en las relaciones con las provincias. En relación con el régimen político santiagueño, se desarrollan sus características a partir del año 2005 en términos de rupturas y continuidades - en las dimensiones de acceso y ejercicio del poder - con la etapa juarista.

El Capítulo 3, analiza las estrategias gubernamentales y de los sindicatos estatales en las Mesas de Diálogo. Estudiamos la relación entre el gobierno y los sindicatos estatales en perspectiva histórica, enfatizando en la protesta social conocida como santiagueñazo y sus antecedentes. Luego, se desarrolla el proceso de reconstrucción del poder juarista hasta la intervención federal de 2004. En relación con la intervención federal, se analizan particularmente las medidas tomadas en lo referido al empleo público y las respuestas de los sindicatos a esas medidas. Finalmente, en base a esta trayectoria histórica, analizamos la relación que se entabla entre el gobierno de Zamora y los sindicatos estatales. Se busca demostrar que las Mesas de Diálogo lograron encauzar el conflicto laboral y que el campo sindical desarrolló dos estrategias diferenciadas, negociación y confrontación.

El Capítulo 4 desarrolla el caso de UTEPSE. El objetivo del capítulo es desarrollar la estrategia negociadora de UTEPSE en torno a la Mesa de Diálogo y Trabajo y demostrar cómo la estrategia sindical se encuentra estructurada por el uso de recursos políticos (Senen González y Haidar, 2014) en el marco de su tradición sindical. En el caso de UTEPSE, el gremio continúa con su trayectoria negociadora y con el establecimiento de vínculos partidarios e institucionales con el gobierno. Con respecto a las estrategias gubernamentales, se observan continuidades en el ejercicio del poder en prácticas tales como la imposición de las condiciones de negociación y en relación con la incorporación de dirigentes gremiales en la estructura partidaria y en las listas de candidatos a legislador provincial.

El Capítulo 5 tiene como objetivo profundizar en el estudio de las estrategias confrontativas de CISADEMS en torno a la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente. Sostenemos que las experiencias de lucha de CISADEMS son resignificadas en el marco del cambio en la política laboral provincial, pero tal resignificación no implicó una ruptura con su tradición de confrontación con los gobiernos provinciales, utilizando recursos de poder movilizatorios y aliancistas (Duhalde, 2015). En relación con las prácticas gubernamentales, también se observan continuidades en el ejercicio del poder intentando invisibilizar el conflicto y cercenar el derecho a huelga.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS SOBRE EL ESTADO, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS ESTRATEGIAS SINDICALES.

1.1.Introducción.

El objetivo de este capítulo es presentar el abordaje teórico y metodológico propuesto para el análisis de la política laboral y de las estrategias de los sindicatos estatales en Santiago del Estero.

Para el estudio de la política laboral durante la posconvertibilidad se consideran dimensiones de análisis que nos aproximan a una comprensión de aspectos fundamentales de la forma de Estado – es decir, de las características que asume el Estado capitalista en un período histórico determinado- posteriores a la crisis de los años 2001 y 2002. En este sentido, se toman los aportes de la teoría marxista de la derivación– que sostiene que el Estado deriva de la propia relación de producción capitalista - y se profundiza en el estudio de dimensiones vinculadas a la relación entre capital y trabajo y entre la nación y las provincias.

Particularmente, para el estudio de la política laboral santiagueña, consideramos al régimen político como un elemento estructurante en el desarrollo de las políticas públicas (Medellín Torre, 2006; Oszlak, 1980; Cabrero Mendoza, 2007). En tal sentido, el régimen político subnacional no es conceptualizado según las definiciones procedimentales clásicas que analizan principalmente las formas de acceso al Estado sino que, siguiendo a Mazzuca (2002), incorporamos a su definición la dimensión del ejercicio del poder. En el análisis de esta última dimensión, recuperamos una definición que entiende al Estado fundamentalmente como relación social y como instancia de articulación y dominación de la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 2007). De modo que se indaga principalmente en la relación que el Estado, en su instancia gubernamental, establece con los sindicatos estatales. Para el abordaje de esta relación y de la negociación colectiva en el sector público se recuperan los aportes de Pizzorno (1991) sobre el intercambio político.

Con respecto a las estrategias sindicales, se considera que están estructuradas principalmente por la tradición sindical (Gindin, 2011; Soul, 2006; Cambiasso, Longo y Tonani, 2016). Se parte de una conceptualización de la tradición sindical como una identidad que da forma a las estrategias (Hyman, 1994; Santella y Montes de Oca,

2018) y que se expresa a través de qué intereses representan los sindicatos y cómo lo hacen, si de manera predominante mediante una participación institucional y/o política o mediante acciones conflictivas.

De este modo, en la perspectiva teórica propuesta, la negociación y el conflicto no aparecen como instancias contrapuestas. Por el contrario, la negociación colectiva constituye una forma de canalización del conflicto (Marticorena, 2014) y un aspecto fundamental de la forma de Estado que se configura a partir del año 2003 (Bonnet, 2015).

Finalmente, en el último apartado se explicita el diseño metodológico adoptado y se describen en detalle la pregunta de investigación, los objetivos específicos y las subdimensiones de análisis. Asimismo, se desarrollan los criterios para la selección del caso de Santiago del Estero y los del muestreo teórico para la elección de los sindicatos de acuerdo a la estrategia desplegada por cada uno de ellos.

1.2. Estado y Políticas públicas.

La propuesta conceptual para el análisis de la política laboral consiste en entender al Estado en acción, esto es, “desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” (Oszlak y O’Donnell, 2007: 559). La elección de esta perspectiva teórica se debe a que nos permite analizar las relaciones que el Estado, en su instancia gubernamental, establece con los actores sociales, en este caso, los sindicatos⁴.

Siguiendo a Oszlak y O’Donnell (2007), entendemos por políticas públicas a las tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. Toda cuestión atraviesa un ciclo vital que se extiende desde su problematización social hasta su resolución: “1) surgimiento histórico de la cuestión; 2) toma de posición por parte del estado y de otros actores sociales, 3) resolución de una cuestión, entendida como su desaparición como tal, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido solucionada en sentido sustantivo alguno” (Oszlak y O’Donnell, 2007: 564).

Las cuestiones socialmente problematizadas hacen referencia a las necesidades y demandas de la sociedad que son incorporadas en la agenda de problemas socialmente

⁴Esta propuesta para el análisis de políticas públicas se diferencia de aquellos enfoques que analizan las políticas en términos de la eficacia de sus intervenciones y toman en cuenta para esos estudios aspectos que tienen que ver con la racionalidad del proceso de las políticas poniendo el foco del análisis en las capacidades burocráticas de los estados, como sucede en la teoría burocrática o dirigencial del estado

vigentes. Que un problema social sea incluido en la agenda de gobierno va a depender de que fracciones de clase, organizaciones, grupos o individuos estratégicamente situados crean que puede y debe hacerse algo a su respecto (Oszlak y O'Donnell, 2007).

Los actores involucrados en el surgimiento histórico de una cuestión y su inclusión en la agenda gubernamental han sido estudiados desde diversas perspectivas teóricas. La teoría pluralista del Estado⁵, por ejemplo, parte del supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana y sostiene que una mayor eficacia de las decisiones públicas podría obtenerse mediante la identificación de los actores que intervienen en el proceso de una política para explicar sus posiciones, intereses y objetivos (Roth, 2014). Por otro lado, desde la perspectiva de la teoría dirigencial, se supone que las organizaciones del Estado tienen un grado significativo de autonomía para problematizar cuestiones y proponer vías de resolución, e indaga sobre los recursos y las capacidades estatales necesarias para hacerlo (Alford y Friedland, 1980). Esta autonomía que posee el Estado para cumplir eficazmente sus funciones con independencia de las presiones de actores externos se ha conceptualizado como un atributo de la capacidad estatal (Skocpol, 2007), sin embargo, la perspectiva de la autonomía ha sido cuestionada por considerar que tal autonomía nunca puede ser completa⁶.

Por su parte, de acuerdo a Álvarez y Bonnet (2017), el enfoque marxista tradicional tiende a otorgar un alto grado de adecuación de la toma de decisiones gubernamentales a los requerimientos de la reproducción capitalista y considera al Estado como un representante de los intereses de la clase capitalista respaldando, de ese modo, a una concepción instrumentalista del Estado. El análisis marxista tradicional se sintetiza en tres aspectos:

- a) la propiedad de los medios de producción otorga a la clase capitalista una posición privilegiada en la estructura de poder de la sociedad; b) esta posición permite a dicha clase influir de una manera privilegiada en el control del Estado

⁵ Esta teoría subraya el consenso político y el carácter pacífico y gradual de la modernización política. En este marco, para la teoría pluralista el foco del análisis se centra en la conducta política de los individuos y grupos y la influencia que tienen sus interacciones sobre la toma de decisiones por parte del gobierno (Alford y Friedland, 1980).

⁶ En este sentido, Michael Mann (1997, 2007) propone el concepto de poder infraestructural del Estado que consiste en la capacidad que éste tiene para penetrar efectivamente en la sociedad civil y ejecutar decisiones políticas en todo el territorio, y Peter Evans (2007) acuña el concepto de autonomía enraizada la cual consiste en la existencia de una burocracia weberiana profesional, la que debe estar necesariamente complementada con la conectividad externa (vínculos con distintos sectores sociales) del aparato estatal.

y, c) las políticas públicas, en consecuencia, se adecuan en gran medida a los intereses de esa clase capitalista (Álvarez y Bonnet, 2017:173)⁷.

También dentro de la perspectiva teórica marxista, la teoría de la derivación del Estado ofrece dos aproximaciones. La primera “funda la necesidad del Estado en *la naturaleza de las relaciones existentes entre los capitales numerosos*” (Solís González, 2016:103, cursiva en el original).

Esta perspectiva considera al Estado como el garante de las condiciones de producción y reproducción social siendo una especie de institucionalización de los intereses de los capitalistas, capaz de atenuar sus deficiencias. Este enfoque revela una tendencia hacia el funcionalismo al considerar que son las necesidades de la acumulación de capital las que imponen la necesidad del Estado y que fundan su existencia y la necesidad objetiva de ciertas funciones sociales que éste debe desempeñar. Por lo tanto, el Estado se define por sus funciones y la forma del Estado se derivaría de la función. De este modo, la relación de externalidad entre el Estado y el capital -propia de los análisis tradicionales- se mantiene sin cambios en este enfoque, ya que el Estado se introduce ex post para remediar las deficiencias del proceso de acumulación (Solís González: 2016).

La segunda aproximación a la teoría de la derivación “pone el acento en la necesidad de “derivar” el Estado de *las determinaciones de base* del modo de producción capitalista, por lo tanto de la *propia relación de producción capitalista* (Solís González, 2016: 107, cursivas en el original).

Enmarcados en esta segunda perspectiva de la teoría de la derivación, Álvarez y Bonnet (2017:175) consideran al Estado “como modo de existencia particularizado de las relaciones sociales capitalistas en tanto relaciones de dominación”. Partiendo de este enfoque, los autores consideran que la adecuación de las políticas a los requerimientos de la reproducción capitalista es un asunto más problemático donde intervienen diversos factores que limitan esa adecuación, a diferencia de lo que propone la teoría marxista tradicional.

⁷ En torno a la cuestión de la concepción instrumentalista se centró la crítica de Poulantzas a Miliband, que sostiene que “la relación entre la clase burguesa y el Estado es una *relación objetiva*”, en el sentido que: [...] si la *función* del estado en una formación social determinada y el interés de la clase dominante en esta formación *coinciden*, es en virtud del propio sistema: la participación directa de miembros de la clase dominante en el aparato de estado no es la *causa* sino el *efecto* –por lo demás un efecto casual y contingente– de esta coincidencia objetiva (Poulantzas, 1991: 81)” (Álvarez y Bonnet, 2017:174).

Este segundo enfoque de la teoría de la derivación es el que tomamos en esta tesis y consiste, entonces, en considerar al Estado como derivado de las relaciones de producción capitalista. Es decir, el Estado y la acumulación son considerados como expresiones diferenciadas de la lucha de clases entre trabajo y capital, lo cual significa que las modalidades específicas y el alcance de la intervención estatal no pueden determinarse a priori (Solís González, 2016). Desde esta perspectiva, Álvarez y Bonnet (2017) destacan el carácter anárquico de la reproducción capitalista y sostienen que el proceso de las políticas públicas debe ser conceptualizado, por este motivo, en términos de ensayo y error:

El mecanismo que permite la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista, siempre limitada, consiste en este sentido en un mecanismo de ensayos y errores en el que estos últimos operan como límites de esa adecuación (en la medida en que ponen en evidencia la inadecuación entre las políticas públicas implementadas por el personal del Estado y los requerimientos de la reproducción capitalista). Y, a la vez, esos errores operan como condiciones de posibilidad de dicha adecuación (en la medida en que sólo a partir de ellos el personal del Estado puede reconocer los requerimientos de la reproducción capitalista). Y es precisamente en este mecanismo de ensayos y errores (es decir, en la forma misma que adopta el proceso de políticas públicas) donde radica el carácter capitalista de este proceso de políticas públicas, antes que en los diversos y contradictorios contenidos de esas políticas y sus complejos vínculos con los intereses de los capitalistas (Álvarez y Bonnet, 2017:172).

En la teoría de la derivación del Estado, estos límites que dificultan la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista son denominados como los “límites del sistema” y los “límites de la actividad”⁸ (Álvarez y Bonnet, 2017).

Los “límites del sistema” se refieren a los límites de la intervención del Estado en las relaciones sociales capitalistas y, en este sentido, representan un tope que las políticas públicas enfrentan invariablemente. El fundamento último de este límite del sistema es el carácter privado del vínculo establecido entre los capitalistas, en tanto propietarios de los medios de producción, y los trabajadores, en tanto propietarios de la fuerza de trabajo. Por su parte, los “límites de actividad” están vinculados con las condiciones históricas y geográficas específicas en las que los Estados intervienen en la reproducción capitalista, por lo tanto, varían de acuerdo al período, al Estado nacional considerado y a los modos de acumulación y de dominación vigentes (Álvarez y Bonnet, 2017).

⁸ Esa distinción Álvarez y Bonnet (2017) la toman de Blanke, Jürgens y Kastendiek (2017).

De modo que los “límites del sistema” se refieren al Estado como forma, es decir, “como modo de existencia particularizado de las relaciones sociales capitalistas en tanto relaciones de dominación” (Álvarez y Bonnet, 2017:175) y, los “límites de la actividad”, se vinculan con la forma de Estado, esto es, con las características del Estado capitalista en determinado momento histórico, por ejemplo, cuando se hace referencia al Estado de bienestar-keynesiano o al Estado liberal (Piva; 2012). En este sentido, afirmamos que los límites de la actividad varían conforme a la forma de Estado vigente, esto es, de acuerdo a

...las características fundamentales que reviste el estado capitalista en un período histórico en una o varias sociedades nacionales. Las distintas formas de estado se estructuran a partir de los distintos modos de articulación entre lo político y lo económico, cuya separación es inherente a la propia particularización del estado capitalista. Los procesos de cambio en el estado deben abordarse como procesos de metamorfosis entre esas distintas formas de estado (Piva y Bonnet, 2010:2).

En relación con la forma de Estado durante los gobiernos kirchneristas y los cambios y continuidades que sufrió con respecto a las características que tuvo durante la década del ‘90, desarrollaremos dos aspectos que se vinculan estrechamente con nuestro objeto de estudio. Por un lado, la relación entre capital y trabajo y, por otro, las relaciones entre la nación y las provincias.

El proceso de reestructuración capitalista de la década del ‘90 efectivizó una ofensiva del capital sobre el trabajo (Marticorena, 2014, Bonnet, 2007, Piva 2015). Durante esa década, se puso en crisis el sistema de relaciones laborales del modelo de sustitución de importaciones, que había hecho de la lucha salarial el centro del enfrentamiento entre capital y trabajo. Las características de la convertibilidad⁹ bloquearon la lucha salarial y “la capacidad de control del conflicto laboral descansó en los mecanismos de carácter coercitivo sobre los que descansaba la hegemonía neoliberal: amenaza hiperinflacionaria, desempleo y fragmentación de la clase obrera” (Piva, 2012: 177).

⁹ De acuerdo a Bonnet (2007) el régimen de convertibilidad implicaba que el Banco Central renunciaba por completo a su facultad de crear dinero para otorgar crédito tanto al gobierno como al sistema bancario. En este contexto, la única fuente para la creación de dinero era el sector externo, sin embargo, dado que la convertibilidad eliminó el recurso a las devaluaciones competitivas en un contexto de apertura casi total del mercado doméstico y de desregulación del flujo de capitales y de mercancías, la inserción exitosa del capitalismo argentino en ese mercado mundial exigía el incremento de la explotación de la fuerza de trabajo. Si la disciplina dineraria de convertibilidad del peso fue la clave del disciplinamiento de la clase trabajadora, las otras aristas del disciplinamiento fueron la asistencia social y la represión, que recayeron sobre los grupos marginalizados respecto de la disciplina dineraria impuesta por la convertibilidad del peso. Estas formas de disciplinamiento produjeron una dualidad en la estructura social. Por un lado, los grupos integrados, sometidos al disciplinamiento dinerario y, por otro lado, los grupos marginalizados sometidos al disciplinamiento mediante la asistencia social y la represión.

En ese contexto, durante toda la década del '90 se promovió normativa que dio un marco legal a la flexibilización y al deterioro de las condiciones de trabajo existentes¹⁰. En este sentido, la intervención estatal en ámbito laboral fue dinámica teniendo en cuenta la cantidad de normativa sancionada, pero esa legislación se orientó a remover los límites jurídicos al avance del capital sobre la fuerza de trabajo (Marticorena, 2014).

En lo que se refiere específicamente a la negociación colectiva, a lo largo de esa década se tomaron medidas que favorecieron la negociación descentralizada y desplazaron al Estado de su lugar como árbitro frente a los conflictos entre capital y trabajo. En el Capítulo 2 profundizaremos en la normativa vinculada a este aspecto.

Hacia finales de la década del '90 y principios de los años 2000, el ascenso de las luchas sociales¹¹ había vuelto inviable el mantenimiento de la convertibilidad (Bonnet, 2015). Las masivas movilizaciones de diciembre de 2001 rompieron el consenso hegemónico neoliberal (Bonnet, 2007) y, aunque la clase trabajadora no logró imponer un programa propio como salida a la crisis, la movilización social dejaría su impronta en la situación política posterior (Wainer, 2018, Marticorena, 2014, Varela, 2015).

Uno de los cambios que ocurren en la forma de Estado a partir del año 2003, es una incorporación progresiva de mecanismos institucionales que permitieron al Estado canalizar el conflicto obrero (Bonnet, 2015, Piva 2015, Marticorena, 2014).

Los movimientos de trabajadores desocupados, que fueron protagonistas del ciclo de movilizaciones que culminó con la insurrección del año 2001, incrementaron el número de acciones colectivas hasta el 2003, año en el que tales acciones empiezan a descender. Esto se encuentra vinculado a la caída del desempleo, la recuperación de la lucha salarial y el establecimiento de paritarias. De acuerdo con Piva (2015:105) el gobierno “logró internalizar el conflicto obrero en una lógica reformista de concesiones y tendió a normalizarlo”¹².

¹⁰ Los principales cambios en materia de legislación laboral estuvieron orientados a reducir costos laborales, flexibilizar el ingreso y egreso de la relación laboral y la distribución del tiempo de trabajo y descentralizar la negociación colectiva (Marticorena, 2014)

¹¹ La descentralización de responsabilidades hacia las provincias y, en algunos casos también hacia los municipios, reorientó las demandas sociales hacia las esferas locales de gobierno, provocando una territorialización de la política y del conflicto social. De estos conflictos, el santiagueño ocurrido en 1993 y del que nos ocuparemos en profundidad en el capítulo 3, fue el antecedente de los movimientos de protestas más significativos de la década del 90, nos referimos a los conflictos en Cutral-Có y Plaza Huincul en la provincia de Neuquén en 1996 y 1997 y Jujuy en 1997.

¹² Cabe mencionar que, si bien en términos generales, la respuesta del gobierno fue predominantemente no represiva, sí intentó aislar y criminalizar protestas. Desde mediados del año 2003, el gobierno desplegó una estrategia de aislamiento de los denominados sectores duros del movimiento de trabajadores

En este contexto, y a diferencia de lo ocurrido en la década previa, el Ministerio de Trabajo adquirió protagonismo y fue el ámbito de negociaciones tripartitas. A partir de 2003 - año en el que comienza a invertirse la evolución de los conflictos de ocupados y desocupados respecto de la observada desde 1989 -se recuperaron aspectos del vínculo entre Estado y sindicatos en torno a la lucha salarial (Piva, 2015). En el siguiente capítulo se desarrolla la normativa vigente durante la etapa kirchnerista vinculada a este aspecto.

Con respecto al segundo aspecto de la forma de Estado, la relación entre la nación y las provincias, durante los '90 se lleva a cabo un proceso de descentralización que funcionó como una "correa de transmisión" (Bonnet, 2007) desde el Estado nacional hacia los Estados provinciales de la reestructuración capitalista más general que estaba llevando a cabo el gobierno del entonces presidente Carlos Menem.

Primero, porque desde mediados de la década del '90 las provincias, se vieron forzadas a realizar reformas en sus Estados a través de la reducción de sus empleados públicos, el desmantelamiento de las cajas jubilatorias, la privatización de sus bancos y empresas de servicios públicos, entre otras medidas (Bonnet, 2007).

Segundo, porque en el marco de la reestructuración del Estado nacional, se culminó la transferencia a las provincias de los servicios educativos y de salud, proceso que se había iniciado en décadas previas. En efecto, la descentralización consistió en la transferencia de la planificación y gestión de las políticas sociales¹³ desde el gobierno central hacia instancias subordinadas de gobierno, lo cual significó que durante la década del '90 se produjera una transformación del perfil institucional del aparato estatal (Oszlak, 2003).

En este contexto, los gobiernos provinciales tuvieron que hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato institucional más vasto, sin haber adquirido las capacidades de gestión adecuadas, lo que se tradujo en altos grados de ineficiencia

desocupados, para los que sostuvo una política que denominó "ni palos ni planes". La mayor parte de las respuestas represivas se centraron en las policías provinciales y, el gobierno nacional, por su parte, estimuló discursivamente su judicialización, tomando la iniciativa de realizar las denuncias. Por otro lado, con respecto al conflicto obrero, el gobierno fue capaz de aislar los casos en los que el conflicto amenazó con desbordar las negociaciones o desafiar los límites por él establecidos. Para los trabajadores ocupados, se observa también una lógica de represión selectiva, orientada a conflictos prolongados, que incluyeron medidas de lucha radicales (Piva, 2015).

¹³ Además de las políticas de educación y salud, se transfirieron programas alimentarios y de vivienda.

en la implementación de las políticas y la prestación de los servicios transferidos (Oszlak, 2003).

A partir del año 2003, el gobierno nacional intentó subsanar esta situación mediante diversos mecanismos e instrumentos de política que implicaron una mayor presencia del Estado nacional en la coordinación y rol de rectoría de los sistemas educativos y de salud. Como se verá en el Capítulo 2, en el caso específico de la educación, esto se intentó mediante la revitalización del Consejo Federal de Educación, la ley de Educación Nacional y la de Financiamiento Educativo. Estos instrumentos también fueron fundamentales para el rol que comenzó a desempeñar el Estado en relación con la canalización del conflicto laboral, en la medida en que la Ley de Financiamiento Educativo introdujo la Paritaria Nacional Docente y el Consejo Federal de Educación fue la instancia a través de la cual se la implementó.

Sintetizando, desde la perspectiva conceptual propuesta en esta tesis, sostenemos que los límites de la actividad del Estado se vinculan con las condiciones históricas y geográficas específicas en las que los Estados intervienen en la reproducción capitalista, esto es, con la forma de Estado, entendiendo por tal concepto a las características con las que éstos intervienen en la reproducción capitalista en un determinado momento histórico en una sociedad nacional.

En relación con esas características de la forma de Estado durante el período analizado, nos centramos en dos dimensiones vinculadas a nuestro objeto de estudio, la relación entre capital y trabajo y la relación entre la nación y las provincias. Consideramos a ambas dimensiones en términos de rupturas y continuidades con respecto a las características que adoptaron durante la década del '90 y los gobiernos kirchneristas respectivamente.

La principal diferencia en la relación entre capital y trabajo durante ambos períodos se vincula con los cambios en la regulación laboral y en los instrumentos de política que permitieron la canalización del conflicto laboral, situando en un lugar privilegiado al Ministerio de Trabajo en las negociaciones tripartitas. Las continuidades se dan en relación con las condiciones de precarización laboral.

Con respecto a la relación entre la nación y las provincias, si bien no se altera la división del trabajo entre la nación y las provincias en lo que se refiere a la descentralización educativa, una ruptura que ocurre durante el kirchnerismo es la implementación de

mecanismos de coordinación interjurisdiccional orientados a morigerar los efectos que la descentralización había ocasionado en términos de las capacidades de las provincias para brindar servicios educativos. Asimismo, a través de esos mecanismos también se canalizó y encauzó el conflicto laboral docente.

1.3. Forma de Estado, régimen político subnacional y políticas públicas.

Como vimos en el apartado anterior, en lo que se refiere a la relación de la nación con las provincias, los cambios en la forma de Estado que se dieron durante la década del '90 consolidaron una división del trabajo entre ambos niveles jurisdiccionales. Además de las consecuencias relacionadas con las capacidades de gestión y con la calidad de los servicios prestados por parte de las provincias, la descentralización derivó en el incremento de la importancia de los gobernadores (Schnyder, 2010) y de las configuraciones políticas locales en el desarrollo e implementación de las políticas públicas.

La forma de Estado que emergió en la década del '90 fortaleció procesos subnacionales que ya se podían vislumbrar desde el inicio de la democratización nacional de la década del '80. En este sentido, O'Donnell (1993) advertía acerca del supuesto que subyacía en las teorías del Estado sobre el alto grado de homogeneidad en sus alcances territoriales y funcionales, dando por sentado la efectividad territorial de las políticas públicas. Sin embargo, a diferencia de lo que suponían esas teorías, en los países de reciente democratización se podía observar que en las regiones periféricas al centro nacional se creaban o reforzaban sistemas de poder local con lógicas de dominación personalista y violenta, con baja penetración territorial y funcional del Estado. Mediante este análisis, O'Donnell (1993) buscaba identificar de qué manera la crisis del Estado impactaba sobre las nuevas democracias latinoamericanas que emergieron de los procesos democratizadores de la década del '80.

En virtud de los procesos descritos en el apartado anterior, a partir de la década del '90 adquiere mayor importancia la política provincial como objeto de estudio, lo que da lugar a la conformación de un campo de investigación sobre política subnacional (Ortiz de Rozas, 2016). En este contexto, luego del advenimiento de la democracia a nivel nacional en países como Argentina y México, el interés académico se centró en la permanencia de experiencias autoritarias, no democráticas o menos democráticas en los niveles estatales o provinciales. Dentro de este campo de estudios, la trayectoria histórica de la configuración política santiagueña ha concitado interés académico y, en

este sentido, se realizaron diversas investigaciones que conceptualizaron al régimen político santiaguense durante la etapa juarista como régimen ‘iliberal’ (Beherend, 2011), régimen híbrido (Gervasoni, 2005 y 2009) y autoritario (Gibson, 2007).

No obstante, son pocas las investigaciones sobre regímenes políticos subnacionales que se han ocupado del análisis de los Estados provinciales. El estudio de Farinetti (2021) define el juarismo como patrimonialismo en marco constitucional y entiende al Estado santiaguense como un mecanismo de poder a través del cual se constituyó el poder de los Juárez.

La investigación de Giraudy (2011), por su parte, también incorpora en la indagación sobre los regímenes subnacionales, la dimensión institucional de los Estados provinciales. El estudio de Giraudy (2011) permite no concebir de manera homogénea a los regímenes políticos no-democráticos a nivel subnacional ya que estos regímenes pueden ser considerados al mismo tiempo como burocráticos o patrimoniales¹⁴. Teniendo en cuenta esta conceptualización, para esta autora Santiago del Estero puede ser definido durante la etapa juarista como régimen político no democrático – patrimonial. Giraudy (2011) realiza esta clasificación siguiendo a Mazzuca (2002), quien, como ya mencionamos, distingue dos dimensiones en la conceptualización de régimen político: el acceso al poder y el ejercicio del poder.

Como señalamos, para el análisis del régimen político en esta tesis también retomamos la distinción entre acceso y ejercicio del poder, sin embargo: 1) nos apartamos de las conceptualizaciones predominantes sobre el régimen santiaguense antes señaladas, 2) realizamos una conceptualización del Estado en términos de relación social diferenciándonos de las perspectivas institucionalistas y, 3) vinculamos las características del régimen político, particularmente la dimensión del ejercicio del poder del Estado, con las políticas públicas.

Con respecto al primer punto, en lugar de partir a priori de categorías como patrimonialismo o autoritarismo, consideramos que para el estudio de los casos empíricos es de utilidad identificar y explorar las prácticas de los actores involucrados en el ejercicio del poder y, eventualmente, llegar a una posterior conceptualización de esas prácticas.

¹⁴ Para el estudio de los neopatrimonialismos subnacionales, Giraudy (2011) propone cuatro dimensiones de análisis: 1) ausencia de rendición de cuentas horizontal, 2) ausencia de rendición de cuentas a la sociedad, 3) patronazgo, y 4) discrecionalidad fiscal de los gobernantes.

En relación con el segundo punto, y como ya fue mencionado, consideramos al Estado como una relación social y una instancia de articulación y dominación de la sociedad, de la cual, el aparato institucional sería su expresión.

En tercer lugar, en esta tesis resaltamos la importancia del régimen político subnacional porque consideramos, siguiendo a Oszlak (1980); Medellín Torre (2006) y Cabrero Mendoza (2007) que el régimen político ejerce influencia en la estructuración de las políticas públicas.

Como señalamos, Mazzuca (2002) considera que el régimen está compuesto por dos dimensiones: el acceso al poder y el ejercicio del poder¹⁵. De este modo, el autor afirma:

Autoritarismo versus democracia es la dicotomía que distingue a los regímenes políticos a lo largo de la dimensión del acceso. En cuanto a las variaciones en las formas del ejercicio del poder del Estado, la distinción patrimonialismo versus burocracia parece ser la más apta (Mazzuca, 2002:9).

La incorporación del Estado a la definición de régimen político trae consigo una serie de implicancias en lo referido al análisis de las políticas públicas.

Los análisis predominantes sobre políticas públicas sostienen que el ámbito propio de las políticas es el de la administración y abogan por la separación entre política y administración. Es decir, esos análisis se basan en una disociación entre las *policies*, concepto que abarcaría el fenómeno burocrático y las políticas públicas, y la *politics*, término con el que se designa el espacio de la competencia electoral y las dinámicas clásicas de representación (Surel, 2006), más vinculado al concepto de régimen político propuesto por O'Donnell (2007)¹⁶. La consecuencia de esta disociación es que la vinculación entre régimen político y políticas públicas ha sido escasamente analizada.

¹⁵Mazzuca (2002) considera necesario realizar esta distinción conceptual porque, según él, en la literatura especializada el concepto de democratización designa tres escenarios en América Latina. El primer escenario consiste en la crisis de los gobiernos autoritarios y su reemplazo por regímenes políticos democráticos o poliarquías. El segundo escenario corresponde al fortalecimiento o estabilización de las instituciones democráticas una vez completada la transición. Finalmente, el tercer escenario pone de manifiesto una serie de problemas interconectados, tales como la corrupción de los funcionarios públicos a nivel nacional y regional, la debilidad de las agencias de control del poder ejecutivo, la iniquidad en la provisión de servicios públicos básicos y en la administración de justicia y las amenazas a la seguridad ciudadana –a veces como consecuencia de excesos por parte de las fuerzas policiales, otras veces como consecuencia de su ausencia o su asociación con ejércitos privados o bandas criminales. Para este autor, los problemas que se manifiestan en este tercer escenario no son problemas de democratización sino de burocratización del poder del Estado.

¹⁶ Una conceptualización clásica de régimen político es la aportada por O'Donnell (2007: 36) quien lo define como “el conjunto de pautas formales e informales, explícitas e implícitas, que determinan los canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos de tal acceso, y los recursos y estrategias que pueden emplear para lograr los mismos”.

Medellín Torre (2006) propone un análisis de las políticas públicas en el que se privilegia la centralidad de los regímenes políticos y la función de la tarea gubernativa, lo cual implica que para tener una mejor comprensión de las políticas públicas se requiere que la especificidad de los procesos que las estructuran sean puestos en términos de los rasgos propios de las estructuras políticas y de relaciones de poder político en las que se desarrollan. Para este autor, la importancia del régimen político reside “en que es el ordenamiento que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio del gobierno y con él la estructuración de las políticas públicas” (Medellín Torre, 2006:105).

Resaltando también la importancia del régimen político en el estudio las políticas públicas, Oszlak (1980) afirma que el accionar de las instituciones estatales no puede ser considerado sólo como implementación de políticas. Este autor propone distinguir las diferentes modalidades que presentan las relaciones de interdependencia al interior de la burocracia estatal vinculándolas con las características del régimen político. De este modo, afirma que las interacciones burocráticas pueden diferenciarse analíticamente; pero que la forma que asuman esas relaciones se modificará según el tipo de régimen¹⁷.

Por su parte, Cabrero Mendoza (2007) sostiene que en el análisis de las políticas públicas es necesario tener en cuenta el tipo de régimen político en el cual se implementan dado que no se puede dar por sentado de que se trate de un régimen democrático. Este aspecto es resaltado por el autor dado que considera que las herramientas de análisis de políticas tienen una ‘denominación de origen’ al provenir de un sistema político y cultural particular como el estadounidense.

Para el análisis del régimen político en Santiago del Estero, si bien tomamos la distinción de Mazzuca (2002) entre acceso y ejercicio del poder, consideramos que conceptualizar el ejercicio del poder del Estado en términos de burocracia versus patrimonialismo significaría contemplar de manera aislada solo una de las dimensiones constitutivas del Estado, la de su aparato institucional. Como ya hemos mencionado, desde la perspectiva adoptada en esta tesis, se considera al Estado como una relación

¹⁷ Oszlak desarrolla tres tipos ideales de regímenes políticos: democrático-liberal, burocrático-autoritario y patrimonial. A su vez analíticamente se pueden diferenciar tres tipos de interdependencias burocráticas: materiales, funcionales, y jerárquicas. Las dimensiones tipo de interdependencia y tipo de régimen, “recortan espacios analíticos en los que es posible reconocer diferentes estilos de gestión estatal que afectan de manera diversa los procesos de implementación de políticas públicas” (Oszlak, 1999:16).

social de la que el sistema legal y el aparato institucional son sus expresiones. En tal sentido, entendemos que el Estado es el componente específicamente político del fenómeno más general de la dominación social y una forma particular de relación social capitalista en un momento histórico determinado (O'Donnell, 1978).

De este modo, para el estudio del ejercicio del poder se analizará al Estado en tanto relación social histórica y se identificarán y explorarán las prácticas de los actores sociales y políticos involucrados en ese ejercicio, con la intención de arribar a una comprensión de esas prácticas. En este sentido, nuestro estudio se ubica dentro de las líneas de investigación para las que el estudio del nivel subnacional se vincula con una opción teórico-metodológica que se centra en las prácticas de los actores políticos y sociales y sus características (Ortiz de Rozas, 2016).

Recapitulando, la forma de Estado que comenzó a configurarse a partir del año 2003 contenía, por un lado, elementos heredados de la década del '90, tales como la centralidad de las provincias y sus configuraciones políticas en la provisión de políticas y servicios sociales y, por otro lado, elementos novedosos como la canalización del conflicto obrero a través de la negociación colectiva.

Como se verá en el Capítulo 2, el gobierno nacional intentará mediante diferentes instrumentos de política, que la negociación colectiva se implemente también de manera extendida en las jurisdicciones provinciales. Es en este marco, que se implementan las Mesas de Diálogo en Santiago del Estero en un contexto político provincial signado por el fin del juarismo y donde en la etapa que comienza con el gobierno de Gerardo Zamora, estos nuevos elementos constitutivos de la forma de Estado tendrán impacto en el ejercicio del poder del Estado provincial. A pesar de estos cambios, también se observarán continuidades y reproducción de ciertas prácticas heredadas del juarismo en el ejercicio del poder por parte de los actores políticos provinciales.

2. Las estrategias sindicales: variables explicativas.

2.1. Estrategias sindicales y negociación colectiva: el retorno de la lucha sindical en la posconvertibilidad.

En los estudios sobre estrategias sindicales en la post convertibilidad prevalecieron las interpretaciones que las denominaron como estrategias de revitalización sindical. Uno de los enfoques predominantes en el análisis de este fenómeno atribuye el nuevo protagonismo sindical a la política del gobierno hacia los sindicatos y al crecimiento

económico. Esta perspectiva centra su mirada en la relación entre las cúpulas sindicales y el Estado y considera como indicadores de la revitalización a la negociación colectiva y la conflictividad laboral (Varela, 2015). Dentro de esta perspectiva se encuentran los trabajos de Etchemendy y Collier (2007); Palomino y Trajtemberg (2006); Palomino (2008); Senén González y Del Bono (2013), Natalucci (2013).

Senén González y Del Bono (2013) plantean que el cambio de las instituciones laborales argentinas en el escenario de la post-convertibilidad conllevó a una rearticulación novedosa en el plano de las relaciones laborales y favoreció un proceso de resurgimiento y fortalecimiento de la acción sindical. Esto se evidenció en la recuperación del dinamismo de la negociación colectiva y en el aumento del conflicto laboral. Estas autoras sostienen que la revitalización puede conceptualizarse como de naturaleza descendente, ascendente¹⁸ y periférica. La revitalización descendente se produce al interior de la estructura tradicional del sindicato y se trata de un proceso que se origina en la cúpula y llega a las bases. En cambio, el segundo tipo de revitalización es denominado ascendente y tiene por protagonistas a los sindicatos locales, los lugares de trabajo y las comisiones internas en las plantas. En tercer lugar, la revitalización periférica se dio en los márgenes de la estructura sindical tradicional, como en los casos de call centers, shopping centers y prensa escrita.

Para Etchemendy y Collier (2008) el resurgimiento sindical se evidenció a partir de un nuevo patrón de negociaciones tripartitas que llaman neocorporativismo segmentado¹⁹. Los autores analizan este resurgimiento de los sindicatos como resultado de los cambios en el mercado de trabajo y el advenimiento de un gobierno pro sindical, que tenía la capacidad para desempeñar un papel creíble en la supervisión de las negociaciones colectivas a nivel de cúpulas en el período pos crisis de 2001 - 2002. Además de estos factores de corto plazo, los autores mencionan otros factores de largo plazo que favorecieron el resurgimiento sindical: la preservación organizacional y los realineamientos sectoriales durante el período de ajuste. Con respecto a la preservación organizacional, se refieren a la capacidad que tuvieron los sindicatos de aprovechar las

¹⁸ Marticorena (2017) sostiene que una de las principales debilidades que presenta esta tipología es que el análisis de las estrategias se organiza en forma unidireccional, “desde arriba” o “desde abajo”, asimilando las estrategias “desde abajo” a tendencias combativas y las estrategias “desde arriba” al disciplinamiento de la base. Esto trae como consecuencia que se pierda la dinámica de los conflictos.

¹⁹ Definen al neocorporativismo segmentado “como una modalidad de negociaciones a nivel de cúpulas en las cuales sindicatos de carácter monopólico, asociaciones empresarias y el gobierno pactan un salario mínimo general y salarios sectoriales acordes a las metas de inflación, que se aplican sólo a una minoría sustancial de la fuerza de trabajo”. (Etchemendy y Collier, 2008:149)

reformas pro mercado para lograr concesiones (por ejemplo, promover nuevos negocios mediante la compra de activos estatales privatizados o el control de los Programas de Propiedad Participada) a cambio de controlar la movilización de las bases ante el ajuste de mercado. En relación con los cambios sectoriales dentro de la industria, el complejo metalúrgico y de fabricación de máquinas-herramientas, el complejo textil y la industria papelera fueron algunos de los sectores afectados negativamente por las reformas. En cambio, los sectores afectados de manera positiva fueron la industria automotriz, la farmacéutica, la petrolera, las industrias del gas, los químicos, la producción de aceites y lácteos y los camioneros, entre otros. Estos sectores, poseían altas tasas de sindicalización y prácticas de negociación colectiva y militancia, lo que les permitió activarse una vez que las reformas de mercado beneficiaron su expansión.

Por su parte, Palomino (2008) y Palomino y Trajtemberg (2006) sostienen que, a partir de la salida de la crisis de 2001, se observa la progresiva instalación de un nuevo régimen de empleo que desplaza al régimen de precarización laboral previo. El crecimiento económico, la creación de empleos y la expansión del empleo registrado – esto último principalmente a partir de 2006 - son concomitantes con el fortalecimiento de la negociación colectiva mediante una estrategia que impulsó el incremento del salario mínimo, vital y móvil. La principal consecuencia de esta estrategia sería el reemplazo de un régimen de “individualización de la relación laboral”²⁰ - vigente durante la década del ‘90- por un régimen de empleo con protección social que, si bien no abarcaba a todo el mercado de trabajo, generaba la expectativa de consolidarse en los años subsiguientes, instalando nuevamente la aspiración al pleno empleo. En el marco de este nuevo régimen de empleo, la convergencia entre salarios de convenio y salarios efectivamente pagados, implicó una reducción del margen de discrecionalidad empresaria para fijar individualmente los salarios, es decir, permitió reducir la individualización de la relación salarial. Para los autores, este nuevo régimen de empleo se refleja en el incremento de la negociación colectiva, la que se verificó en la reapertura de unidades de negociación en el nivel de actividad; en las negociaciones por empresa, que mantuvieron el dinamismo de la década del ‘90; y en las nuevas unidades de negociación que surgieron debido al crecimiento económico.

²⁰ Las características principales del régimen de “individualización de la relación laboral” fueron que los salarios efectivamente pagados por las empresas eran superior a los salarios de convenio, el congelamiento del salario mínimo y la ausencia de la negociación colectiva de los salarios en muchas de las principales actividades económicas.

Varela (2015) sostiene que esta mirada estatalista de la revitalización sindical que toma como indicador a la negociación colectiva implica una polarización entre el supuesto “modelo excluyente” de los ‘90 y el supuesto “modelo incluyente” del kirchnerismo. De acuerdo a esta autora tal polarización no permite la problematización de esos modelos en sí mismos y el análisis de la relación entre ambos. Por otro lado, considera a la crisis del 2001 como la crisis del conjunto de instituciones neoliberales -entre ellas también la sindical- y la viabilidad de su reconstrucción sobre las bases de la fragmentación y pérdida de derechos obreros que dejó la década del ‘90.

En el mismo sentido, Marticorena (2015) sostiene que para poder explicar la conflictividad laboral en la posconvertibilidad es necesario incluir en el análisis las transformaciones políticas expresadas en la insurrección popular de diciembre de 2001 y la resistencia a la profundización del modelo neoliberal que permitió erosionar el consenso que había logrado en amplias capas de la población durante la década del ‘90.

Marticorena (2015) sostiene que si bien el protagonismo sindical se despliega sobre la base de un conjunto de condiciones objetivas - el aumento del empleo, la profunda caída del salario real posterior a la devaluación de 2002 y la dinámica inflacionaria - estas condiciones no permiten explicar por sí mismas la conflictividad en el período. Esas condiciones objetivas lo que si le permitieron al gobierno fue canalizar e institucionalizar la impugnación al neoliberalismo expresada en la insurrección de diciembre de 2001. En este marco, “este proceso se caracteriza más por una recobrada centralidad de la lucha sindical que por un “retorno” de los sindicatos a la escena política y laboral, de la cual nunca estuvieron ausentes” (Marticorena, 2015:191). Es decir, la autora considera que más que un retorno de los sindicatos lo que se observa es un retorno de la lucha sindical:

En este sentido, consideramos que el punto a destacar sobre el protagonismo sindical durante los años de la posconvertibilidad radica en que la CGT recupera un rol de disputa en el plano económico-corporativo. Más que retorno de los sindicatos, se observa una recobrada centralidad de la lucha sindical, es decir, de la lucha por las condiciones de compra-venta de la fuerza de trabajo. (Marticorena, 2015:176).

Por otro lado, Marticorena (2015) plantea una perspectiva diferente de aquellos estudios que priorizan la evolución de la negociación colectiva desde una mirada cuantitativa y general, y se propone intervenir en la discusión sobre la revitalización sindical mediante el análisis de las características de la negociación colectiva y de los contenidos

negociados. En primer lugar, señala que a partir de 2004 se da un incremento de la negociación colectiva en relación con los niveles de la década de 1990 y sostiene que lo que se observa es una centralidad del contenido salarial que se ve reflejada en el predominio de acuerdos frente a la negociación de convenios colectivos lo cual implicó un desplazamiento en la negociación de otras condiciones de trabajo²¹. Segundo, con respecto a la tesis sobre el retorno de la negociación centralizada, si bien se puede observar un incremento de las negociaciones por rama de actividad, esto no revierte el predominio de las negociaciones a nivel de empresas²², lo que marca una continuidad en relación con los contenidos flexibilizadores y con la heterogeneidad en las condiciones laborales y salariales de la década del '90. Por lo tanto, el análisis de los contenidos de la negociación colectiva le permite a la autora discutir la efectiva emergencia de un nuevo régimen de empleo en la posconvertibilidad, tal como los sostienen Palomino, y Trajtemberg, (2006) y Palomino, (2008), dado que se esperaría que ese nuevo régimen se expresara en una reversión de los contenidos de flexibilización laboral incorporados en la negociación colectiva durante los años '90, lo cual no ocurrió.

Por lo tanto, de acuerdo a lo expuesto, sostenemos que si bien se producen cambios en la regulación del conflicto laboral, tales cambios no se expresan en modelos excluyentes entre sí ni revierten sustancialmente situaciones de flexibilización laboral heredadas de la década del '90.

Siguiendo a Marticorena (2015) sostenemos que el rol de la negociación colectiva durante el período de la posconvertibilidad fue de ordenador y contenedor del conflicto laboral dentro de marcos institucionales. En este sentido, negociación y conflicto no aparecerían como fenómenos contrapuestos sino que, por el contrario, la negociación constituye un modo de institucionalización de la lucha de clases.

Desde esta perspectiva teórica, el estudio de las relaciones industriales no puede circunscribirse al estudio de las instituciones de reglamentación del trabajo, tal como

²¹ Con respecto a las características de la negociación colectiva según tipo de negociación, Marticorena (2014) señala que de un total de 946 negociaciones llevadas a cabo en la industria manufacturera entre 2004 y 2007, solo 133 fueron convenios colectivos. Asimismo, la celebración de acuerdos se incrementó en mayores proporciones, un 135% frente a un 35% de aumento en los convenios, principalmente por el aumento de las negociaciones entre 2004 y 2005.

²² En la industria manufacturera, durante el período 2004-2007 se puede observar un mayor aumento de la negociación por nivel de actividad que la observada en el conjunto de los sectores de la economía, sin embargo, el peso de la negociación por empresa se ha duplicado en relación con los niveles de de los primeros años de la década del '90. En el periodo 1991-1994 el porcentaje de negociación por empresa fue 37,4 y en el año 2007 67,3. Esa cifra es un casi un 10% menor al a registrada en el período 1995-1999, cuando la negociación por empresa en el sector representó un 76,6 % (Marticorena, 2014).

sostiene la teoría institucionalista, ya que esta perspectiva encubre el carácter central que tienen el poder, el conflicto y la inestabilidad en los procesos de relaciones industriales. Entendidas como procesos de control, el estudio de las relaciones industriales debe incorporar el análisis de los procesos y fuerzas contradictorias que son la fuente de los conflictos. De este modo, se subraya la fluidez de tal proceso de control, en tanto es una relación continua y cambiante que no puede ser inmovilizada en una norma y, por otro lado, “ayuda a indicar que la continua relación de conflicto, abierto o soterrado, resulta de un conflicto de intereses en la industria y la sociedad el cual está íntimamente ligado a la operación de tendencias contradictorias en el sistema económico capitalista” (Hyman, 1981: 42).

En síntesis, la particularidad de la política laboral durante los gobiernos kirchneristas no fue el establecimiento de un régimen de empleo inclusivo frente a otro excluyente de la década anterior – dado que se mantuvieron condiciones precarias de empleo-, sino el rol que adquirió la negociación colectiva, en tanto ordenadora y canalizadora del conflicto laboral. En ese contexto, en cuanto a las estrategias sindicales, lo que se observa no es tanto un retorno de los sindicatos sino de la lucha sindical en torno a las condiciones de la compra-venta de la fuerza de trabajo.

2.2. Estrategias y tradición sindical.

Frege y Kelly (2003) adoptaron el enfoque de la elección estratégica para explicar que si bien el contexto económico, político e institucional puede actuar como un condicionante de las acciones, los sindicatos podrían tomar distintas opciones estratégicas, y utilizan el concepto de encuadre para explicar cómo los actores se desenvuelven frente a los cambios del entorno. Parten de la premisa de que los sindicatos tienen cierta discrecionalidad sobre cómo reaccionar ante los entornos cambiantes. Los autores sostienen que explicar las estrategias de los actores solo por su contexto institucional es demasiado simplista y determinista, lo cual lleva a minimizar la dependencia mutua y las interrelaciones entre los actores y las instituciones. Los actores influyen y son influenciados por instituciones; lo importante es rastrear las interconexiones recíprocas entre los dos (Frege y Kelly, 2003).

Desde otra perspectiva, Armelino (2015) sostiene que la acción de los sindicatos depende de cómo éstos conciben la acción gremial. Así, para el análisis de las acciones desarrolladas por ATE y UPCN en el marco de la reforma del Estado en Argentina,

afirma que “los sindicatos tienen distintos valores que guían sus principios de acción, moldean sus objetivos y definen sus estrategias” (Armellino, 2015:247).

Por su parte, Hyman (1994) considera a las identidades sindicales como un posible determinante de sus estrategias. Tales identidades pueden ser vistas como tradiciones heredadas que dan forma a las elecciones actuales y que en circunstancias normales a su vez refuerzan y confirman esas identidades.

En el mismo sentido, Santella y Montes de Oca (2020:3) analizando las movilizaciones de trabajadores en Argentina y México, sostienen que las tradiciones de las identidades populares se formaron a través de los repertorios de lucha y que “las formas de lucha elegidas por las clases subalternas son modos aprendidos históricamente a lo largo de la experiencia”.

Por su parte, Gindin (2011) analiza de qué manera la tradición sindical contribuye a explicar las prácticas colectivas de los trabajadores docentes. Este autor construye un marco analítico que explica las prácticas sindicales²³ a través de elementos estructurantes²⁴ que están mediados por la acción histórica del gremio. Para el autor, la tradición sindical permite entender la dependencia de la trayectoria y la define como

...los sentidos y valores dominantes en las prácticas sindicales; lo que los trabajadores consideran que debe hacerse, cómo y por qué... es también, parcialmente, una herencia de situaciones anteriores, porque los trabajadores deciden qué hacer en función sea reproduciendo o negando lo que han hecho o piensan que han hecho en situaciones análogas (Gindin, 2011:121).

En el mismo sentido, Soul (2006) sostiene que las estrategias gremiales se encuentran estructuradas por cuatro dimensiones, entre ellas, las experiencias históricas de organización y acción colectiva de los trabajadores: “Este aspecto resulta fundamental para dar cuenta de las posibilidades históricas de puesta en marcha de estrategias gremiales determinadas como de la pluralidad de sentidos y prácticas que se reactualizan en los procesos de organización y movilización” (Soul, 2006:4).

²³ Las prácticas sindicales pueden ser definidas, en un sentido amplio, como prácticas colectivas por las cuales un grupo de asalariados se relaciona con sus empleadores que definen las condiciones de empleo y trabajo o con el Estado actor que interviene o puede intervenir en la relación asalariada (Gindin, 2011:120).

²⁴ Gindin (2011) menciona siete elementos estructurantes de las prácticas sindicales: relación política con el Estado, expansión y desarrollo del sistema educativo, realidad de los locales de trabajo, trabajo y empleo docente, reclutamiento de los docentes, género de los integrantes del gremio e imagen social de la escuela pública y del magisterio.

De acuerdo a Cambiasso, Longo y Tonani (2016) el concepto de tradición fue central en la escuela marxista inglesa y permitió problematizar la formación y organización de los trabajadores como clase en Inglaterra. Desde ese enfoque, la tradición no es entendida como un elemento conservador, como una herramienta de dominación para reproducir las relaciones de poder existentes, sino que es el “resultado (y expresión) de relaciones de fuerza, y en ella se cristalizan las experiencias de lucha acumuladas del movimiento obrero, que se resignifican en las actuales disputas de poder” (Cambiasso, Longo y Tonani, 2016: 2). Estas autoras definen a las tradiciones como

procesos activos (en oposición a cualquier intento de presentarlas como estructuras consolidadas o uniformes); que implican prácticas y concepciones acumuladas permitiendo establecer líneas de continuidad y de ruptura con el pasado (en tanto implican una reapropiación del pasado a partir de los intereses y las luchas del presente); que operan a nivel ideológico-cultural y se asientan institucionalmente (en partidos y corrientes políticas, sindicatos, movimientos, etc.); y que son fundamentales tanto para la conformación de lazos sociales y grupos, como para legitimar sus prácticas. En el proceso activo de incorporación de prácticas y valores al orden social intervienen disputas de poder (entre clases y fracciones de clase) que es importante tener en cuenta para identificar las tensiones e intereses en torno a ellas... (Cambiasso, Longo y Tonani, 2016:3).

En este marco, en base al concepto de tradición y en relación con nuestro objeto de estudio, sostenemos la hipótesis de que las diferentes estrategias desarrolladas por los sindicatos UTEPSE y CISADEMS responden a su propia tradición sindical. Sostenemos que la tradición sindical es una identidad que da forma a las estrategias Hyman (1994), pero que, al mismo tiempo, son procesos activos - y no estructuras consolidadas - que se resignifican en las disputas de poder (Cambiasso, Longo y Tonani, 2016).

Como señalamos anteriormente, la canalización del conflicto laboral y el retorno de la lucha sindical en torno a las condiciones de compra-venta de la fuerza de trabajo en Santiago del Estero tuvieron su expresión a través de la introducción de las Mesas de Diálogo.

La introducción de las Mesas de Diálogo implicó un cambio institucional, sin embargo, a pesar de este cambio, se observa una continuidad en el desarrollo de las estrategias sindicales que atribuimos a su propia tradición y trayectoria gremial.

De acuerdo a las contribuciones de las autoras mencionadas, sostenemos que la identidad sindical se expresa en una concepción sobre *qué* intereses representan – del conjunto de trabajadores o del sindicato en tanto institución o de sus líderes – y *cómo*

representan esos intereses, si a través de una participación institucional, vínculos políticos o mediante el desarrollo de acciones conflictivas (marchas, actos, huelgas, etc.) A continuación se desarrollan las particularidades que las estrategias sindicales adquieren en el ámbito estatal.

2.3. Particularidades del sindicalismo estatal.

Es necesario mencionar las diversas lógicas que forman parte de las singularidades del sindicalismo en el ámbito del Estado. En este sentido, el concepto de intercambio político propuesto por Pizzorno (1991) permite pensar el accionar sindical desde una perspectiva política quizás más apropiada para estudiar el sector público frente a las visiones más economicistas, adecuadas para el sector privado (Diana Menéndez, 2014).

Pizzorno (1991) sostiene que se dan diferentes tipos de intercambios en el mercado laboral. Primero, en el mercado 'atomístico' el supuesto es que para obtener una mayor retribución es necesario un mayor esfuerzo individual que, a su vez, impacta en el incremento de la producción. Segundo, en el mercado de grupos u organizaciones la norma es la negociación colectiva. En la negociación colectiva el empresario paga más para asegurar la continuidad del trabajo ya que el trabajador organizado puede recurrir a la huelga o a diferentes formas para interrumpir la producción. En tercer lugar, también ocurre que en el mercado de trabajo se da un intercambio de recursos políticos, donde lo que se obtiene es consenso. Para este tipo de intercambio, Pizzorno afirma:

El poseedor de bienes (generalmente el gobierno) está dispuesto a intercambiarlos por consenso social con otro actor que puede amenazar con destruir ese consenso (o, lo que es más o menos lo mismo, poner el orden en peligro) a menos que reciba los bienes que necesita. En una situación de negociación colectiva pura, la acción laboral significa la amenaza de destruir la continuidad del trabajo. El intercambio pasa a ser político cuando la amenaza es de destrucción del consenso social más amplio o del orden social (Pizzorno, 1991:384).

Por lo tanto, la singularidad del ámbito estatal consiste en que el fundamento de la medida de fuerza no está dado por la posibilidad de parar la producción, como sí ocurre en el ámbito privado (Diana Menéndez, 2014), sino por la capacidad de afectar las formas específicas mediante las cuales el Estado administra la reproducción social a través de la provisión de servicios públicos y sociales, lo cual a su vez, le puede provocar un daño político al gobierno.

Otro aspecto inherente al sector público es que el gobierno posee un signo político, lo cual impacta en los actores de diferente manera y los dispone frente a ese gobierno a

partir de la vinculación ideológico-política que posean y/o establezcan. Esto significa que el tipo de relacionamiento que se produzca dependerá del signo político del gobierno y del sindicato. Asimismo, el tipo de relacionamiento está condicionado por las concepciones sobre el rol sindical y sobre la representación en general (Diana Menéndez, 2014).

En síntesis, la especificidad de la relación laboral en el espacio de trabajo de la administración pública se nutre de una serie de elementos: los conflictos laborales que ponen en riesgo el capital político, la relación entre el signo político del gobierno que dirige el Estado y la de los propios sindicatos y las concepciones sobre el rol sindical y la representación (Diana Menéndez, 2014).

Es importante mencionar, tal como señala Pizzorno (1991), que la distinción entre negociación colectiva e intercambio político es analítica, que en las situaciones concretas ambas coexisten y que el intercambio político complementó a la negociación colectiva casi desde el principio:

Por parte de los sindicatos, la creación de órganos centrales (federación, confederación, consejo nacional, *Bund*, etc.) puede considerarse un indicador elemental de la aparición de una situación que implica intercambio entre actores políticos. Una definición más precisa del proceso que conduce desde la negociación colectiva hasta el intercambio político puede encontrarse examinando las modificaciones de la acción laboral. Además del resultado directo de la negociación (incrementos salariales, nuevas normas de trabajo, etc.) esta acción puede tener efectos secundarios análogos a las economías externas de decisiones adoptadas en el mercado de bienes comunes: una manifestación que interrumpa el tráfico, una huelga que perjudique a los usuarios de un servicio público, una estrategia sindical que ejerza un impacto sobre los resultados de una elección (Pizzorno, 1991: 392).

Lo que se destaca del argumento de Pizzorno es que las relaciones laborales se limitan cada vez menos a la negociación colectiva y que resalta la importancia de ciertos factores políticos. El sindicato, como organización permanente, desarrolla sus propios intereses y estrategias y puede ocurrir que en pos de incrementar el poder de la organización se renuncie a beneficios en el presente por beneficios futuros. Asimismo, puede suceder que los sindicatos no estén dispuestos a intercambiar moderación por poder y ello derive en períodos de desestabilización y conflicto.

2.4. Estudios sobre sindicalismo y conflictividad laboral a nivel subnacional en la posconvertibilidad.

Como ya mencionamos, la conflictividad laboral en los ámbitos provinciales durante la década del '90 fue ampliamente estudiada. A pesar de que durante la post convertibilidad el conflicto laboral y la lucha sindical fueron menos abordados, sin embargo, existen algunos estudios de caso que dan cuenta de los procesos locales y/o provinciales desde el año 2003²⁵.

Beliera (2019) indaga sobre el conflicto sindical de los trabajadores de la salud en la provincia de Neuquén y remarca la necesidad de no considerar al periodo de la post-convertibilidad de manera homogénea en todo el territorio nacional. La autora considera que el caso de Neuquén es útil para conceptualizar los matices que se dieron en los procesos sociales que han sido estudiados para otras escalas de análisis. En el caso del sector de la salud en Neuquén se puede observar que la dinámica del conflicto laboral en la provincia– con dos grandes huelgas en los años 2005 y 2007- tuvo un contraste respecto de la dinámica nacional en relación con la nueva estructura de oportunidades para las organizaciones sindicales. Según la autora, considerar las distintas escalas de análisis permite mostrar que los actores sociales acumulan poder y participan de la disputa política poniendo en evidencia matices con lo que sucedido a nivel nacional.

Sozzi (2016) indaga en el conflicto de los trabajadores de la salud pública en la provincia de Córdoba entre los años 2011 y 2013, debido a que este sector fue el protagonista de la conflictividad laboral en la provincia durante ese período. La autora destaca que las demandas presentadas por el sector salud fueron mayormente por cuestiones salariales y por las modalidades precarias de contratación, aunque también por el deterioro de los servicios de salud y el vaciamiento de hospitales. Con respecto a los rasgos de la acción colectiva, señala que si bien presentó una alta fragmentación en términos de demandas y lógicas de lucha, se caracterizó por una actitud activa de los trabajadores y por su capacidad para realizar acciones conjuntas. Por su parte, el gobierno provincial tendió a replicar lo que ocurría a nivel nacional, desarrollando una

²⁵ Con respecto a la conflictividad social y laboral en los niveles subnacionales también cabe señalar los aportes realizados por diferentes observatorios, por ejemplo, el Observatorio de la Conflictividad de Mar del Plata (<https://observatoriodeconflictividad.org/mar-del-plata/>); el Observatorio de Conflictos laborales de Córdoba (<https://observatoriodeconflictoscordoba.wordpress.com/>) y el Observatorio de Conflictividad socio-laboral de Mendoza.

estrategia que tendió a privilegiar el diálogo con aquellos sindicatos reconocidos legalmente.

Aizicson (2018) estudia las estrategias de lucha de la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN) durante el período 2003-2007 y destaca el elevado nivel de conflictividad del gremio neuquino en comparación con sus pares provinciales. La conflictividad del gremio durante esos años marca una continuidad respecto de la década del '90 con el rechazo del sindicato a la Ley Federal de Educación y posteriormente, en el año 2006, con el rechazo a la Ley de Financiamiento Educativo. Estos posicionamientos y estrategias del sindicato marcaron una diferencia fundamental y un distanciamiento con la CTERA en relación con sus formas dialoguistas o simbólicas frente a los planes de lucha con cortes de ruta propuestos por ATEN y frente a su rechazo a las paritarias, a las conciliaciones obligatorias y a las reformas estatutarias que atentaban contra la democracia sindical.

Auzoberria y otros (2016) analizan el conflicto social y laboral protagonizado por los trabajadores estatales de Santa Cruz en el año 2007. Trabajadores docentes, judiciales, empleados legislativos y municipales de Río Gallegos conformaron un frente gremial que se denominó Mesa de Unidad Sindical (MUS). Los autores analizan cómo, a partir de 2004, el resurgimiento sindical que se da a nivel nacional, impacta en los empleados públicos provinciales quienes recobrarán protagonismo en la lucha por revertir políticas que en los '90 cercenaron muchos de sus derechos. En esa disputa, los trabajadores estatales enfrentaron no solo al Estado empleador, sino también al Frente para la Victoria (FPV) en tanto fuerza política.

Por su parte, Collado (2010) estudió el accionar y la resignificación de las prácticas de los trabajadores de ATE de la provincia de Mendoza durante el período posconvertibilidad. El sindicato desplegó varias acciones innovadoras que le permitieron llevar a cabo un proceso de recambio de delegados luego de un ciclo de protestas en el año 2005 y que pretendió tener un impacto en la construcción de un sujeto colectivo con perfil identitario propio. La mayor innovación se evidenció en el marco de las elecciones legislativas provinciales del año 2009, donde al interior del gremio se dio un debate que fue más allá de los intereses corporativos, e incorporó cuestiones tales como la defensa de la educación y la salud públicas, la reforma agraria, la reestatización de empresas del Estado y la criminalización de la protesta social, entre otras cuestiones. El estudio concluye que si bien los trabajadores del Estado mostraron

dinamismo y vitalidad en términos de acciones de protesta y de defensa de la situación laboral de los trabajadores, sus acciones no lograron revertir el deterioro del salario y de las condiciones de vida.

Iglesias y Lucca (2017) analizan el peso político del sindicalismo estatal en la ciudad de Rosario y en la provincia de Santa Fe durante los años 2003-2007, planteando las particularidades que presentó el accionar de los gremios en comparación con lo ocurrido a nivel nacional en el mismo período. Los casos analizados son UPCN y la Asociación de Magisterio Santa Fe (AMSAFE). UPCN fue el gremio con mayor protagonismo político debido a su penetración en el peronismo y a las iniciativas legislativas que logró aprobar, dado que su secretario general fue diputado provincial. Por su parte, la relevancia de AMSAFE se dio por la retroalimentación entre las múltiples voces internas y su capacidad para extender el conflicto. Los autores señalan que las diferencias políticas entre Carlos Alberto Reutemann y Néstor Kirchner y relevancia de los representantes de gremios estatales, influyeron en que la proyección política de Hugo Moyano no sea significativa plano subnacional, estableciendo diferencias entre los procesos nacionales y provinciales.

Por último, Duhalde (2017) analiza las características de la relación de intercambio político entre el Poder Ejecutivo de la ciudad de Azul y el principal gremio municipal, el Sindicato de Trabajadores Municipales de Azul (STMA). El autor analiza cómo los intereses laborales e institucionales de los sindicatos intervienen en el modo en que se desarrolla el vínculo entre Estado y sindicatos en el sector público. Para el caso de Azul, se observa que el gobierno municipal pretendió limitar tal vínculo al tratamiento de cuestiones gremiales y laborales y, el sindicato, orientó la relación laboral al plano político para obtener beneficios institucionales propios.

Dentro de este campo de estudios sobre política y conflictividad laboral en el ámbito subnacional, esta tesis se propone profundizar en el estudio de la variación territorial del conflicto resaltando la importancia de las escalas de análisis y realizar un aporte indagando en lo ocurrido en la provincia de Santiago del Estero en lo relativo a la transformación de la política laboral y las estrategias sindicales durante la posconvertibilidad.

3. Aspectos metodológicos.

3.1. Las escalas de análisis y el estudio de caso como diseño de investigación.

Al intentar establecer al nivel provincial como categoría de análisis, lo que se busca es construir problemas y objetos de estudio diferentes de la escala nacional (Frederic y Masson, 2009). Por lo tanto, si bien esta tesis pretende abordar temáticas que fueron más ampliamente analizadas a nivel nacional, desplazar el nivel de análisis al ámbito territorial o local permite la construcción de un nuevo objeto de estudio con dimensiones analíticas particulares.

Como afirma Madoery (2011), los procesos sociales fundamentales - económico-sociales, político-institucionales, culturales y simbólicos – ocurren en planos de espacialidad que adquieren sentido en diferentes escalas geográficas:

...un territorio forma parte de un contexto situacional que lo prefigura y lo condiciona (de alcance regional, nacional y/o global). Ningún territorio es una isla que pueda desarrollarse al margen de los contextos de los que forma parte. Pero tampoco es un mero recipiente de lógicas externas que explican todo lo que ocurre en cada ámbito, sea urbano o rural. El territorio tiene vida y tiene rasgos propios que lo identifican y lo diferencian, lo singularizan: un determinado ambiente, una historia, perfiles productivos característicos, una cierta dotación de infraestructura, un perfil institucional y un modo de convivencia, una sociedad local con expectativas y ambiciones, con líderes, referentes, vínculos, desafíos, sueños (Madoery, 2011:33).

Por lo tanto, al analizar los procesos provinciales es necesario tener en cuenta el contexto situacional y la mutua interrelación entre los distintos niveles jurisdiccionales, ya que, como afirman Mauro y Ortiz de Rozas (2016) la política provincial es inescindible de su interacción con los niveles nacionales de la política²⁶.

De acuerdo a los objetivos de investigación planteados se realizará un estudio de caso como diseño de investigación (Neiman y Quaranta, 2006). Si bien se ha señalado como crítica que los estudios de casos tienen la debilidad de no permitir realizar generalizaciones, esas críticas no tienen en cuenta que esos estudios no buscan descubrir relaciones causales universales entre variables sino determinar de qué manera un grupo de factores opera dentro de algunos casos individuales (Collier, Mahoney y Seawright 2004²⁷). En este sentido, se ha destacado como una ventaja que “los estudios de caso son de gran ayuda para producir nuevos marcos teóricos, elaborar hipótesis originales y construir explicaciones sensibles al contexto” (Lodola, 2009:15).

²⁶ Con respecto a la conflictividad social y laboral, la mutua interrelación entre los distintos niveles de gobierno se evidencia en los estudios sobre los movimientos de protestas que se dieron en algunas provincias durante la década del '90, ya que tales movimientos se originaron en respuesta a las políticas neoliberales impulsadas desde el gobierno nacional y en los efectos que esas políticas tuvieron en las administraciones provinciales. Como señalamos anteriormente, nos referimos, entre otros, al santiagueño y a los conflictos en Cutral-Có y Plaza Huinul.

²⁷ Citados en Lodola (2009).

Siguiendo a Yin (1994) denominamos a nuestro diseño como de caso único integrado, dado que está compuesto por varias unidades de análisis. Este diseño es útil para responder a nuestros objetivos de investigación porque nos permite centrar la indagación no solamente en las subunidades de análisis -los sindicatos- sino también en una unidad de análisis mayor, la política laboral provincial. Construir un diseño de estudio de caso único integrado permite responder a nuestros objetivos específicos de investigación considerando dentro del diseño del caso tanto a las dimensiones de análisis que influyeron en la construcción de la política laboral provincial como a las estrategias sindicales y sus determinantes.

El estudio de la política laboral en Santiago del Estero durante el período 2005-2013 resultó relevante por varios motivos. El primer motivo, lo otorga el hecho de que ocurre en una provincia que puede considerarse paradigmática de lo que hemos desarrollado en los apartados anteriores sobre la nueva forma de Estado que surge a partir del año 2003 en Argentina en referencia a la canalización del conflicto y al estímulo a la negociación colectiva. Como se verá en el Capítulo 2, el Estado nacional instó a las provincias, a través de diversos mecanismos, a establecer la negociación con los sindicatos como práctica habitual y, en tal sentido, por primera vez se instaura este tipo de negociaciones en la provincia. El segundo motivo, se vincula con las características y la trayectoria histórica de Santiago del Estero, a saber: el rol fundamental que desempeña el Estado en la vida provincial, el quiebre político-social que se dio en la provincia en los años 2004 – 2005 con el fin del jurarismo y la trayectoria de la conflictividad laboral en el ámbito estatal, con el santiagueñazo como hito en su historia política. Tener en cuenta este hito, nos permitirá analizar el impacto y la relevancia de la introducción de las Mesas de Diálogo como instancia de canalización del conflicto laboral.

Para la selección de las subunidades de análisis -los sindicatos-, se ha realizado un muestreo teórico. El muestreo teórico “es el proceso de recogida de datos dirigido por el desarrollo de la teoría, mediante el cual la recogida, codificación y análisis de los datos se va realizando conjuntamente, de tal manera que el desarrollo teórico que surge del análisis de los datos indica al analista los nuevos datos que necesita y donde puede encontrarlos. Es un proceso abierto guiado por la evolución de la teoría que surge de los datos” (Abela, García Nieto y Perez Corbacho, 2007:63)

Este tipo de muestreo nos permitió orientar la recolección de los datos para descubrir categorías y sus propiedades, así como sus interrelaciones. La categoría principal que

guió la recolección de los datos fue la de estrategia sindical. De acuerdo a los primeros datos que emergieron del trabajo de campo, pudimos establecer semejanzas y diferencias en esta categoría principal. Esto nos permitió dividir a los sindicatos en dos grupos, aquellos que desarrollaron estrategias negociadoras con el gobierno y aquellos que desarrollaron estrategias confrontativas.

Luego de haber establecido esos dos tipos estrategias a partir de los datos observados, nos propusimos indagar sobre cuáles eran sus características específicas y qué elementos las explicaban. Siguiendo a Bril-Mascarenhas y otros (2017), optamos por un análisis que consistió en un proceso iterativo que comenzó con un momento inductivo construyendo una primera narración no causalizada, aunque sí guiada por intuiciones teóricas, y seguido por un momento deductivo que permitió la construcción de hipótesis a partir de la literatura y de la observación empírica.

Por lo tanto, luego del momento inductivo que nos permitió establecer los tipos de estrategias del campo sindical santiaguense, pasamos así al momento deductivo y recurrimos a bibliografía especializada sobre estrategias sindicales y sobre recursos de poder o recursos sindicales (Duhalde, 2015; Murillo, 1997; Silver, 2005; Senén González y Haidar, 2014) Esta bibliografía fue esclarecedora para el análisis de los datos emergentes. En cuanto a los recursos sindicales pudimos observar que, en cada uno de los grupos de sindicatos -los negociadores y los confrontativos- había dos sindicatos – UTEPSE y CISADEMS- en los que podía reconocerse y distinguirse claramente, de acuerdo a lo que marcaba la literatura, el tipo de recurso sindical utilizado –recursos políticos (Senén González y Haidar, 2014) y recursos organizativos respectivamente (Duhalde 2015). Nuevamente volvimos a los datos para examinar en profundidad acerca de las características en el uso de esos recursos y pudimos comprobar que, a pesar de tratarse de sindicatos que utilizaban recursos diferenciados, tenían un elemento en común: una trayectoria en el uso de esos recursos a lo largo del tiempo. Luego de constatar esto, recuperamos literatura especializada que nos permitió construir la hipótesis de que las estrategias desarrolladas por cada uno de los sindicatos elegidos en torno a las Mesas de Diálogo respondían a su tradición sindical (Cambiasso, Longo y Tonani; 2016); Gindin, 2011; Soul, 2006; Santella y Montes de Oca, 2020; Hyman, 1994).

Siguiendo a esta literatura y considerando a la tradición como un proceso activo que se reactualiza en función de las disputas y relaciones de poder actuales (Cambiasso, Longo

y Tonani, 2016), nos propusimos indagar en la forma en que se habían reactualizado esas estrategias en el nuevo contexto institucional signado por los cambios en la política laboral.

A continuación se presenta un cuadro que sintetiza los niveles y dimensiones del diseño de investigación presentado:

Cuadro 1. Diseño de investigación: caso único integrado.

Diseño de investigación: caso único integrado	
Nivel del estudio	Dimensiones
Contexto	Política laboral nacional, relación nación-provincia, cambio en el régimen político provincial
Marco institucional (unidad mayor)	Política laboral provincial, Mesas de Diálogo, Dimensión Ejercicio del poder del régimen
Actores (subunidades)	Sindicatos y sus estrategias

3.2. Las preguntas de investigación y las dimensiones de análisis.

Como se mencionó en la Introducción de la tesis, las preguntas de investigación de la tesis son: ¿Cómo se reconfiguró la política laboral en Santiago del Estero a la luz de las características del régimen político provincial y de los cambios en la política laboral nacional?, ¿Cuáles fueron las diferentes estrategias desplegadas por los sindicatos estatales ante los cambios en la política laboral en la provincia y qué elementos explican esas diferencias?

Para responder a estas preguntas, se desarrollaron las siguientes dimensiones y subdimensiones de análisis que formaron parte del esquema explicativo de la tesis:

- *Política laboral nacional*: formas que adopta la negociación colectiva, niveles predominantes de negociación, contenidos y periodicidad de las negociaciones.
- *Política laboral provincial*: formas que adopta la negociación con los sindicatos provinciales, existencia de instancias institucionalizadas (o no) de relaciones con los sindicatos, normativa específica sobre empleo público y sector docente, formas existentes de contratación de empleados públicos y docentes.

- *Régimen político, dimensión del ejercicio del poder:* estrategias gubernamentales, tipo de vínculos que establece el gobierno con los actores sociales, relaciones de coerción/negociación (aceptación y/o rechazo de las demandas, uso de la conciliación obligatoria, descuentos por días de paro, la exclusión -no permitir acceso a determinados sindicatos a las Mesas de Diálogo, la invisibilización de acciones conflictivas en la prensa local (esto lo observamos comparando lo publicado en la prensa local y los comunicados del sindicato y la Confederación de Educadores Argentinos (CEA)).
- *Estrategias sindicales: formas que asume la participación institucional* (reuniones bilaterales con el gobierno, tipo de demanda presentada en la Mesa de Diálogo, resultado de la negociación y rol del sindicato en el logro de ese resultado) y *las formas que asume el conflicto* (conflictos con huelga, duración de las huelgas, cantidad), conflictos sin huelga (movilizaciones, actos, declaraciones de alerta, presentación de notas y petitorios) y momento de las acciones conflictivas (antes, durante, y/o después de la negociación con el gobierno).
- *Tradición sindical:* se reconstruyen las trayectorias en base a las siguientes dimensiones: a) Estructura sindical: tipo de recursos de poder utilizados, vínculos con sus federaciones y con confederaciones; formas de participación (reuniones, asambleas) y relación de los líderes con las bases y b) Relaciones con el gobierno: vínculos con el partido de gobierno (lugares en las listas electorales), desempeño de cargos institucionales en el Estado por parte de los líderes o independencia respecto del gobierno, c) análisis de las acciones sindicales en relación al conflicto y la negociación.

3.3. El abordaje empírico.

Los objetivos específicos abordados para responder a la pregunta de investigación fueron: a) describir las características de la política laboral en Santiago del Estero durante los años 2005- 2013; b) analizar de qué modo influyeron el cambio de régimen político provincial y la política laboral a nivel nacional en la nueva política implementada en la provincia; c) analizar las estrategias gubernamentales y sindicales en las Mesas de Diálogo; d) Identificar el vínculo de las estrategias sindicales desplegadas en torno a las Mesas de Diálogo con las tradiciones de las organizaciones gremiales estudiadas.

Para cumplir el primer objetivo y poder describir las características de la política laboral en Santiago del Estero durante los años 2005- 2013 se utilizaron fuentes secundarias: leyes y documentos oficiales nacionales, legislación y prensa escrita provincial, principalmente el diario *El Liberal*, el más importante de la provincia.

Para abordar el objetivo dos, que corresponde al análisis de la influencia del cambio de régimen político provincial y de la política laboral a nivel nacional en la nueva política implementada en la provincia, se recurrió a investigaciones académicas y prensa escrita.

Con respecto a los objetivos tres y cuatro, las estrategias gubernamentales y sindicales en las Mesas de Diálogo y Trabajo, se reconstruyeron mediante el análisis de la prensa local, de los comunicados de los sindicatos y de la Confederación de Educadores Argentinos (CEA) y de entrevistas a dirigentes sindicales. El análisis de la prensa local permitió acceder al resultado de la negociación y a la manera en la que el Estado concibe al actor sindical y a los conflictos laborales y, los comunicados de los sindicatos- concretamente de CISADEMS- permitieron reconstruir sus propias voces. También se utilizaron Documentos de Análisis de la conflictividad laboral elaborados por el Ministerio de Trabajo de la Nación y los Informes Indicativos del Salario Docente elaborados por la Coordinación General de Estudios del costo del Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Nación.

Las estrategias de UTEPSE se reconstruyeron a través de entrevistas semi-estructuradas a representantes sindicales y del análisis de fuentes de prensa local. Las acciones conflictivas de CISADEMS (declaraciones de estado de alerta, asambleas, movilizaciones, paros o huelgas, cortes), los tipos de demandas planteados y la respuesta gubernamental se reconstruyeron mediante el análisis de entrevistas semi-estructuradas, fuentes periodísticas locales y comunicados del sindicato y de la CEA.

Se optó por realizar una revisión del diario *El Liberal* durante el período 2005 – 2013 mediante ciertas coyunturas consideradas importantes para responder a las preguntas de investigación de las tesis, tales como el período de reunión de las Mesas de Diálogo, las paritarias nacionales y las fechas en las que se otorgaron los aumentos de salarios. Para el año 2005, se optó por no centrar la búsqueda de datos solo en determinadas coyunturas y revisar todas las publicaciones periódicas de *El Liberal*, con el fin de reforzar la evidencia empírica para la hipótesis sobre el rol canalizador de la conflictividad laboral de las Mesas de Diálogo. Esto nos permitió observar el devenir de las acciones de la mayor parte de los sindicatos, principalmente los docentes, y

observar que desde el inicio del gobierno de Gerardo Zamora, en marzo del 2005, la Intergremial Docente desarrolló numerosas acciones conflictivas y, sin embargo, desde la introducción de la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente en el mes de julio de ese año, esas acciones cesaron y esos sindicatos se sumaron a la mesa de negociación.

En el siguiente cuadro se sintetizan los objetivos específicos, las dimensiones de análisis, los indicadores y las fuentes consultadas para responder a los objetivos:

Cuadro 2. Objetivos específicos, dimensiones de análisis, indicadores y fuentes.

Objetivos	Dimensiones	Indicadores	Fuentes
a) describir las características de la política laboral en Santiago del Estero durante los años 2005- 2013;	Política laboral provincial (para estatales y docentes)	1-Existencia de instancias de negociación con los sindicatos. 2- Características de la normativa específica sobre empleo público y sector docente. 3-Formas existentes de contratación de empleados públicos y docentes	1- Legislación laboral provincial. 2.1-Estatuto docente y ley de educación provincial. 2.2-Estatuto del personal civil de la Administración pública provincial. 3-Entrevistas y prensa local.
b) analizar de qué modo influyó el cambio de régimen político provincial y la política laboral a nivel nacional en la nueva política implementada en la provincia;	Régimen político: dimensión ejercicio del poder (estrategia gubernamental)	Tipo de vínculos que establece el gobierno con los actores sociales: relaciones de coerción/consenso (uso de la conciliación obligatoria, exclusión -no permitir acceso a determinados sindicatos a las mesas de diálogo-, invisibilización de acciones conflictivas, frecuencia de las negociaciones y momento de la convocatoria, aceptación/rechazo de las demandas.	-Investigaciones académicas - prensa local -entrevistas con dirigentes sindicales -comunicado de los sindicatos -declaraciones de funcionarios gubernamentales en medios de prensa.
	Política laboral nacional	-Formas que adopta la negociación colectiva y niveles predominantes de negociación y periodicidad de las negociaciones, contenidos.	-Investigaciones académicas. -Legislación nacional Boletín de Estadísticas Laborales (MTEySS) e Informe indicativo del salario docente. -Legislación y normativa sobre NC por provincia -Prensa local y entrevistas.
	Influencia de la política laboral nacional en la provincial	-Alineamiento político del gobierno provincial con el nacional -Réplica de la política de negociaciones del nivel nacional en el provincial: apertura de una instancia de diálogo con sindicatos. -Impacto de la negociación nacional en la provincial en la frecuencia de la negociación y en los resultados (porcentaje de aumento salarial)	

c) analizar las estrategias sindicales ante las Mesas de Diálogo;	Estrategia sindical	<p><i>Formas que asume la participación institucional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -reuniones bilaterales con el gobierno, -tipo de demanda presentada en la mesa de diálogo (Salariales, Condiciones de trabajo - tipo de contratación, formas de organización del trabajo, estabilidad, condiciones edilicias, etc) -resultado de la negociación y rol del sindicato en el logro de ese resultado, 	<ul style="list-style-type: none"> -prensa local (El Liberal) y nacional -comunicados del sindicato -declaraciones de los dirigentes en distintos medios -entrevistas a dirigentes
		<p><i>Formas que asume el conflicto:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -conflictos con huelga, (duración de las huelgas, número de huelguistas), -conflictos sin huelga (movilizaciones, actos, declaraciones de alerta) -momento de las acciones conflictivas (antes, durante, o después de la NC) 	<ul style="list-style-type: none"> -prensa local (El Liberal) y nacional -comunicados del sindicato y de la CEA (Confederación de Educadores Argentinos) -declaraciones de los dirigentes en distintos medios. -Entrevistas a dirigentes sindicales
d) Identificar el vínculo de las estrategias sindicales desplegadas en torno a la mesas de diálogo con las tradiciones de las organizaciones gremiales estudiadas	Tradición sindical	<p>Reconstrucción de trayectorias en base a:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Estructura sindical: tipos de recursos de poder, vínculos con sus federaciones o confederaciones, formas de participación (reuniones, asambleas) y relación de los líderes con las bases. -Relaciones con el gobierno: vínculos con los partidos políticos (lugares en las listas electorales), desempeño de cargos institucionales en el estado por parte de los líderes o autonomía respecto del gobierno. -Desarrollo de acciones conflictivas. 	<ul style="list-style-type: none"> -investigaciones académicas, -entrevista a dirigentes sindicales -prensa local

CAPITULO 2.

LOS LÍMITES DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN LA CONSTRUCCION DE LA POLÍTICA LABORAL SANTIAGUEÑA (2005 – 2013).

2.1. Introducción.

El objetivo de este capítulo es desarrollar el modo en que se construyó la política laboral santiagueña del período 2005 – 2013. En el año 2005 se introduce un cambio en la política laboral en Santiago del Estero con la implementación de la “Mesa de Diálogo y Trabajo” y la “Mesa de Diálogo y Trabajo Docente”. Este cambio en la regulación de las relaciones laborales es relevante dado que se trata de una provincia donde los estallidos sociales asociados a conflictos laborales han marcado hitos en su historia política. Durante el período estudiado, ambas instancias permitieron encauzar y canalizar el conflicto laboral.

En el Capítulo 1 afirmamos que en el proceso de configuración de las políticas públicas existen diferentes factores que limitan la adecuación de las políticas a los requerimientos de la reproducción capitalista, que los límites de la actividad del Estado están histórica y geográficamente determinados y que, por lo tanto, varían de acuerdo a la forma de Estado vigente. También analizamos particularmente dos dimensiones de la forma de Estado relativas a nuestro objeto de estudio: la relación capital y trabajo y la relación nación – provincias.

En este capítulo analizaremos la forma que estas dos dimensiones de la forma de Estado adquirieron durante los gobiernos kirchneristas y de qué manera influyeron en la configuración de la política laboral santiagueña.

En lo que se refiere a la relación capital y trabajo, siguiendo a Piva (2012) identificamos, a su vez, dos subdimensiones: 1) el tipo e importancia relativa de las funciones del aparato estatal—en su mayor parte dependientes del Poder Ejecutivo y; 2) los mecanismos de institucionalización de los conflictos sociales y los modos de representación e interlocución estatal con diferentes actores.

Por otro lado, en lo referido a la relación nación-provincias, nos centraremos en los instrumentos de política que desarrollaron los gobiernos kirchneristas para que la nación desempeñe un rol de rectoría, de coordinación y articulación interjurisdiccional en las políticas sectoriales descentralizadas durante los '90.

De acuerdo a las características de nuestro objeto de estudio, las subdimensiones 1 y 2, referidas a la relación capital y trabajo, serán analizadas conjuntamente en un solo apartado por considerar que la importancia que tuvo el Ministerio de Trabajo dentro del aparato del Estado está íntimamente relacionado con los mecanismos de institucionalización del conflicto laboral y con la forma de regulación e interlocución estatal con los sindicatos.

En este sentido, desde el año 2003 el Ministerio de Trabajo ocupó un rol fundamental en el esquema del Poder Ejecutivo en la implementación de la política laboral y en la importancia otorgada a la negociación colectiva, dentro de una estrategia de normalización de la conflictividad de los sindicatos (Bonnet, 2015). En este marco, con respecto a los vínculos entre el Estado y los sindicatos, sostenemos que la estrategia propulsada por el gobierno consistió en el establecimiento de una modalidad de negociaciones a nivel las de cúpulas entre sindicatos de carácter monopólico, asociaciones empresarias y el gobierno (Etchemendy y Collier, 2008).

Con respecto a las relaciones entre la nación y la provincia, la importancia otorgada a la negociación colectiva, también se vio reflejada en una apertura o revalorización de instancias de negociación en distintas áreas geográficas. Como se verá a continuación, la puesta en funcionamiento del Consejo del Salario pero fundamentalmente de la Paritaria Nacional Docente, tuvieron impacto, en mayor o menor medida, en los procesos políticos provinciales vinculados al establecimiento del salario en sus sectores públicos.

En este sentido, es importante resaltar que la descentralización política y administrativa en un Estado federal como el argentino, otorga a las provincias elevados niveles de autonomía en la definición de sus políticas públicas. No obstante, durante los gobiernos kirchneristas se da un intento de centralizar y homogeneizar aspectos vinculados a la regulación laboral en las provincias a través de la sanción de diferentes leyes y la revitalización de mecanismos como los Consejos Federales.

En el caso de la provincia de Santiago del Estero, la política laboral provincial se configuró en base a estas dos dimensiones de la forma de Estado recién mencionadas y a las características de su régimen político provincial. En tal sentido, sostenemos que el régimen político y, particularmente, su dimensión del ejercicio del poder del Estado inciden en la configuración de las políticas públicas. Otorgamos importancia al régimen político santiagueño debido a su trayectoria histórica y por el cambio que ocurre en su

dimensión del acceso al poder en el año 2005. En ese año Gerardo Zamora - perteneciente a la Unión Cívica Radical - asume como gobernador en el marco del Frente Cívico incorporando en su discurso demandas de democratización y renovación políticas en la provincia luego de la Intervención Federal y del fin del juarismo (Ortiz de Rozas, 2010).

Gerardo Zamora decide continuar con las mesas de negociación con los sindicatos -que ya había inaugurado el gobierno de la Intervención Federal de 2004 -en el marco de la impronta de diálogo, consenso y renovación política que intentó darle a su gobierno. No obstante, a pesar de estos cambios, se observarán algunas continuidades respecto de la etapa juarista en el ejercicio del poder del Estado y en las estrategias gubernamentales desarrolladas por el gobierno provincial en la relación con los sindicatos.

El capítulo se encuentra estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan las particularidades del régimen político santiagueño a partir del año 2005 en términos de rupturas y continuidades con la etapa juarista; en segundo lugar; se desarrollan las características de la forma de Estado y la política laboral nacional durante la posconvertibilidad y; en tercer lugar, se presentan las especificidades de la negociación colectiva en la administración pública nacional y en las jurisdicciones provinciales. Finalmente, se describe la política laboral santiagueña analizando de qué manera las dimensiones de la forma de Estado, la política laboral nacional y el régimen político provincial influyeron en su configuración.

2.2. Características del régimen político santiagueño.

En este apartado analizamos en términos de rupturas y continuidades las características del régimen político santiagueño considerando el fin del juarismo y el período que se abre luego de la intervención federal de 2004, con los dos primeros gobiernos de Gerardo Zamora.

Como se mencionó en el Capítulo 1, las características que tuvo el juarismo en la provincia llevaron a diversos autores a definir al régimen político como autoritario, no democrático o patrimonial. No obstante, en este estudio decidimos no partir a priori de esas categorías, para poder identificar, explorar y, eventualmente conceptualizar, las prácticas de los actores involucrados tanto en el acceso al poder del Estado como en su ejercicio.

En cuanto a la dimensión del acceso al poder - y de acuerdo al período de análisis estudiado - es importante analizarla debido a que indagamos dos períodos de gobierno que se inician luego de la extensa experiencia juarista. Sostenemos que en este período se da un cambio de régimen político en la dimensión del acceso al poder, y no sólo un cambio de gobierno, ya que por primera vez en décadas Juárez deja de ser la figura predominante de la escena política santiagueña y accede al poder una fuerza política opositora. En cambio, en cuanto a la dimensión del ejercicio del poder del Estado sostenemos que se da una reproducción de ciertas prácticas que tuvo el juarismo, entendiendo al Estado como relación social y como instancia de articulación y dominación de la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 2007).

Para dar cuenta de las características del régimen santiagueño, a continuación realizamos una breve reseña de la experiencia juarista en la provincia para poder luego enfatizar los cambios y continuidades que acontecieron con el fin del juarismo y los dos primeros gobiernos de Zamora.

2.2.1. Cambios y continuidades en el régimen político santiagueño: de Juárez a Zamora.

El juarismo fue una fuerza política provincial liderada por Carlos Juárez, cuyo encuadre a nivel nacional se dio dentro del peronismo y tuvo una extensa trayectoria que puede distinguirse en cuatro etapas: “1) formativa (1949-1952), 2) estructuración del régimen (1973-1976 y 1983-1987), 3) consolidación (1995-1999 y 1999-2002), 4) crisis y derrumbe (2002-2004)” (Schnyder, 2010:67). En este apartado profundizaremos en las etapas de consolidación, crisis y derrumbe.

Como afirma Schnyder (2010) esta periodización no busca entender al Juarismo como una experiencia política ininterrumpida o sin conflictos, por el contrario, se trata de una experiencia intermitente hasta mediados de la década del '90, período en el que logró consolidarse ganando tres elecciones consecutivas y dando inicio a un ciclo de continuidad que le permitió tener una posición hegemónica dentro y fuera el partido.

Esta etapa de consolidación juarista es contemporánea al proceso de reforma del Estado nacional llevado a cabo durante la década del '90, el cual contribuyó a que los gobernadores se conviertan en actores estratégicos de la política, y en este sentido, para el caso de Santiago del Estero, Schnyder (2009) sostiene que además de la reforma del Estado, las características inherentes del sistema político argentino y las

transformaciones ocurridas en los partidos políticos en términos de su territorialización (principalmente el Partido Justicialista) contribuyeron a fortalecer la dominación juarista durante el período 1983 – 2003.

Carlos Juárez accede a su cuarto mandato de gobierno en 1995, luego de la Intervención Federal del año 1993 provocada por el estallido social conocido como santiagueño, tema que será tratado en profundidad en el Capítulo 3.

En 1999 Carlos Juárez fue electo gobernador por quinta vez, pero renunció a su mandato en diciembre de 2001 para asumir una banca de senador nacional. Por entonces, Juárez rondaba los 84 años y argumentó que sus problemas de salud le impedían seguir ejerciendo funciones como gobernador²⁸. El cargo de gobernador fue ocupado por su delfín político, el diputado provincial Carlos Díaz, ya que la vicegobernadora, Mercedes Aragonés de Juárez, también había presentado su renuncia.

La crisis política, económica y social desatada por los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001 hizo retornar a la escena política a Carlos Juárez, logrando que el gobernador interino Carlos Díaz y Mercedes Aragonés de Juárez, como vicegobernadora, fueran plebiscitados a través de un llamado anticipado a elecciones generales en septiembre del año 2002. A las pocas semanas de asumir, el gobernador Díaz tuvo que presentar su renuncia en medio de sospechas de la búsqueda de autonomía respecto de Juárez. En ese contexto, Mercedes Aragonés de Juárez asumió el gobierno de la provincia (Schnyder, 2010).

En el medio de la crisis por la transición al posjuarismo, dada la edad avanzada de sus líderes, ocurre el doble crimen de la localidad de La Dársena²⁹, donde dos jóvenes fueron asesinadas, y en cuyo asesinato estuvieron implicados miembros muy cercanos al poder político y económico del juarismo.

El proceso de movilización y protesta social que provocó este crimen, llevó una eclosión social que comenzó con las marchas del silencio en reclamo de justicia. En ese marco, se logró la conformación de un espacio de protesta social que reunió a actores políticos y sociales, con prácticas y redes de sociabilidad e interacción alternativas e

²⁸ Desde ese momento, ocupó el cargo creado para él de ‘Asesor del Poder Ejecutivo y Legislativo’ y de ‘Protector Ilustre de Santiago del Estero’. El primer título le permitía seguir controlando formalmente las decisiones y funciones de gobierno, y el segundo, estaba ubicado por fuera de la estructura jerárquica de gobierno (Godoy, 2007).

²⁹ Leyla Bshier, de 22 años, había desaparecido el 16 de enero. Veintiún días después sólo reaparecieron sus huesos y cabellos. Patricia Villalba, de 25 años, había sido secuestrada, torturada y asesinada apenas unas horas antes del hallazgo de su cuerpo en la Dársena (Schnyder, 2010).

incluso enfrentadas a las instrumentadas por los partidos políticos tradicionales (Silveti, 2004). Esto, sumado al deterioro del gobierno de la esposa de Juárez, desembocó en la Intervención Federal de la provincia el 1° de abril de 2004³⁰.

A partir de la protesta social por el doble crimen y la posterior Intervención Federal, Carlos Juárez dejará de ejercer influencia en la vida política de la provincia, lo cual no había sucedido anteriormente a pesar de las numerosas crisis y coyunturas políticas adversas que debió enfrentar desde su ascenso al gobierno de la provincia en el año 1949.

La respuesta del gobierno interventor a las expectativas sociales emergentes, se plasmó en una agenda de trabajo centrada en la reforma de las instituciones políticas provinciales. Un mes antes de que ocurriera la Intervención, el futuro interventor, Pablo Lanusse y Luis Eduardo Duhalde, Secretario de Derechos Humanos de la Nación, visitaron la provincia con el objetivo de obtener un diagnóstico de la situación provincial. El resultado de esa visita fue el “Informe Santiago del Estero”, acompañado de trece cajas con denuncias. Godoy (2009) sostiene que el Informe contiene el relato del gobierno interventor sobre el régimen juarista. En este sentido, “la IF se definió por antinomia ejemplar: lo que habían sido los Juárez era todo lo que ellos no debían ser.”

Si bien la Intervención gozó de una gran aceptación social, debió enfrentarse con los actores políticos provinciales, especialmente de cara a las elecciones de 2005, para las que la Intervención tenía un candidato.

Con el justicialismo santiagueño atomizado desde la caída de Juárez, en la interna peronista venció el candidato de la Intervención, José Figueroa, ex ministro de Desarrollo Social de Carlos Menem (Dargoltz, Gerez y Cao, 2006).

Por el radicalismo el favorito era Gerardo Zamora, intendente de la ciudad Capital, quien también recibió apoyo de varios sectores peronistas de la provincia. La fórmula del Frente Cívico, la fuerza transpartidaria encabezada por Zamora, ganó por una diferencia de un poco más de veinte mil votos sobre la fórmula de José Figueroa (Ortiz de Rozas, 2009).

³⁰ Un proceso similar se dio en 1990 en la provincia de Catamarca, cuando fue asesinada María Soledad Morales. La protesta social y la posterior intervención federal marcó el fin de la dominación de los Saadi en la provincia.

Finalmente, en marzo de 2005, Gerardo Zamora asume la gobernación de la provincia. El slogan adoptado por el gobierno electo fue *Por una Nueva Provincia*:

Una nueva provincia suponía un clivaje presente-pasado, en el que el presente aparecía caracterizado por el imperio de la ley, el diálogo y consenso político, en oposición a una época signada por el miedo, la persecución política y la falta de independencia de la justicia (Ortiz de Rozas, 2009:3).

Consideramos que el triunfo de Gerardo Zamora en marzo de 2005 luego de la Intervención Federal, marca una ruptura en la dimensión del acceso al régimen político. No obstante, como afirma Ortiz de Rozas (2011), Santiago del Estero es un caso paradigmático de alternancia limitada entre fuerzas políticas y donde los oficialismos solo fueron desplazados luego de crisis políticas que derivaron en intervenciones federales.

Si bien la Intervención Federal de 2004 puso fin al régimen juarista, la trayectoria que se abre a partir del primer gobierno de Gerardo Zamora evidencia la reproducción de ciertas prácticas políticas en el ejercicio del poder. Estas continuidades – aunque también se dan algunas rupturas- involucran al Estado entendido como relación social histórica, como instancia de articulación de la sociedad y puesto en interacción con diferentes actores: 1) políticos; 2) el empresariado local vinculado a los medios de comunicación; 3) actores sociales -en este caso los sindicatos – y; 4) el gobierno nacional.

En lo referido a la relación con los actores políticos, en poco tiempo el Frente Cívico se transformó en una fuerza política que gobernó casi todo el territorio provincial y la oposición política presentó escasas posibilidades de ganar una elección. En el año 2005, cuando Zamora es electo gobernador por primera vez, ganó con el 46,5% de los votos frente al 39,8% del Partido Justicialista. Luego de esas elecciones, los procesos electorales subsiguientes se caracterizaron en su mayoría por una casi absoluta certidumbre sobre la victoria del oficialismo. En el año 2008 Zamora fue reelegido por el 85% de los votos (Ortiz de Rozas, 2011)³¹.

³¹ A pesar de que el Frente Cívico se conformó como un oficialismo más vasto territorialmente que el peronismo-juarismo, en la provincia se ha dado un proceso de democratización, ya que se ha desmontado el aparato de inteligencia y persecución, lo cual supone un avance en términos de la vigencia de las libertades civiles y políticas (Ortiz de Rozas, 2011). Para un análisis detallado del aparato de inteligencia y persecución del juarismo ver Schnyder (2010)

Durante los gobiernos de Zamora se puede observar la reproducción de algunas prácticas que desarrolló el juarismo y que contribuyen a la formación de los oficialismos invencibles³², mencionados por Ortiz de Rozas (2011).

En primer lugar, el rol del gobernador como ‘gran elector’. Juárez tenía el poder para designar a su sucesor, como lo hizo con César Iturre en 1987, cuando él no pudo presentarse a la reelección dado que la Constitución Provincial no lo permitía. A pesar de detentar este poder, la estructura del Partido Justicialista le imponía límites y los dirigentes políticos locales podían establecer estrategias propias sin rendir cuentas al líder, aunque bajo la posibilidad de ser acusados de traición. Asimismo, durante los últimos años, Juárez debía tener en cuenta la presentación de las ramas partidarias al momento de establecer candidaturas, lo que también funcionaba como un límite (Ortiz de Rozas, 2011).

De acuerdo a Ortiz de Rozas (2011) Zamora aparece como el nuevo gran elector. De todos modos, dentro de la distribución de poder del Frente Cívico, el Ministro de Gobierno, Emilio Neder, líder de Bases Peronistas, tuvo el poder de elegir candidatos. Ortiz de Rozas (2011) identifica nuevamente límites a ese poder, especialmente en las candidaturas municipales, donde diferentes dirigentes políticos, tanto peronistas como radicales y dirigentes sociales llevaron candidatos propios pero encolumnados en el oficialismo provincial. De esta forma, no solo Zamora aparece como el gran elector, sino también el Frente Cívico como fuerza política.

³² Si bien lo que ocurrió luego del segundo mandato de Zamora a partir del año 2013 no forma parte del período analizado en esta tesis, cabe mencionar que en 2013, luego de haber gobernado por dos períodos, distintos sectores políticos pedían por un tercer mandato del gobernador, lo que no estaba permitido por la Constitución provincial, reformada en 2005. Ante esta situación, la jueza civil y comercial de la provincia, Andrea Suárez, declaró en septiembre la inconstitucionalidad de la cláusula transitoria sexta del artículo 152 de la Constitución provincial, que le impedía a Zamora presentarse como candidato. El 27 de octubre debían realizarse las elecciones para gobernador y diputados, pero el 22 intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que respondió a un pedido de la Unión Cívica Radical y suspendió la disputa por los cargos a gobernador y vice por considerar que Zamora no podía presentarse para un tercer gobierno consecutivo. La suspensión de las elecciones a gobernador terminó desdoblado los comicios. El candidato para reemplazar a Zamora en las inminentes elecciones iba a ser el vicegobernador Ángel Niccolai, pero un grupo de dirigentes de Bases Peronistas objetó que la fórmula fuera encabezada otra vez por un radical. Por este motivo, Zamora le pidió a su esposa, Claudia Ledesma Abdala, que se hiciera cargo de la candidatura. La fórmula Claudia Zamora-José Emilio Neder se presentó la tarde del miércoles 30 de octubre y se convocó a elecciones para gobernador el 1 de diciembre. El Frente Cívico ganó la elección obteniendo el 65% de los votos. Gerardo Zamora, que había ocupado en las listas un lugar como suplente del senador Daniel Brué, tomó ese cargo en el Congreso, donde fue designado presidente provisional del Senado (Picco, 2015). En diciembre de 2017 Gerardo Zamora fue electo nuevamente gobernador y reelegido en 2021.

Por otro lado, con respecto a las campañas electorales, los funcionarios del oficialismo que eran al mismo tiempo candidatos, utilizaron ciertos logros de la gestión pública – como inauguraciones de obras y entregas de subsidios – para hacer campaña. Desde diferentes sectores de la débil oposición local denunciaron esta situación y consideraron al gobierno de Zamora como más hegemónico que el juarismo ya que durante la etapa juarista existió una importante oposición política (Ortiz de Rozas, 2011).

En segundo lugar, en relación con los medios de comunicación y el empresariado local, durante los últimos años del juarismo, hacia el año 2000, la familia Castiglione, dueña del centenario diario El Liberal tuvo duros enfrentamientos con los Juárez debido a una serie de investigaciones que develaron el sistema de espionaje político que había montado el gobierno juarista, conducido por su secretario de Informaciones, el comisario Antonio Musa Azar³³. En este contexto, Juárez retaceaba publicidad oficial al diario y comenzaba a hacer negocios con el Grupo Ick. Esto implicó un debilitamiento político y económico de El Liberal que, al mismo tiempo, se vio obligado a frenar las investigaciones periodísticas debido a las acusaciones de las mujeres de la Rama Femenina³⁴, quienes demandaron al diario por reproducir una nota que había salido publicada en La Voz del Interior de Córdoba, donde eran llamadas ‘rameras’. Por otro lado, algunos de los herederos de la familia Castiglione empezaron a vender sus acciones desde el año 2002 y el 20 por ciento fueron vendidas a Néstor Ick (Picco, 2012)

Luego de la caída del juarismo y la llegada de la intervención federal, las denuncias se dirigieron al poder económico aliado al régimen juarista que lo seguía defendiendo desde su estructura mediático-comunicacional de la mano del Grupo Ick. La Intervención Federal se enfrentó al Grupo Ick intentando armar un arco mediático alternativo, denunciando las irregularidades en el crecimiento empresarial logrado

³³ Musa Azar era un allegado a Juárez desde los primeros años de su dominación en la provincia y fue el encargado de organizar y sostener un verdadero aparato de inteligencia interna en ella. Se encargó históricamente de la persecución y control ilegal de la vida de los ciudadanos que pudieran considerarse opositores al régimen. Asimismo, es nombrado en el libro Nunca Más como responsable de numerosas desapariciones de personas. En síntesis, Musa Azar “ha sido una especie de presencia en las sombras en la provincia generando un mecanismo de terror”. (Informe Santiago del Estero). Fue por este motivo que la primera línea de trabajo de la Intervención se orientó a desmontar el aparato represivo de Musa Azar. Al mismo tiempo, se removió a gran parte de la Justicia, incluido el Superior Tribunal, y se desarticularon los núcleos terroristas ligados a la policía de Santiago que subsistían desde las épocas anteriores al golpe militar de 1976 (Dargoltz, Gerez y Cao, 2006).

³⁴ La rama femenina del partido justicialista, liderada por Nina Juárez, le inició un juicio al diario El Liberal por transcribir una noticia aparecida en el diario cordobés La voz del interior, donde criticaban duramente a esa rama del partido. Es notable que el juicio haya estado dirigido solo al diario santiaguense y no al cordobés. Por este motivo, el diario El Liberal sufrió un embargo del \$ 100.000 (Godoy, 2009).

durante el juarismo y, por su parte, el Grupo se defendió apelando a su trayectoria, al aporte social de las empresas y acusando maniobras para dismantelar al holding y repartirse sus propiedades (Picco, 2012).

Con el ascenso de Gerardo Zamora se asiste a un nuevo ordenamiento de las fuerzas políticas y mediáticas en la provincia. En ese contexto, surgieron los intereses del Grupo Ick de ampliar sus acciones y tener injerencia en la línea editorial del periódico. Esto implicó que Zamora tuviera un gran soporte a su gestión desde las páginas del diario y le permitió construir un entramado de alianzas para obtener apoyo unánime de la prensa local (Picco, 2012).

En tercer lugar, en cuanto al vínculo con los actores sociales y, en particular con los sindicatos, históricamente en Santiago del Estero la acción política contestataria fue de difícil concreción dado los estrechos vínculos que existían entre los dirigentes gremiales y la elite económica y política (Saltalamacchia y Silveti, 2009). Dirigentes de la Confederación General del Trabajo (CGT) encolumnados en la Rama Gremial del PJ-Juarista integraron los órganos directivos del partido e inclusive su secretario general fue diputado provincial. La dirigencia de los sindicatos de empleados estatales que formaron parte de la CGT tuvo una actitud pasiva y de colaboración con el juarismo aun cuando se veían afectados los intereses de sus representados (Schnyder, 2010).

A pesar de esto, pudieron desarrollarse algunas acciones políticas contestatarias por parte de algunos sindicatos tales como el Círculo Santiagueño de Docentes de Enseñanza Media y Superior (CISADEMS); el Círculo de Prensa de Santiago del Estero; la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) seccional Santiago del Estero; la Asociación Sindical de Empleados Judiciales; y la Asociación Santiagueña de Ruralistas (ASDER). Estas organizaciones contaron con una dirigencia dispuesta a luchar tanto por los intereses gremiales como contra los excesos políticos del juarismo (Saltalamacchia y Silveti, 2009).

Finalizado el juarismo, el gobierno de la Intervención se propuso una democratización del régimen, lo que implicó, entre otras cosas, derogar la normativa que afectara derechos civiles e iniciar un proceso de diálogo con los actores sociales.

En este sentido, se derogó un Edicto Policial de fecha 17 de Octubre de 1996 que establecía la prohibición de reuniones en Paseos Públicos (Decreto N° 26/04). Este edicto impedía la realización de actos políticos, gremiales o de naturaleza similar en

Plaza Libertad y en el casco céntrico de la ciudad, alcanzando la prohibición tanto a la concentración de personas como de vehículos³⁵.

Por otro lado, se crearon mesas de diálogo sobre diferentes problemáticas, por ejemplo, las Mesas de Políticas Sociales provinciales y las instancias de diálogo con los sindicatos. Una vez en el gobierno, Zamora formalizará las Mesas de Diálogo con los sindicatos – principalmente con los pertenecientes a la CGT- a través de diversos decretos, hasta que se institucionaliza definitivamente su creación con la sanción de la Ley provincial 7054 en el año 2011. Este aspecto será tratado en profundidad en los capítulos 4 y 5.

Por último, y con respecto a los vínculos nación – provincia, Zamora selló su alianza con el gobierno nacional desde el inicio de su gestión, a diferencia de lo que hizo Carlos Juárez en sus respectivas gobernaciones, manteniendo distancia con los distintos presidentes (Castiglione, 2011).

A pesar de que el gobierno nacional había apoyado la candidatura a gobernador del peronista José Figueroa, su acercamiento con el gobierno de Zamora fue notable. Este vínculo se da desde antes de que Néstor Kirchner anunciara la estrategia de la Concertación Plural de cara a las elecciones de 2007 con la candidatura de Cristina Kirchner y el radical Julio Cobos³⁶ (Picco, 2015).

A los pocos meses de haber iniciado su gestión como gobernador, durante la visita presidencial con motivo de los festejos por los 452 años de la fundación de la ciudad de Santiago del Estero³⁷, se firma el acta de Reparación Histórica que impulsara el presidente Néstor Kirchner. En ese momento el entonces presidente señaló: “Vengo a acompañar un proceso de cambio, la transformación de los nuevos tiempos. Señor

³⁵ Informe Santiago del Estero. Informe final de la Intervención Federal. Pág. 34.

³⁶ Cabe mencionar, que Zamora se mantuvo alineado con el gobierno aún después del conflicto con la burguesía rural en 2008, en ocasión de la votación del Vicepresidente Julio Cobos en contra de las retenciones móviles a la exportación. Asimismo, Gerardo Zamora fue expulsado del partido radical por sostener su apoyo al kirchnerismo (Picco, 2015).

³⁷ Durante sus gobiernos, los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández visitaron Santiago del Estero en reiteradas oportunidades. La primera vez fue el 25 de mayo de 2005, segunda, ese mismo año, el 25 de julio para el aniversario 452 de la ciudad de Santiago y en el mes de septiembre. También los presidentes visitaron la provincia en una vez en 2006 y 2007, dos veces en 2008, tres veces en 2009 y en 2010 Cristina Fernández asistió al aniversario 457 de la ciudad e inauguró el Centro Cultural del Bicentenario (Castiglione, 2011).

Gobernador, adelante con este proyecto de reparación histórica, de devolverle la gloria que Santiago merece”³⁸.

Con la firma del Acta se preveía más de 600 millones de pesos en obras de infraestructura para la provincia y podían comenzar a desarrollarse algunas iniciativas que tenía el gobierno santiaguense en el marco de un plan industrial, que significaban la construcción de obras de infraestructura básica como caminos, agua y energía. Algunas de esas obras fueron financiadas mediante el Acta de Reparación Histórica y otras fueron posibles mediante transferencias específicas de Nación en los presupuestos nacionales anuales.

El alineamiento de Gerardo Zamora con el gobierno nacional se tradujo en resultados electorales favorables para éste último y se transformó en una de las provincias que más votos le aportó al kirchnerismo en las elecciones periódicas y en el Congreso Nacional³⁹. Incluso, Zamora apareció como posible candidato a vicepresidente para acompañar a Cristina Fernández en la fórmula presidencial en las elecciones de 2011 (Ortiz de Rozas, 2011).

Para Zamora la relación con la nación era imprescindible para terminar con la exclusión de la provincia del contexto nacional. En una de las primeras visitas de Néstor Kirchner a la provincia, el gobernador expresó:

Nunca más una provincia aislada. Nunca más las diferencias políticas, los celos o las especulaciones electorales harán que Santiago del Estero se tenga que auto excluir de los procesos regionales y nacionales. La nación y la provincia tenemos que trabajar juntas en Santiago. Por eso quiero recordar el reconocimiento que le hice al Presidente de la Nación quien nos visitó dos veces en estos cinco meses de gestión. No hablaba solamente en un discurso cuando decía que lo vamos a ayudar para que la nación progrese y la Argentina se recupere, nuestros diputados nacionales van a estar para eso⁴⁰.

En síntesis, en la dimensión del ejercicio del poder del Estado y, específicamente, en la relación que estableció el gobierno con los distintos actores sociales y políticos, se dan

³⁸ “Sus vínculos institucionales con Santiago: la firma del acta de Reparación Histórica”. El Liberal. Octubre de 2011. Disponible en: <https://www.elliberal.com.ar/noticia/15822/sus-vinculos-institucionales-santiago-firma-acta-reparacion-historica>

³⁹ El Frente Cívico logró obtener las cuatro bancas de diputados y las tres de senadores que le corresponden a la provincia. Asimismo, el 79% de los santiagueños votó a la fórmula Cristina-Cobos en 2007, y en 2011 la fórmula Cristina-Boudou obtuvo el 80% de los votos santiagueños en las PASO y el 82% en las generales. En el Senado tuvo desde 2013 no sólo las dos bancas por la mayoría sino también la banca por la primera minoría, luego de que en las elecciones de ese año se decidiera ir con dos listas separadas: una radical y otra del sector de Bases Peronistas (Picco, 2015).

⁴⁰ “Se afianza el vínculo entre Zamora y Kirchner”. El Liberal. Edición Impresa. 5 de septiembre de 2005.

algunas continuidades en relación con la etapa previa, pero también se evidencian rupturas que son importantes tener en cuenta en relación a nuestro objeto de estudio. Esas rupturas se refieren a la alineación del gobierno provincial con el nacional y a la institucionalización de instancias de negociación con los sindicatos que, marcan un punto de inflexión en la política laboral de la provincia.

2.3. Forma de Estado y política laboral nacional.

Como vimos en el Capítulo 1, en el período que se inicia en los años posteriores a la crisis de los años 2001 y 2002, se modifican aspectos importantes de la forma de Estado de la década del '90 en lo referido a la relación entre capital y trabajo y a la relación nación – provincias. A continuación se desarrollan las principales transformaciones que ocurrieron en ambas dimensiones.

2.3.1. El tipo e importancia relativa de las funciones de las secciones del aparato estatal y su vínculo con los sindicatos.

En la década del '90, la reestructuración del modelo de acumulación y de las modalidades de explotación de la fuerza de trabajo, sumado a las previas crisis hiperinflacionarias, redundaron en el debilitamiento y fragmentación del conjunto de la clase trabajadora (Bonnet, 2007; Piva, 2012).

Durante el menemismo, el conflicto alrededor del salario se restringió en el marco de una disciplina impuesta por la convertibilidad del peso y la mayoría de los sindicatos adoptaron una estrategia neo-participacionista que consistió en la aceptación negociada del programa de reformas a cambio de conservar capacidades financieras, institucionales y organizativas (Bonnet, 2015; Murillo, 1997; Etchemendy, 2001).

En este contexto de disciplinamiento de mercado de los trabajadores a través de políticas monetarias y financieras enmarcadas en la convertibilidad del peso, se otorgó una posición privilegiada a la autoridad económica y monetario financiera (Piva, 2011). Esa posición privilegiada se plasmó en la conversión del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en un ministerio con gran presupuesto y amplias atribuciones, reforzado además por la independencia alcanzada por el Banco Central (BCRA) desde la modificación de su Carta Orgánica de 1992. Las autoridades del BCRA eran representantes de la fracción financiera de la gran burguesía⁴¹ y juntos con

⁴¹Esos representantes pertenecían al Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA) relacionados con la banca privada tales como Roque Fernández y Pedro Pou.

el Ministerio de Economía gerenciaron la disciplina de la convertibilidad (Piva y Bonnet, 2010). Desde diciembre de 2001, a partir de la desarticulación de la hegemonía menemista, esa autoridad comenzó a perder la posición privilegiada que tuvo durante la década del '90 (Piva, 2011).

A partir del año 2003, el Ministerio de Economía fue cediendo su protagonismo a favor de otros ministerios, entre ellos, el Ministerio de Trabajo que, durante la administración kirchnerista, adquirió un renovado protagonismo en materia de regulación del mercado de trabajo.

En efecto, desde el inicio de la gestión de Néstor Kirchner, el Ministerio de Trabajo tuvo un rol preponderante debido a las convocatorias a paritarias y negociaciones colectivas y a su intervención en temas conflictivos como la reforma de la Ley de Riesgos del Trabajo o la Reforma Laboral (Bonnet y Piva, 2010).

En materia legislativa, durante los gobiernos kirchneristas se derogaron leyes que regularon las relaciones laborales durante la década del '90. La ley de Ordenamiento Laboral (25.877) del año 2004 derogó la ley de Empleo Estable 25.250 del año 2000. Los aspectos más significativos de esta nueva norma fueron que restituyó la ultraactividad y la preeminencia de la negociación colectiva por rama de actividad e incluyó ciertas mejoras en lo referido a la duración del período de prueba, plazos de preaviso e indemnizaciones (Bonnet, 2015). A pesar de los cambios que se dieron en materia de regulación laboral, se mantuvieron algunos instrumentos legales que cristalizaron el avance del capital sobre el trabajo ocurrido durante la década del '90, tales como el mantenimiento del período de prueba con la posibilidad de extinguir la relación laboral sin causa y sin derecho a indemnización, aunque con previo aviso; la fragmentación de vacaciones y aguinaldo; y la flexibilización de la jornada a través del establecimiento de jornadas promedio (Marticorena, 2014).

Por otro lado, con posterioridad a la crisis de 2001 se implementaron mecanismos para limitar el despido de trabajadores y medidas que generaron cierta recuperación del poder adquisitivo del salario. En cuanto a las medidas orientadas a limitar los despidos, en el año 2002 se sancionó la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (ley 25.561) que estableció la doble indemnización. En los años subsiguientes, se limitaron los alcances de esta medida y se fueron reduciendo paulatinamente los montos indemnizatorios (al 80% en 2004 y 50% en 2005) hasta

quedar sin efecto en septiembre de 2007 en función de la evolución de la tasa de desempleo abierto.

Con respecto a la política salarial, desde el año 2002 se otorgaron sumas fijas no remunerativas y durante la presidencia de Néstor Kirchner esta medida fue reemplazada por la regulación del salario mínimo, vital y móvil desde julio de 2003. El decreto 392/2003 dispuso la incorporación al salario básico, mediante la negociación colectiva, de las sumas no remunerativas. También es importante mencionar el establecimiento de pautas que operaron como un techo para los aumentos salariales en la negociación paritaria, lo que implicó una limitación de los aumentos nominales sobre el costo salarial real (Marticorena, 2014).

El cuadro N°1 sintetiza en clave comparativa la normativa sancionada durante la década del '90 y la sancionada en 2004 en relación con las instancias de negociación que cada norma privilegiaba. La normativa sobre negociación colectiva en el ámbito docente será tratada en el siguiente apartado.

Cuadro N° 1. Comparación de la normativa sobre negociación colectiva.

Normativa sobre negociación colectiva			
Prevalencia de negociaciones de ámbito menor		Preeminencia de negociaciones de ámbito mayor	
1991	Dto. 2284: Art. 1: Artículo 1°. “Las partes signatarias de los convenios colectivos de trabajo, en ejercicio de su autonomía colectiva, podrán elegir el nivel de negociación que consideren conveniente”	2004	Ley de Ordenamiento Laboral 25.877 (derogó la Ley 25.250): Art. 24. Queda establecido el siguiente orden de prelación de normas:
1993	Dto. 470: "Art. 2° bis.- Las partes signatarias del Convenio Colectivo de Trabajo podrán modificar el nivel de negociación a petición individual de cualquiera de ellas, o de cualquier empleador o grupo de empleadores comprendidos en el Convenio Colectivo de Trabajo respectivo. La solicitud de apertura de un nivel menor de negociación deberá solicitarse dentro de los TREINTA (30) DIAS anteriores a la finalización del plazo del convenio.		a) Un convenio colectivo posterior puede modificar a un convenio colectivo anterior de igual ámbito. b) Un convenio posterior de ámbito distinto, mayor o menor, modifica al convenio anterior en tanto establezca condiciones más favorables para el trabajador. A tal fin, la comparación de ambos convenios deberá ser

1998	Ley 25.013: Art. 15: Un convenio de ámbito menor vigente podrá prevalecer sobre otro convenio colectivo ulterior de ámbito mayor, siempre que esté prevista su articulación y que las partes celebrantes sean las mismas en ambos casos, de conformidad a lo prescripto por el artículo 14 de la presente Ley.		efectuada por instituciones".
2000	Ley 25.250: Art. 25: Un convenio colectivo de trabajo de ámbito menor prevalecerá sobre otro anterior de ámbito mayor, salvo que aquél hubiere sido concertado para articularse con este último.		

Fuente: elaboración propia en base a normativa.

Además de otorgar mayor preeminencia a la negociación por rama de actividad, se revitalizó el espacio tripartito del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, creado en 1991 por la Ley N° 24.013, donde son convocados los órganos centrales de las representaciones de los trabajadores y de los empleadores. Cabe mencionar, que el salario mínimo permaneció en 200 pesos desde 1993 hasta mediados del 2003 (Marticorena, 2014). El Decreto 1095/2004 convocó a este Consejo a reunirse en la sede del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Desde ese momento, cada año el Consejo se reunió para determinar el salario mínimo, vital y móvil de los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo y de la Administración Pública Nacional y de todas las entidades y organismos en que el Estado Nacional actúe como empleador.

Estos cambios y el incremento de la dinámica de la negociación colectiva son analizados por algunos autores como una expresión de “diálogo social”. Tal es la concepción de Etchemendy (2011) y Trajtemberg (2016). Al respecto Trajtemberg (2016:12) afirma:

Desde 2003, los sucesivos gobiernos adoptaron el diálogo social como una política central para la discusión de la determinación de las condiciones salariales y laborales, tanto en el ámbito privado como público. Esto reforzó y promovió las instituciones de diálogo social existentes y creó nuevos espacios de discusión entre los actores de las relaciones laborales.

En el mismo sentido, Etchemendy (2011:13) expresa:

A partir del año 2003 la Argentina vivió un giro fundamental e histórico en la dinámica de sus relaciones laborales. El Diálogo Social entre Estado y actores sociales constituye un eje central de ese cambio. Institutos esenciales para el

Diálogo Social fueron refundados o diseñados y adquirieron un vigor literalmente impensable una década atrás.

En cuanto a esta forma de interlocución estatal con los sindicatos, Etchemendy (2019) sostiene que durante el kirchnerismo se da una coordinación salarial neo-corporativa⁴² que consiste en una política salarial centralizada y tripartita orientada por el Estado y denominada como neo-corporativismo segmentado.

En Etchemendy y Collier (2008) y Etchemendy (2019) se sostiene que mediante pactos neocorporativos, sindicatos nacionales, asociaciones empresarias y gobierno llegaron a acuerdos sobre salarios sectoriales y sobre salario mínimo de la economía. Así, en Argentina surgió un “neocorporativismo segmentado” definido como

una modalidad de negociaciones a nivel de cúpulas en las cuales sindicatos de carácter monopólico, asociaciones empresarias y el gobierno pactan un salario mínimo general y salarios sectoriales acordes a las metas de inflación, que se aplican sólo a una minoría sustancial de la fuerza de trabajo⁴³ (Etchemendy y Collier; 2008:149).

Etchemendy y Collier (2008) también señalan que otro rasgo característico de este neocorporativismo es que el movimiento sindical ha sido relativamente autónomo del Estado, ya que a pesar de su alianza con el gobierno de Néstor Kirchner, ejerció presión sobre los salarios y apoyó la movilización sin la aprobación del gobierno⁴⁴.

⁴² Etchemendy y Collier (2008), definen al neocorporativismo como una forma de estructuración de grupos de interés y de formulación de políticas públicas en la cual: a) las organizaciones sindicales y empresarias tienden a ser monopólicas y bastante centralizadas y; b) las políticas con respecto al salario y otros aspectos se formulan en concertaciones tripartitas a nivel de cúpulas entre el Estado y los actores sociales.

⁴³ Este neocorporativismo posee características que lo distinguen de las formas de intermediación neocorporativistas típicamente europeas. Primero, porque se encuentra “segmentado”, esto es así debido al tamaño significativo del sector informal en Argentina y, segundo, porque a diferencia del neocorporativismo europeo tradicional, el acuerdo no se construye sobre la base del intercambio de moderación salarial por política social hacia el sector formal. En cambio, en este intercambio político el sindicalismo tradicional administra la puja distributiva en el marco de un gobierno favorable, obteniendo aumentos reales de salario - compatibles con las metas inflacionarias del gobierno - y obtiene beneficios organizacionales y particularistas: cambios pro-sindicales en la legislación laboral o beneficios particulares dirigidos hacia los sindicatos más grandes (Etchemendy y Collier, 2008).

⁴⁴ Etchemendy (2019) realiza un análisis desde la perspectiva institucional y compara el neocorporativismo de los gobiernos kirchneristas en Argentina y el del Frente Amplio en Uruguay. Sostiene que una política monetaria más restrictiva y una mayor centralización de la negociación salarial, hicieron que la coordinación de la política de ingresos sea más efectiva en Uruguay que en Argentina. Argentina carece de un ámbito institucional formal e intersectorial para las negociaciones salariales y solo las grandes negociaciones salariales tienen participación directa del Estado. En mesas separadas, el gobierno negocia un salario mínimo para el sector privado y los trabajadores estatales, y otro para el sector docente. La mayoría de los sectores funcionan con una base bipartita, con negociaciones autónomas entre los representantes sectoriales de sindicatos y empresarios. Lo que constituye un elemento clave para la negociación salarial centralizada en Argentina, es la concentración del movimiento obrero y en la CGT y la CTA, que agrupan a la gran mayoría de sindicatos sectoriales en el país (casi todos los trabajadores privados están en la CGT). De todos modos, cabe mencionar que tanto la CGT

A diferencia de los enfoques que analizan a la negociación colectiva como una expresión de diálogo social, en este estudio sostenemos que la negociación colectiva permitió la canalización e institucionalización del conflicto laboral. En este marco, los sindicatos recuperaron su relevancia como organizaciones básicas de defensa de los trabajadores como clase (Darlington, 2014) y la lucha sindical en torno a las condiciones de compra-venta de la fuerza de trabajo recobró centralidad en un nuevo escenario de regreso de las pujas distributivas y de la inflación (Bonnet, 2015y Marticorena, 2014 y 2015).

De acuerdo al enfoque adoptado en esta tesis, sostenemos que el incremento de la negociación colectiva no consiste en una forma de “diálogo social” sino en un mecanismo de institucionalización del conflicto laboral (Hyman, 1981). Desde esta perspectiva, entendemos que el rol de la negociación colectiva durante el período 2003-2015 fue de ordenador y contenedor del conflicto laboral dentro de marcos institucionales (Marticorena, 2014).

Este enfoque no desconoce que el aumento de las negociaciones colectivas se debió también al crecimiento económico y al cambio en las instituciones laborales favorecido desde el gobierno nacional, sin embargo, se considera que las negociaciones colectivas recobraron relevancia como forma de encauzar y canalizar las luchas sociales en el contexto de un proceso de recomposición de la acumulación y de reconstitución de la dominación luego de las crisis de 2001 (Marticorena, 2014; Bonnet, 2015).

Recapitulando, la centralidad del Ministerio de Trabajo se evidencia desde los primeros años del gobierno kirchnerista. En esos primeros años, en materia de política laboral, las medidas predominantes fueron de emergencia ante la crisis, por ejemplo, la devolución del recorte a los salarios del sector público y el otorgamiento de sumas fijas no remunerativas para los salarios del sector privado. En cambio, desde mediados de la década de los 2000, la negociación colectiva - con una tendencia a la centralización- cobró un gran protagonismo dentro de la política laboral.

como la CTA tuvieron rupturas durante los gobiernos kirchneristas. En el año 2008, se dio una ruptura entre la CGT dirigida por Moyano, y la CGT “Azul y Blanca”, liderada por Luis Barrionuevo. A finales del año 2011, Hugo Moyano rompió con el gobierno y la CGT se mantuvo dividida a nivel confederal hasta el final del kirchnerismo. Por otro lado, la CTA se dividió en el año 2010 a causa del conflicto por las retenciones móviles a la exportación de materias primas. En ese conflicto, el sector liderado por Hugo Yasky apoyó al gobierno, en tanto el sector liderado por Pablo Micheli apoyaron la posición de la Federación Agraria Argentina (FAA) y la de las patronales agropecuarias nucleadas en la “Mesa de Enlace” (Marticorena, 2015)

De todos modos, es necesario tener en cuenta que si bien la sanción de la ley de Ordenamiento Laboral favoreció el incremento de la negociación por rama de actividad que se observa desde el año 2004, la negociación por empresa mantuvo un predominio dentro del total de las negociaciones (Marticorena, 2014).

Asimismo, a pesar de las medidas tomadas en relación a la regulación del mercado de trabajo, fundamentalmente la precarización, pero también el desempleo, continuaron operando como mecanismos de disciplinamiento de los trabajadores (Bonnet, 2015).

Por último, dentro del aparato del Estado, el Ministerio de Educación también adquirió un renovado protagonismo dado que, desde los primeros años del gobierno kirchnerista, se observan medidas orientadas a fortalecer el financiamiento educativo y la coordinación interjurisdiccional con el fin de reducir las disparidades provinciales profundizadas con el proceso de descentralización de la década del '90. Este punto será desarrollado en profundidad en el siguiente apartado referido a la relación nación provincia en materia educativa a partir del año 2003.

2.3.2. Centralización y descentralización de funciones: la relación con las provincias.

Durante la década del '90, en el marco de la reforma del Estado, se completó la transferencia de establecimientos educativos secundarios a las provincias, dicha medida tuvo como principal objetivo la reducción de la carga fiscal del Estado nacional⁴⁵. La descentralización se concretó en 1992 a través de la ley 24.049 de Transferencia de Servicios Educativos, que facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a transferir, a partir del 1° de enero de 1992, a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica. Es decir, se transfirieron las escuelas secundarias, los institutos terciarios nacionales y las escuelas públicas de gestión privada a las provincias. Esta ley completaba un ciclo iniciado en 1968, cuando se produce la primera transferencia de escuelas primarias nacionales a las

⁴⁵ El plan de Convertibilidad de 1991 inició una nueva etapa en las relaciones financieras Nación-provincias por la cual comenzó a aumentar la magnitud absoluta de la recaudación tributaria asignada por coparticipación a las provincias. El hecho de que a partir de ese año los recursos impositivos coparticipables comenzaran a crecer significativamente supuso una modificación en favor de las provincias de la distribución primaria considerando todos los impuestos. Para el Estado nacional esta situación constituía un desfinanciamiento, en cambio, para las provincias, un desahogo financiero. Por este motivo, a mediados del año 1991, se planteó la necesidad de recortar la parte de la recaudación impositiva coparticipable a las provincias, pero debido a la resistencia de estas últimas, el gobierno nacional logró la transferencia a las jurisdicciones provinciales de la educación y la salud, entre otras políticas sociales (Morduchowicz, 2010).

provincias. En 1978, el gobierno de la dictadura militar transfirió de manera compulsiva la totalidad de las escuelas y la relación laboral de todos los maestros de educación primaria de la órbita nacional a las provincias (Perazza y Lagarralde, 2007).

Con la ley de 1992 y la nueva distribución de competencias, el orden nacional quedó facultado para evaluar, definir las bases del currículum nacional, organizar la capacitación docente y llevar a cabo políticas compensatorias, entre otras atribuciones. Por su parte, las provincias quedaron a cargo de la gestión directa de las escuelas, de definiciones de política educativa a escala provincial y de la titularidad de la relación laboral de los docentes. Es decir, con la transferencia, todas las relaciones laborales docentes quedan en manos de las administraciones provinciales, lo cual tornaba más complejos los procesos de negociación, acuerdo o confrontación en el orden nacional y concretaba la posibilidad de que los docentes de las distintas provincias perciban salarios diferentes (Perazza y Lagarralde, 2007).

En relación con la disparidad salarial, Perazza y Lagarralde (2007) sostienen que era anterior al proceso de transferencia, pero el hecho de que existiera en todo el país un conjunto de docentes cuyo salario estaba regulado de manera uniforme por el nivel nacional, funcionaba como parámetro común para las negociaciones salariales locales. Desde el proceso de transferencia, se consolidó legalmente la disparidad salarial.

Asimismo, esa transferencia no tuvo en cuenta las capacidades efectivas de los estados provinciales para poder llevar a cabo la prestación de los servicios transferidos. Si bien con la descentralización se logró el equilibrio de las cuentas del Estado nacional, el costo fue un deterioro fiscal de los estados provinciales y una profundización de las diferencias inter-provinciales en la calidad y el alcance de los bienes públicos suministrados⁴⁶ (Vilas, 2003).

De modo que la transferencia de los servicios sociales en general, y de los servicios educativos en particular, tuvo impacto en las dinámicas políticas provinciales y, si bien

⁴⁶ La Ley Federal de Educación de 1993 (24.195) completó la reforma educativa de la década del '90, configurando sus principales ejes, que además de modificar la estructura de los niveles del sistema educativo, los contenidos curriculares, también contemplaba algunas cuestiones vinculadas al rol de la nación estableciendo políticas destinadas a compensar diferencias socio-económicas entre las distintas regiones. Con ese fin se lanzó el Plan Social Educativo, que comprendió un conjunto de intervenciones orientadas a mejorar la infraestructura edilicia y el equipamiento didáctico. Asimismo, la ley preveía la firma de un Pacto Fiscal Educativo destinado a definir responsabilidades y compromisos de financiamiento para la implementación entre el Estado nacional y las provincias (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001).

contribuyó al fortalecimiento de los gobernadores como actores estratégicos de la política provincial, también los ubicó como interlocutores visibles y como destinatarios de múltiples demandas sociales (Schnyder, 2009). En este sentido, la proliferación de los “estallidos provinciales” (Delamata, 2002) durante la década del ‘90 es una muestra de este fenómeno.

En este ámbito, las transformaciones que se dieron en la forma de Estado a partir del año 2003 estuvieron orientadas a revertir o corregir de alguna manera estas consecuencias de la descentralización educativa, dando al Estado nacional una mayor relevancia en su rol de rectoría del sistema educativo.

Sin embargo, si bien durante el kirchnerismo se sancionaron varias leyes que dotaron de mayor protagonismo al Ministerio de Educación, en materia de descentralización, no se revirtió la división de funciones entre nación y provincia heredada de la década del ‘90 (Bonnet, 2015).

Las leyes sancionadas desde 2003 vinculadas con la inversión educativa y la política de salario docente fueron: 1) Ley 25.864 (2003) de 180 días de clases; 2) Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente N° 25.919 (2004); 3) Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (2006), 4) Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006).

Con respecto a la Ley 25.864 del año 2003 establecía “un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase, para los establecimientos educativos de todo el país en los que se imparta Educación Inicial, Educación General Básica y Educación Polimodal, o sus respectivos equivalentes”. Para ello, en su artículo 4 estableció que a fin de asegurar el cumplimiento del ciclo, las jurisdicciones provinciales que no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, podían solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional para brindar el financiamiento necesario para garantizar la continuidad de la actividad educativa, en la medida de sus posibilidades y en las condiciones que considere más adecuadas. Esta fue la primera medida tomada en pos de garantizar el salario del personal docente.

Por otro lado, la Ley 25.919 del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), en su artículo 1 prorrogaba la vigencia del FONID, creado por la Ley N° 25.053 de 1998⁴⁷,

⁴⁷ Como resultado de la descentralización, el Estado nacional dejó de solventar los gastos recurrentes del sistema y financió acciones específicas que no se correspondían con la prestación corriente del sistema educativo. A raíz del largo conflicto docente de la década del ‘90, con la Carpa Blanca durante varios

por el término de cinco años a partir del 1° de enero de 2004 o hasta la aprobación de una Ley de Financiamiento Educativo Integral.

Posteriormente, la Ley de Financiamiento Educativo (26.075), estableció en su articulado numerosas referencias a la mejora de la cuestión salarial de los docentes.

El artículo 3° de esa ley estableció que el presupuesto consolidado del Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología se incrementaría progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del 6% en el Producto Interno Bruto. Con respecto a esto, el artículo 6° estableció que “en los ejercicios fiscales en donde no haya incremento en el PIB o cuando la variación del mismo no genere el incremento en la recaudación exigible para alcanzar las metas financieras previstas, la meta anual deberá adecuarse proporcionalmente al incremento de la recaudación”.

Por otro lado, en su artículo 5° se determinó que el gobierno nacional y los subnacionales aumentarían entre los años 2006 y 2010 el gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología y se señaló explícitamente que ese incremento se destinaría prioritariamente, entre otras cosas, a mejorar las remuneraciones docentes.

Asimismo, el artículo 9° creó en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (PNCSD), cuyo objetivo era contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no pudiera superar esas desigualdades. El reglamento y las pautas de aplicación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente fueron establecidos en la Resolución 301/2008 del Ministerio de Educación de la Nación⁴⁸. El programa introducía una innovación en materia de la relación salarial entre la Nación y las provincias ya que generaba incentivos para que las provincias optimizaran sus recursos y un incremento de los salarios financiados con recursos provinciales.

años frente al Congreso Nacional como su máxima expresión, el Estado nacional comenzó a financiar nuevamente los salarios provinciales a través del FONID (Morduchowicz, 2010).

⁴⁸ De acuerdo a la ley, al PNCSD podían acceder aquellas jurisdicciones que a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector, el salario de bolsillo aplicable al 1 de marzo de 2008 para el maestro común sin antigüedad jornada simple e incluyendo el incentivo docente, no llegara a los 1290 pesos, cifra acordada en la convención colectiva derivada de la ley de Financiamiento Educativo. Esta asignación adicional del programa era no remunerativa (NR) y no bonificable (NB).

El artículo 10° de la Ley 26.075⁴⁹ dio origen a la Paritaria Nacional Docente y estableció que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el Consejo Federal de Cultura y Educación⁵⁰ y los gremios docentes con representación nacional, acordarían un convenio marco que incluía las siguientes pautas generales: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente.

Finalmente, la Ley de Educación Nacional 26.206 reconoció el derecho a la negociación colectiva en su artículo N° 67, inciso 1, donde estableció que los docentes de todo el sistema educativo tienen “el derecho a la negociación colectiva nacional y jurisdiccional”.

Cabe mencionar la importancia otorgada al Consejo Federal de Educación en las leyes de Educación Nacional y de Financiamiento Educativo, y que se vincula con el renovado rol de rectoría que se pretendía otorgar a la nación en su relación con las provincias. La ley de Educación Nacional en el artículo 116 crea – en realidad rediseña – el Consejo Federal de Educación, definido en la ley como “organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional”. En ese artículo, le otorga a la Secretaría General del Consejo la misión de coordinar, entre otras cosas, el FONID y el PNCSD, que ya mencionamos.

El Consejo Federal de Educación⁵¹ fue rediseñado para acompañar el sentido en el que se quería direccionar las relaciones intergubernamentales en el área educación y, si bien

⁴⁹ El decreto 457/2007 reglamentó el artículo 10 de la ley de Financiamiento Educativo y el artículo 6° estableció que el convenio marco regulado por el artículo 10 de la Ley N° 26.075 comprenderá todas las cuestiones laborales generales que integran la relación de empleo de los trabajadores docentes de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debiendo considerar como mínimo las siguientes: a) Retribución mínima de los trabajadores docentes; b) Materias de índole económica, laboral, asistencial, previsional, y en general las que afecten las condiciones de trabajo. Por condiciones de trabajo la ley se refería a: 1. Condiciones de ingreso a la carrera docente, promoción y capacitación, calificaciones del personal; 2. Régimen de vacantes; 3. Trámites de reincorporaciones; 4. Jornadas de trabajo; 5. Derechos sociales y previsionales; 6. Políticas de formación docente y capacitación en servicio; 7. Representación y actuación sindical; 8. Títulos; 9. Cualquier otra materia vinculada a la relación laboral entre partes dentro de las previstas en el artículo 10 de la Ley N° 26.075.

⁵⁰ Con la Ley de Educación Nacional cambia de denominación y pasa a llamarse Consejo Federal de Educación.

⁵¹ El Consejo Federal en el área de Educación se crea en el año 1972, como un organismo orientado a planificar, coordinar, asesorar y acordar en los aspectos de la política educativa nacional que comprometan la acción conjunta de la Nación y de las provincias. En el año 1979, por medio del Decreto Ley N° 22.047, se creó el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE). Este CFCE cobró nuevo impulso tras las reformas sectoriales de los '90. En esa etapa, su rol de gobierno del sistema educativo se vio fortalecido a pesar de que su intervención en las discusiones orientadas a la sanción de las leyes de

retomaba las especificaciones que institucionalizaron la relación nación-provincias, la Ley de Educación Nacional pretendía mejorarlas y apuntar a una rejerarquización del Consejo (Rey, 2010).

Las reuniones del Consejo Federal fueron otra forma de recentralizar la relación entre la nación y las provincias en materia educativa y, a partir del año 2003, se constituyó en un ámbito que se ocupó principalmente de temas de la agenda del actor nacional que, si bien operó dentro de un clima consensual, predominó una pauta de articulación orientada por la nación (Rey, 2013).

En síntesis, si bien los gobiernos kirchneristas asentaron sus modificaciones normativas en el ámbito educativo sobre la estructura heredada, tales modificaciones tuvieron en cuenta la cuestión salarial docente y, al igual que para otros sectores, tomaron medidas orientadas a la centralización de la negociación colectiva a través de la Paritaria Nacional Docente, cuestiones totalmente ignoradas en la reforma de la década del '90.

A continuación se presenta el Cuadro N° 2, que sintetiza las principales normativas del sector educativo vinculadas a la cuestión salarial y la negociación colectiva en el ámbito docente.

Cuadro N° 2. Normativa sobre salarios y negociación colectiva en el ámbito docente.

Ley	Contenido
25.864 (2003)	Artículo 4°: A fin de asegurar el cumplimiento del ciclo lectivo (180 días) las provincias que no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, podrán solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional que, luego de evaluar las dificultades financieras que fueren invocadas como causa de tales incumplimientos, procurará brindar el financiamiento necesario para garantizar la continuidad de la actividad educativa.
25.919 (2004)	Artículo 1°: Prorroga la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente, creado por la Ley N° 25.053 [1998], por el término de 5 años a partir del 1° de enero de 2004.
	Artículo 3°: Establece que el presupuesto consolidado del Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología se incrementará progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del 6% en el Producto Interno Bruto.

transferencia de establecimientos escolares y la Ley Federal de Educación se vio bastante acotada. Entre los años 1990 y 1992, los debates al interior del CFCE se centraron en los procesos de transferencia de establecimientos educativos a las jurisdicciones subnacionales y la sanción de una Ley Federal de Educación. A partir de 1993, el CFCE se abocó casi con exclusividad a lograr los acuerdos necesarios para la implementación de la Ley Federal de Educación (Potenza Dal Masetto, 2008).

26.075 (2006)	Artículo 5°: El incremento del gasto consolidado se destinará prioritariamente a: i) mejorar las remuneraciones docentes, ii) adecuar las respectivas plantas orgánicas funcionales a fin de asegurar la atención de una matrícula creciente, iii) jerarquizar la carrera docente garantizando su capacitación con el objeto de mejorar la calidad educativa.
	Artículo 9°: Crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, a fin de contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades.
	Artículo 10°: El Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente.
26.206 (2006)	Artículo 67: Derechos: l) A la negociación colectiva nacional y jurisdiccional.
	Artículo 117: c) La Secretaría General del Consejo Federal de Educación ejercerá la coordinación de la implementación del Fondo Nacional de Incentivo Docente y del Programa de Compensación Salarial Docente.

Fuente: Elaboración propia en base a normativa.

En cuanto a los resultados de tales modificaciones se evidenciaron varias limitaciones. Con respecto al Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (PNCS D)- que consistía en una contribución del gobierno nacional al salario docente en las jurisdicciones -algunas provincias sólo se limitaron a mantener el salario mínimo establecido a nivel nacional con el objetivo de no ser excluidos ni de ese Programa ni del financiamiento salarial de la Nación obtenido en concepto de FONID.

Las provincias que estuvieron incluidas en el PNCS D durante el período 2006-2011 fueron Santiago del Estero, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, San Juan, Salta y Tucumán.

En el Cuadro N° 3 se detalla el salario mínimo garantizado para el cargo testigo de Maestro de Grado de Educación Primaria Común - Jornada Simple - sin antigüedad (2006-2011) y la incidencia de los aportes nacionales en su composición para las provincias incluidas en el PNCS D.

Cuadro N° 3. Salario de Bolsillo Mínimo Nacional Garantizado para el cargo testigo de Maestro de Grado de Educación Primaria Común - Jornada Simple - sin antigüedad Período diciembre 2006 - diciembre 2011 en pesos corrientes Financiamiento Provincial y Nacional.

Año	Salario Mínimo Nacional Garantizado	FONID	Compensación Salarial Art. 9° LFE N° 26.075	Incidencia de los Aportes Nacionales en el Salario Mínimo Nacional
	En \$	En \$	En \$	En %
2006	840	110	100	25%
2007	1.040	110	200	29,8%
2008	1.290	110	250	27,9%
2009	1.490	110	200	20,8%
2010	1.740	165	195	20,7%
	1.840	165	295	25%
2011	2.300	215	410	27,2%
	2.340	255	410	28,4%

Fuente: Informe Indicativo del Salario Docente (2011)

A partir del mes de enero de 2012, todas las provincias comprendidas en el PNCSD incluyeron en sus presupuestos la erogación que demandaba el pago de la Compensación Salarial que hasta diciembre de 2011 había financiado el Estado nacional. Este adicional fue incorporado por todas las provincias como no remunerativo (NR) y no bonificable (NB)⁵², tal como cuando lo financiaba el Estado Nacional.

Un aspecto importante a destacar es que la estipulación del salario docente mínimo garantizado a nivel nacional en la práctica operó a favor de una degradación de la estructura salarial. Esto es así dado que en muchas provincias los aumentos salariales para llegar al mínimo exigido por la nación para ser incorporados al PNCSD, se generaron en base a un incremento de la cantidad de componentes no remunerativos (NR) y no bonificables (NB) que profundizaron la precariedad del salario y

⁵² Las estructuras salariales que aplica cada jurisdicción guardan comportamientos particulares propios, lo que torna difícil la identificación de un patrón común a todas ellas. Sin embargo, tomando en cuenta el carácter de los componentes salariales, se han agrupado en cuatro combinaciones: a. remunerativos y bonificables -R B- (se trata de aquellos componentes que están sujetos a aportes y que integran la base de cálculo del componente antigüedad), b. remunerativos y no bonificables -R NB- (básicamente este grupo comprende el componente antigüedad ya que por definición no puede bonificarse a sí mismo), c. los componentes no remunerativos y bonificables -NR B- (esta combinación es muy difícil que se dé ya que, salvo excepciones, los componentes no remunerativos tampoco asumen el carácter de bonificables) y finalmente, d. no remunerativos y no bonificables -NR NB-. (Informe Indicativo del Salario Docente 2010)

desjerarquizaron la carrera docente (Claus, 2017). Esta degradación de la estructura salarial afectó principalmente a las provincias de Salta y Santiago del Estero, ya que en el año 2012 fueron las dos provincias que presentaron el menor porcentaje de componentes remunerativos con financiamiento provincial: Salta tenía el 46,9% y Santiago del Estero el 55,84% de componentes remunerativos⁵³. En este sentido, como se verá en el Capítulo 5, entre los años 2005 y 2013, la provincia de Santiago del Estero irá progresivamente incorporando componentes no remunerativos (NR) en la estructura salarial docente.

En cuanto a los resultados de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo y la ley de Educación Nacional se puede afirmar que permitieron un incremento generalizado del gasto en educación (más de 15 puntos del PIB entre 2005 y 2016). Cabe destacar que si bien se destinaron mayores recursos al sector educativo, no se debió a una priorización en el agregado de este rubro del gasto por sobre otros, sino que el aumento del gasto educativo se produjo en el marco de un aumento generalizado del gasto público y al crecimiento del PBI. A pesar de que estas medidas lograron que se incremente el gasto en educación tanto en la nación como en las provincias, las disparidades entre éstas últimas persistieron. Esas disparidades se originan en las diferentes capacidades fiscales de cada provincia y se pueden observar en tres indicadores: participación del gasto educativo en los presupuestos provinciales, gasto por alumno estatal y salario docente (Rivas y Dborkin, 2018).

Con respecto al gasto educativo provincial, las 24 jurisdicciones incrementaron el esfuerzo financiero por la educación, es decir, el gasto educativo frente al gasto total, pasando de 27% en 1996 a 30% en 2015, con años donde se presentaron esfuerzos mayores tales como 2009 y 2012, cuando alcanza el 31,5%. El período de mayor incremento sostenido ocurre con la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo entre 2005 y 2009 y, si bien luego presenta oscilaciones, se logra mantener en un nivel superior al previo a la sanción de esta ley.

Acorde a las responsabilidades de las provincias, el gasto en educación se concentra principalmente en remuneraciones. Casi 80% se vincula a personal y si se tienen en cuenta las transferencias a educación privada -que son para financiar también salarios docentes- se obtiene que más del 90% del gasto educativo provincial se concentra en partidas salariales (Rivas y Dborkin, 2018).

⁵³ Informe Indicativo del Salario Docente (2012).

De este modo, la evolución salarial docente ha sido diversa. Al analizar la evolución para el período 2003/2016, se observan provincias con incrementos reales muy superiores al promedio como Salta, Chaco y Río Negro, con incrementos de 137%, 127% y 119% respectivamente⁵⁴. Por su parte, en el extremo inferior se encuentra Santiago del Estero, con un incremento de tan solo 3% en términos reales, Catamarca con un incremento del 37% o La Rioja con el 42% (Rivas y Dborkin, 2018).

Por último, con respecto a la negociación colectiva, si bien en cada Acta Acuerdo firmada por el Consejo Federal de Educación durante la Paritaria Nacional Docente se instaba a cada jurisdicción a adoptar su propia instancia de negociación, los resultados han sido dispares. En el siguiente apartado se presenta en detalle esta cuestión.

2.3.3. La negociación colectiva en el sector público nacional y provincial.

La negociación colectiva en Argentina se reglamentó con la Ley 14.250, promulgada en 1953 y obtuvo jerarquía constitucional con la reforma de 1957, al ser incorporada al artículo 14 bis. Con respecto a la negociación en el sector público, ya hacia finales de la década del '80 comienzan a darse algunos cambios. En el año 1988 se promulga la ley 23.545 - modificatoria de la 14.250- y su decreto reglamentario 200/88, que incorpora aspectos vinculados a la negociación colectiva en el sector público nacional y en las empresas del Estado (Benito, 2002).

En el año 1988 también se ratifica el Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del año 1981 mediante la ley 23.544 de fomento de la negociación colectiva. La adhesión al convenio se dio con la siguiente reserva: “en el ámbito de la administración pública, se hará efectivo en oportunidad de entrar en vigencia la nueva legislación que regulará el desempeño de la función pública, en la cual se fijarán las modalidades particulares para la aplicación del aludido convenio...”

La legislación que regula el desempeño de la función pública se sancionó en el año 1992. La Ley 24.185 definió las disposiciones por las que se regirían las convenciones colectivas en el sector público y, a fines de 1998 se firmó el Primer Convenio Colectivo de Trabajo General del Sector Público. La negociación colectiva se implementó como parte de la reforma del Estado complementada con otro plexo normativo orientado al cambio de las relaciones laborales en la administración pública. Sin embargo, a pesar de

⁵⁴ En términos reales, esto es, llevando todas las cifras a valores de 2016 para eliminar el efecto de la inflación (Rivas y Dborkin, 2018).

haber adquirido el derecho a la negociación colectiva, se incorporó el salario por productividad laboral en los términos de un contrato y contratos por tiempo determinado, entre otros aspectos vinculados a las condiciones de flexibilización y precariedad laborales impulsadas en esa década (Armellino, 2009).

Con respecto a la negociación colectiva en las administraciones públicas provinciales, el desarrollo es muy heterogéneo, algunas provincias poseen convenios colectivos de trabajo y otras ni siquiera cuentan con legislación sobre negociaciones colectivas en el sector público. Los procesos de negociación se llevan adelante por medio de diferentes modalidades tales como la Comisión Negociadora Central, la Mesa Paritaria o el Consejo del Salario.⁵⁵

De las 24 provincias, 15 poseen leyes que reglamentan los procesos de negociación colectiva en la Administración Pública Central: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén, Catamarca, Salta, Jujuy, Entre Ríos, Chaco y Corrientes. Cabe mencionar, que a pesar de contar con leyes sobre negociación colectiva, en algunas provincias no se dio la práctica efectiva de la negociación o solo discuten cuestiones salariales, por ejemplo, en Catamarca, Córdoba y Tierra del Fuego. Por otro lado, por ejemplo, si bien las provincias de Jujuy y Mendoza han adherido a la Ley Nacional 24.185 de “Convenciones colectivas para trabajadores del Estado”, en Jujuy las especificidades normativas no han sido reglamentadas y se dan instancias más informales de diálogo y, en Mendoza, no se negocia en forma permanente.

En cambio, en otras provincias, a pesar de no tener normativa específica, sí se han realizado negociaciones, que si bien llegan a acuerdos que no están homologados por el Ministerio de Trabajo, representan instancias donde los sindicatos presentan sus demandas. Entre ellas se encuentran Misiones, Formosa, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, San Juan, San Luis, La Pampa y Río Negro.

A continuación se sintetiza la situación en relación con la negociación colectiva en las provincias. En el Cuadro N° 4, se mencionan las provincias que cuenta con normas sobre negociación colectiva y, en el Cuadro N° 5, aquellas que, sin contar con una normativa específica, poseen diversas instancias de negociación.

⁵⁵ Los datos de la normativa sobre negociación colectiva o sobre las distintas instancias y dinámicas de negociación en las provincias fueron obtenidos del documento elaborado por el Consejo Federal de la Función Pública “El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino” (2013) y complementado con normativa.

Cuadro N° 4. Provincias que poseen normativa sobre negociación colectiva.

Provincias con leyes que reglamentan los procesos de negociación colectiva (NC) en la Administración Pública Central (AP)			
Provincia	Norma	Año	Contenido
Buenos Aires	Ley 13453	2006	Regula las NC entre la AP y sus empleados, estableciendo: La representación del Estado - Empleador (Ministro de Economía y el Secretario General de la Gobernación) y la representación de los empleados públicos.
Catamarca	Ley 4723	1992	Reglamenta las NC que se entablen entre la AP y sus empleados, aunque la negociación aún no está establecida como práctica habitual. Desde 2004, el Poder Ejecutivo trabaja directamente con los gremios pero solo en temas salariales, que se discuten a través del Consejo del Salario, donde se han logrado varios acuerdos.
CABA	Ley 471	2000	Ley de relaciones laborales en la AP de la CABA, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Establece, entre otras cosas, convenios colectivos de trabajo. También ratifica convenios con las OIT.
Córdoba	Ley 8329	1994	Regula la NC y los convenios colectivos celebrados entre los sindicatos de los trabajadores de los tres Poderes del Estado provincial, organismos autárquicos o descentralizados, empresas provinciales, y representantes del Estado. De todos modos, la NC no está establecida como práctica sistemática habitual y se centra solo en las discusiones salariales.
Corrientes	Ley 6033	2010	Dispone que las NC que se celebren entre los tres poderes del estado y las asociaciones sindicales estatales de los diferentes sectores, cualquiera sea el nivel, rama o especialidad, se regirán por las disposiciones de esa ley.
Chaco	Ley 6421	2009	Crea la comisión negociadora central, que es la encargada de llevar adelante los procesos de negociación.
Chubut	Ley 5279	2005	Regula las NC que se celebren entre el Poder Ejecutivo provincial y las asociaciones sindicales de trabajadores del sector público y/o privado de referencia con personería gremial.
Entre Ríos	Constitución provincial Decreto 2217	2008 2012	El Decreto aprobó el reglamento para la NC en el ámbito de la AP, dio lugar a la creación de la Comisión Negociadora Central e instituyó al Ministerio de Trabajo como autoridad de aplicación de las convenciones colectivas de trabajo. La reforma constitucional de 2008 consagra en su artículo 82 los derechos a la NC para la Administración Pública.
Jujuy	Ley 4679	1993	Establece que a fin de garantizar el derecho a concertar Convenios Colectivos de Trabajo a las organizaciones representativas de los trabajadores, adhiere a la Ley Nacional 24185. No obstante, las condiciones de esa adhesión tenían aún está pendiente. Lo que existe en la realidad es una instancia de diálogo.
Mendoza	Ley 6656	1998	A partir de la sanción de la Ley la provincia adhiere a la Ley Nacional 24185. A pesar de la normativa, no se negocia en forma permanente. Se dan procesos de diálogo ante situaciones de conflicto generalmente por reclamos salariales.
Neuquén	Ley 1974	1992	Establece la resolución de las cuestiones sobre las condiciones de trabajo y las relaciones laborales en la AP a través de las convenciones colectivas de trabajo. Se llevan a cabo habitualmente procesos de negociación colectiva, donde los temas centrales refieren a condiciones de empleo.

Salta	Ley 7140	2001	Regula las convenciones colectivas que se celebren entre la AP y sus empleados. Cuenta con normativas que reglamentan la NC y con un convenio colectivo de trabajo firmado en 2005.
Santa Cruz	Ley 2986	2007	Regula las NC que se celebren entre la AP y las asociaciones sindicales. Los resultados de los procesos de diálogo logrados por la Comisión Negociadora Central. El Decreto 1612/2012, que homologa la totalidad del CCT.
Santa Fe	Ley 10052	1987	La Ley de Convenio Colectivo de Trabajo fue la primera ley de este tipo para el Sector Público en Argentina. A partir de la vigencia de la presente ley, las condiciones de trabajo y régimen salarial del personal de la AP son establecidas mediante el sistema de convenciones colectivas de trabajo.
Tierra del Fuego	Ley 113	1993	Cuenta con la normativa para la NC desde 1993, aunque aún no se han podido poner en marcha de forma institucional estos mecanismos de negociación.

Fuente: Elaboración propia en base a normativa y al texto “El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino” (2013).

Cuadro 5. Provincias con diversas instancias de negociación entre gobierno y sindicatos.

Provincia	Instancias de negociación en la Administración Pública Central
Formosa	Se han logrado convenios sectoriales (vialidad, aguas), que no alcanzan al colectivo del sector público. Se dan procesos de diálogo en situaciones puntuales, acotadas a la cuestión salarial.
La Pampa	La provincia no cuenta con un marco regulatorio de NC. Existe una mesa de diálogo, donde generalmente se logran acuerdos salariales.
La Rioja	No cuenta con normativas de NC, el diálogo entre el gobierno provincial y los sindicatos se da en contextos de conflictividad, con predominio de temas salariales.
Misiones	No cuenta con normativas de NC, el Gobierno, no obstante, mantiene mesas de trabajo con la mayoría de los sindicatos. La pauta salarial la fija el Poder Ejecutivo dos o tres veces por año y no solo se tratan temas salariales.
Río Negro	No cuenta con una ley que regule los procesos de negociación colectiva, sí con espacios de diálogo. El Dto. 759/2019 creó una Comisión Paritaria.
San Juan	No cuenta con normativas sobre NC. En 2004, el Decreto 34, creó una Comisión de Relaciones Laborales para discutir los regímenes estatutarios. En la práctica concreta, esta Comisión actúa en la contención de conflictos sectoriales.
San Luis	Cuenta con una Ley de Paritarias para la AP central. Aunque contempla solamente cuestiones salariales, hay instancias para el diálogo pero la falta de experiencia en NC lleva a situaciones e instancias de negociación que se limitan a reclamos salariales.
Santiago del Estero	Existen mesas de diálogo entre las autoridades designadas por el Gobernador con representaciones de los trabajadores. La Ley 7054 institucionaliza las mesas creadas por diversos decretos de los años 2005, 2006 y 2007.
Tucumán	No cuenta con normativas que regulen la NC y no está adherida a la Ley Nacional 24185. Al no haber un ámbito institucional autónomo para NC, las reuniones se dan a pedido de los gremios sobre temas puntuales.

Fuente: Elaboración propia en base a “El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino” (2013) y a normativa.

En relación con el sector docente, también se registra mucha disparidad en cuanto a la existencia de normativa sobre negociación colectiva. Cabe destacar que en cada Acta Acuerdo de la Paritaria Nacional Docente firmada cada año por las provincias y la

nación en el marco del Consejo Federal de Educación, se impulsó a las distintas jurisdicciones a que constituyeran paritarias provinciales. En las jurisdicciones en las que no existe negociación colectiva, hay mesas de negociación y/o eventual diálogo entre las partes interesadas (Claus, 2017).

En el siguiente cuadro se sintetiza la normativa de las provincias que poseen diversas instancias de negociación:

Cuadro 6. Normativa sobre negociación colectiva y/o instancias de negociación en el ámbito docente a nivel provincial.

Provincia	Norma	Año	Contenido
Buenos Aires	Constitución provincial Ley 13.552	1994 2006	La reforma de la Constitución Provincial de 1994, incluyó las NC al sector público. Por su parte, la ley regula las NC.
CABA	Ley 471	2000	Regula la NC de los trabajadores Gobierno de la Ciudad.
Córdoba	Ley 8329	1993	Constituye el marco regulatorio de la NC. (decreto-reglamentario 1090/1994)
Chaco	Ley 3529	2002	El Art. 47 crea la comisión de política salarial y condiciones de trabajo que estará integrada por el ministerio de educación, cultura, ciencia y tecnología y gremios docentes reconocidos.
Chubut	Ley X 39	2010	Fomenta la negociación colectiva provincial, según lo estipula la Constitución Provincial y el convenio N° 154 (OIT)
Entre Ríos	Ley 9624	2005	Establece la Convención Colectiva de Trabajo Docente.
La Pampa	Ley 2238	2006	Regula las negociaciones paritarias sobre cuestiones laborales relativas a la relación empleo público docente.
Mendoza	Ley 6656	1999	El artículo 24 de esta ley adhiere a la Ley Nacional N° 24185 de Convenciones Colectivas para el Sector Público.
Neuquén	Ley 2488	2005	La ley de condiciones de trabajo de la AP establece que las normas de la convención colectiva, luego de homologada por la Subsecretaría de Trabajo de la Provincia, serán de cumplimiento obligatorio también para docentes.
Río Negro	Ley 2694	1993	Adhiere a la ley 23.929/91 que, en el orden nacional, regula la paritaria federal docente.
Salta	Ley 7140	2001	Regula las convenciones colectivas que se celebren entre la AP e incluye a los trabajadores docentes.
San Juan	Ley 7016	2000	Adhirió a la ley 23.929/91 que es la que trata sobre la NC los docentes de la gestión pública.
San Luis	Ley 5711	2004	Regula las NC que se entablen entre el Estado Provincial y las asociaciones sindicales de los docentes que presten servicios en establecimientos oficiales provinciales.
Santa Cruz	Ley 2986	2007	Regula las NC que se celebren entre la AP y las asociaciones sindicales. Incluye al sector docente.
Santa Fe	Ley	2002	Establece las Convenciones Colectivas para el sector del

	12.958		Personal Docente de la Provincia.
Santiago del Estero	Ley 7054	2011	Esta Ley institucionaliza las Mesas de Diálogo Docente creadas por diversos decretos de los años 2005, 2006 y 2007.
Tierra del Fuego	Ley 424	1999	Docentes Provinciales: Convención Colectiva de Trabajo

Fuente: elaboración propia en base a normativa y al libro “La Negociación Colectiva en el Sector Público. Su desarrollo en los ámbitos locales”.

Santiago del Estero pertenece al grupo de provincias que no poseen normativa sobre negociación colectiva pero en las que sí existen instancias de negociación entre el gobierno y los sindicatos estatales. Si bien las Mesas de Diálogo y Trabajo y de Diálogo y Trabajo Docente se crearon formalmente en el año 2011 a través de la ley 7054, éstas se venían desarrollando desde la Intervención Federal de 2004, continuaron durante el gobierno de Zamora a partir del año 2005 y fueron reguladas por diferentes decretos.

En el siguiente apartado se desarrollan las características de la política laboral santiagueña y la dinámica y estructura que tuvieron las Mesas de Diálogo para el período 2005 – 2013.

2.4. La construcción de la política laboral en Santiago del Estero.

En este apartado se analizará la configuración de la política laboral provincial a partir de la influencia que tuvieron en su construcción las dos dimensiones analizadas en los apartados anteriores: las características del régimen político provincial y las de la forma de Estado nacional.

En relación con los cambios en el régimen político provincial, como ya mencionamos, las instancias de diálogo con los sindicatos comenzaron durante la Intervención Federal y el gobierno de Zamora decidió continuarlas en el marco de la impronta que trató de darle a su gobierno en torno al diálogo con los diversos actores sociales y políticos. Por otro lado, la promoción de la negociación colectiva a nivel nacional y, particularmente, la paritaria nacional docente, impactaron en la dinámica y funcionamiento de las Mesas de Diálogo provinciales. Como se verá en los capítulos 4 y 5, las reuniones de las Mesas del Diálogo de ambos sectores, docente y administración central, se realizaban en el mes de febrero o marzo, posteriormente a la paritaria nacional docente, y los aumentos otorgados en esa instancia fueron replicados en la provincia, no solo para el sector docente sino también para el resto de los sectores estatales.

2.4.1. Estructura y funcionamiento de las Mesas de Diálogo.

Durante los primeros años del gobierno de Zamora, las Mesas de Diálogo funcionaron reguladas por diferentes decretos y, en el mes de diciembre de 2011, se promulgó la Ley 7.054 que creaba en el ámbito del Poder Ejecutivo de la provincia los siguientes espacios de “política institucional de diálogo y consenso”: a) Mesa de Diálogo y Trabajo; b) Mesa de Diálogo y Trabajo Docente; c) Mesa de Diálogo por la Tierra y la Producción; d) Consejo Económico Social. Mediante esta ley se ratificaban los decretos del Poder Ejecutivo provincial⁵⁶ a través de los cuales se crearon y reglamentaron estos espacios.

En su artículo 2, la ley 7.054 establecía que los espacios institucionales tendrán por objeto promover el debate de las diferentes temáticas inherentes a cada ámbito específico instituido con la finalidad de promover la participación social y legitimar las decisiones.

El artículo 3, por su parte, instituía que cada uno de los espacios de debate y consenso creados serán integrados por “representantes del Poder Ejecutivo Provincial a través de la participación de los Ministerios y Secretarías de Estado del Gobierno de la Provincia, bajo la coordinación de Jefatura de Gabinete de Ministros y los representantes de los sectores específicos. También contemplaba la posibilidad de invitar a participar a organismos nacionales⁵⁷.

Con respecto específicamente a la Mesa de Diálogo y Trabajo, el artículo 7 establecía lo siguiente:

Tendrá por objeto ser un espacio institucionalizado de análisis, debate, diálogo y consenso con los diferentes actores sindicales del ámbito estatal o privado sobre la distintas problemáticas del sector del trabajo en aras a la construcción de un nuevo concepto de convivencia política y social.

El artículo 8 establece que la Mesa estará integrada por representantes de los gremios, tanto públicos como privados, “adheridos a la Confederación General del Trabajo y que

⁵⁶ Decretos del Poder Ejecutivo N° 0647/05, 0770/0 y 1470/05, 0830/06, y 0199/07.

⁵⁷ En cuanto a las facultades y atribuciones comunes, la ley establecía las siguientes: “a) Recopilar y mantener actualizada la información necesaria para el conocimiento preciso y real de la situación del sector de su incumbencia; b) Analizar y debatir la temática del sector según orden de prioridad consensuado y acorde a la política pública que rija en la materia; c) Realizar informes o diseñar propuestas o recomendaciones fundadas en el interés común del sector manteniendo una visión de contexto de la realidad global provincial y nacional; d) Asesorar sobre la implementación de programas o acciones específicas; e) Promover el fortalecimiento institucional del espacio de pertenencia”.

cuenten con la respectiva inscripción o personería gremial además de la representación del estado provincial”.

Por otro lado, con respecto a la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente el artículo 9 establecía:

Tendrá por cometido el tratamiento y análisis de la realidad del sistema educativo provincial, legislación aplicable y sus correspondientes propuestas y/o proyectos como asimismo crear sinergias positivas en la búsqueda de soluciones específicas y adecuadas a las necesidades prioritarias del ámbito local y regional dirigidas a mejorar la calidad de la educación provincial.

Finalmente, el artículo 10, estableció que la Mesa se integrará con los representantes de entidades gremiales representativas del sector docente además de la representación de Estado provincial.

Además de esta ley, la provincia cuenta con otra normativa vinculada al empleo público y al sector educativo y a los derechos vinculados a la acción sindical.

La Constitución provincial, reformada en el año 2005, establece como derecho del trabajador en el artículo 20, inc. 8.

asociarse libre y democráticamente en defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales en sindicatos que puedan federarse o confederarse del mismo modo. Queda garantizado a los gremios concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo⁵⁸.

En el capítulo sobre el derecho de los docentes, el artículo 86 de la Constitución establece que el Estado garantizará al docente del sector público el libre ejercicio de su profesión, la carrera profesional, el ingreso y ascenso por concurso, la estabilidad en el cargo, la retribución justa y la formación y capacitación permanente.

En el capítulo sobre la administración pública, la Constitución de 2005 establece, en su artículo 92, que la carrera administrativa constituye un derecho de los agentes públicos de todos los poderes y organismos provinciales y municipales⁵⁹.

⁵⁸ La Constitución de 2005 reemplaza a la del 1997. El artículo sobre la libertad de asociación están redactados de la misma manera en ambas constituciones.

⁵⁹ La norma organiza la carrera administrativa sobre las siguientes bases: 1. Determina la jerarquía hasta la cual se extiende la carrera administrativa; 2. El ingreso se produce mediante sistemas objetivos de selección. El ascenso se funda en el mérito del agente; 3. El agente de carrera goza de estabilidad; 4. Corresponde igual remuneración por igual función; 5. Derecho a la permanente capacitación; 6. Derecho a participar a través de sus representantes, en los órganos colegiados de administración de los entes descentralizados, de acuerdo a los términos de las pertinentes leyes.

En relación específicamente con el derecho de agremiación, el artículo 93 establece:

Se garantiza a los agentes públicos el derecho de agremiarse libremente en sindicatos, que pueden: 1. Concertar convenios colectivos de trabajo; 2. Recurrir a la conciliación y al arbitraje; 3. Ejercer el derecho de huelga, conforme a la reglamentación, que asegure el mantenimiento de los servicios públicos esenciales.

Con respecto al empleo público, se encuentra vigente la Ley 5.642 correspondiente al Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública provincial del año 1987. En el capítulo sobre derechos, el estatuto menciona en su artículo 38 que “El personal tiene derecho a asociarse con fines útiles; de acuerdo con la Constitución Nacional y conforme con las normas que reglamenten su ejercicio”. Asimismo, el Estatuto del empleado público establece que el personal permanente tiene derecho, entre otras cosas, a la estabilidad; la carrera; retribución justa; compensaciones; subsidios o indemnizaciones.

En lo que se refiere a los trabajadores docentes, se encuentra vigente es Estatuto Docente del año 1958, que en cuanto a los derechos docentes menciona todo lo referido a la carrera, cargos, estabilidad y formación, pero no hace mención a derechos de agremiación ni de instancias de diálogo o negociación con el estado. Solo indica que los docentes tienen derecho a la libre asociación para el estudio de los problemas educacionales y la defensa de sus intereses profesionales y a peticionar individual o colectivamente a las autoridades.

En relación con el sistema educativo, en diciembre de 2007 se sanciona la ley de Educación provincial 6.876, que deroga la ley de Educación Común 5.804 de diciembre de 1989. Cabe mencionar que con respecto al financiamiento educativo se observan diferencias sustantivas entre ambas leyes.

La derogada ley de 1989 establecía que el presupuesto para la educación debía estar conformado de acuerdo con los términos que establecía el Art. 213° de la Constitución provincial y que debía ser suficiente como para garantizar la gratuidad y su calidad en todos los niveles y además contemplar el fortalecimiento de la infraestructura, apoyo a la investigación, bibliotecas, equipamiento de material, útiles y maquinarias, provisión de los recursos humanos necesarios, docentes y no docentes.

En la ley sancionada en 2007 se ve la impronta de la política educativa nacional en materia de financiamiento ya que incorpora artículos que hacen mención a la Ley de

Financiamiento Educativo Nacional y a la Ley de Educación Nacional⁶⁰. El artículo 9 establece:

El Estado Provincial garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Provincial conforme a las previsiones dispuestas en la Constitución Provincial (Art. 72)⁶¹, las de la presente Ley y a las metas establecidas en la Ley Nacional 26.075 de Financiamiento Educativo. La inversión estará orientada a los servicios educativos en base a la planificación estratégicas que con relación al sistema educativo se diseñe.

Asimismo, la ley provincial incluye un capítulo referido a los trabajadores de la educación y en cuanto a los derechos de los trabajadores, se menciona en el artículo 147 inciso i. el derecho a “asociarse libre y democráticamente con otros, en organizaciones gremiales y/o académicas”.

Por otro lado, con respecto a los derechos de los trabajadores docentes, resulta llamativo que la constitución de 2005 no contenga en el capítulo correspondiente al derecho a agremiación que sí contenía la constitución de 1997⁶².

Del análisis de la normativa provincial podemos observar que el estatuto del Empleado Público del año 1987 y la Constitución de 1997 contenían aspectos relativos a los derechos de agremiación y a celebrar convenios colectivos pero no existió la práctica de la negociación con el Estado. A partir del año 2005, la Constitución de 2005 y la Ley de Educación Provincial de 2007 también mencionan el derecho a la agremiación y a celebrar convenciones colectivas, pero el cambio en las prácticas se da a partir de las Mesas de Diálogo, que comenzaron a funcionar durante la Intervención Federal y fueron continuadas por Gerardo Zamora de acuerdo a la nueva impronta que intentó darle a su gobierno. En efecto, la normativa sobre las Mesas de Diálogo es la única que reglamenta efectivamente como se dan las negociaciones entre Estado y sindicatos.

⁶⁰ Artículo 14, inc.i de la ley 6.876 de 2007 también hace mención al las leyes nacionales: Asegurar la obligatoriedad escolar a la que se refiere la Ley Nacional de Educación y la presente Ley, garantizando y supervisando instancias y condiciones institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos de todos los ámbitos de derecho de la educación. También se menciona a la ley nacional en lo que se refiere a la estructura del sistema educativo provincial y al planeamiento y calidad de la educación.

⁶¹ Artículo 72 de la Constitución provincial de 2005: “Financiamiento. El presupuesto educativo debe garantizar la inversión necesaria para el funcionamiento efectivo del sistema. La educación tendrá un financiamiento privilegiado no menor al treinta por ciento (30%) de las rentas generales de la Provincia, además de los otros recursos que leyes especiales determinen al efecto, las contribuciones de los particulares y los aportes del Estado Nacional. La prioridad en la inversión estará orientada a las unidades educativas de mayor riesgo social.

⁶² Artículo 78 de la Constitución de 1997: Derecho de Agremiación. Se garantiza al trabajador docente y no docente el derecho de agremiarse en sindicatos, que pueden: Concertar convenios colectivos de trabajo. 2. Recurrir a la conciliación y al arbitraje. 3. Ejercer el derecho de huelga, conforme a la reglamentación que asegure el mantenimiento de los servicios esenciales.

Como se mencionó anteriormente, el impacto de la política laboral nacional- particularmente la del sector docente- en el funcionamiento de las Mesas de Diálogo, se evidencia en el período en el que se realizaban las reuniones y en el monto de aumento otorgado. Cabe destacar que los aumentos pautados para el sector docente, también tenían impacto en el resto de los trabajadores estatales provinciales. La principal diferencia entre la nación y la provincia consistió en que los aumentos otorgados por esta última no se realizaban en cuotas.

Como se verá en los siguientes capítulos, si bien las Mesas de Diálogo cuentan con la participación de amplios sectores gremiales y otras organizaciones, ciertos gremios como CISADEMS o ATE han rechazado esta modalidad de negociación propuesta por el gobierno denunciando que las decisiones que se toman afectan la libertad sindical y las posibilidades de otras formas de manifestación social. Asimismo, las Mesas de Diálogo no han sido permeables a las demandas que circulan por fuera de ellas y muchas de las manifestaciones en contra de la política gubernamental han sido sistemáticamente invisibilizadas por los medios de comunicación (Picco, 2015).

2.5. Conclusiones del capítulo.

El objetivo de este capítulo fue analizar de qué manera el cambio de régimen político provincial y la forma de Estado durante los gobiernos kirchneristas influyeron en la configuración de la política laboral provincial.

En relación con el régimen político, lo definimos como compuesto por dos dimensiones -acceso y ejercicio del poder del Estado- y para analizar su incidencia en la política laboral nos centramos en el análisis de la dimensión del ejercicio del poder, conceptualizando al Estado como relación social y como instancia de dominación de la sociedad. En tal sentido, analizamos las diferentes relaciones que el Estado, en su instancia gubernamental, había desarrollado con diferentes actores sociales y políticos.

Con respecto a estas relaciones, sostuvimos que el tipo de vínculo que el Estado estableció con los partidos, favoreció que el Frente Cívico se impusiera como fuerza política predominante en todo el territorio provincial y, especialmente su relación con el Partido Justicialista, propició que algunos sindicatos, principalmente los vinculados a la CGT, se incorporen a su esquema de poder.

Por otro lado, la relación con el poder local comunicacional legitimó las acciones del gobierno y ocultó el conflicto social. Como veremos en los siguientes capítulos, estos

dos aspectos, a su vez, están estrechamente relacionados con las estrategias de negociación y de despliegue de acciones conflictivas que cada uno de los sindicatos desarrolló en relación con las estrategias gubernamentales.

En lo que se refiere a la relación nación - provincia, los vínculos entre el gobierno nacional y el provincial estimularon a este último a mantener e institucionalizar las instancias de negociación con los sindicatos que ya habían sido introducidas por la Intervención Federal. Durante los gobiernos de Zamora, el énfasis del gobierno nacional con respecto al desarrollo de negociaciones colectivas por parte de las jurisdicciones provinciales, marcó el rumbo para las negociaciones en la provincia.

Como mencionamos, y como se verá en profundidad en los capítulos 4 y 5, Santiago del Estero fue adaptándose a la lógica de la negociación nacional actuando de manera coordinada en lo que se refiere a la frecuencia de las reuniones y al monto de los aumentos salariales otorgados, principalmente a partir de la instauración de la paritaria nacional docente. En los años en los que los aumentos otorgados por las provincias fueron menores a los otorgados en nación, la política de salarios mínimos garantizados operó como un piso para los incrementos salariales.

Afirmamos que la forma de Estado vigente durante el kirchnerismo no alteró sustancialmente la estructura heredada de la década del '90. En este sentido, algunos de los cambios efectuados se asentaron sobre normativa surgida durante la década previa. En efecto, el Consejo del Salario había sido creado en 1991 y a partir de 2004 fue reactivado y en relación con las provincias se revitalizaron mecanismos ya existentes como el Fondo de Incentivo Docente y el Consejo Federal de Educación. Con respecto a éste último, cabe mencionar que se le dio una nueva impronta mediante la incorporación de la cuestión salarial y la negociación colectiva docente a la nueva normativa que regula las relaciones nación y provincias en el sector educativo.

Sin embargo, ciertos aspectos como la importancia relativa del Ministerio de Trabajo, la forma de interlocución estatal con los sindicatos y el tipo de relación interjurisdiccional sí fueron modificados y tuvieron influencia en la construcción de la política laboral santiagueña.

Todas estas modificaciones favorecieron en cierta medida la recuperación de la centralidad de los sindicatos como organizaciones de la clase trabajadora y de la negociación colectiva como mecanismo de canalización de las luchas sociales. Como

veremos en el siguiente capítulo, el campo sindical desarrolló estrategias diferenciadas frente a la nueva política laboral provincial.

CAPITULO 3

EL EJERCICIO DEL PODER DEL ESTADO Y EL CAMPO SINDICAL: ENTRE EL INTERCAMBIO POLÍTICO Y LA CONFRONTACIÓN.

3.1. Introducción.

El objetivo de este capítulo es analizar la relación del Estado – en su instancia gubernamental – con los sindicatos a partir de la institucionalización de las Mesas de Diálogo en el año 2005. Como ya mencionamos, entendemos que el Estado como una forma particular de relación social capitalista en un momento histórico determinado y como el componente específicamente político de la dominación social (O'Donnell, 1978).

En este sentido, analizamos la relación entre Estado y sindicatos en un momento de transformación de la forma de Estado neoliberal. Para dar cuenta de las implicancias de la metamorfosis en esas relaciones, las analizamos en perspectiva histórica con el fin de observar sus rupturas y continuidades.

De este modo, analizamos en primer lugar la protesta social conocida como Santiagueñazo y sus antecedentes, no sólo por la importancia que reviste este acontecimiento en la historia política provincial, sino también porque se da en el marco de la resistencia a la instauración de la forma de Estado neoliberal durante la década del '90 y, si bien como dijimos en el Capítulo 2, la forma de Estado que intenta construirse a partir del año 2003 lo hace sobre la estructura heredada de la década anterior, en la relación con los sindicatos se da un cambio significativo debido a que recuperaron en cierta medida su centralidad como organizaciones de la clase trabajadora y en la canalización del conflicto laboral.

En segundo lugar, se desarrolla el proceso de reconstrucción del poder juarista hasta la Intervención Federal de 2004. En relación con la Intervención se analizan particularmente las medidas tomadas en lo referido al empleo público y la reacción de los sindicatos a esas medidas. Finalmente, en base a esta trayectoria histórica analizamos la relación que se entabla entre el gobierno de Gerardo Zamora y los gremios. Se busca demostrar que las Mesas de Diálogo lograron encauzar el conflicto laboral y que el campo sindical desarrolló dos estrategias diferenciadas, negociación y confrontación.

De acuerdo a nuestro marco conceptual, se analizan las estrategias gubernamentales en términos de rupturas y continuidades en el ejercicio del poder del Estado. Se sostiene

que, en ese aspecto, por parte del gobierno se dan continuidades respecto de la etapa juarista, pero también se dan rupturas vinculadas a la institucionalización de instancias de negociación con los sindicatos. En este sentido, y a pesar de que el intercambio político (Pizzorno, 1991) y la negociación colectiva no excluyen el conflicto laboral, se constata que el intercambio que se establece entre los sindicatos y el gobierno en las Mesas de Diálogo es muy sólido y que en esa esfera no se dan conflictos significativos. En cambio, el conflicto se dará primordialmente con los sindicatos excluidos de los canales institucionales habilitados por el gobierno.

3.2. La conflictividad laboral en el sector estatal en Santiago del Estero: antecedentes históricos.

3.2.1. Los antecedentes del Santiagueño.

Para realizar un análisis sobre la conflictividad laboral en el ámbito estatal en la provincia y, en particular del santiagueño, es necesario tener en cuenta tres aspectos: primero, la importancia del sector público en el mercado de trabajo de la provincia; segundo, la crisis política provincial que comenzó siendo una disputa en el Partido Justicialista local y que, debido al predominio del partido en la provincia, se transformó en una crisis política que se agudizó a principios de 1993 (Piva, 2015) y; tercero, el contexto de reforma del Estado neoliberal al que nos referimos en el Capítulo 2.

En el marco de la reforma del Estado de la década del '90, el gobierno nacional presionó a los estados provinciales para que realizaran sus propias reformas en la misma dirección que lo estaba haciendo el nivel central. En este sentido, los intentos de reforma del Estado santiagueño y la finalización de la transferencia desde la nación hacia la provincia de los servicios educativos y de salud fueron el prelude del santiagueño, la primera de una serie de protestas provinciales que pusieron de manifiesto los límites de la hegemonía neoconservadora (Piva, 2009).

En el año 1987 y debido a un frustrado intento de reforma constitucional para poder autorizar su reelección⁶³, Juárez fue elegido senador nacional por la cámara de diputados de la provincia. En las elecciones a gobernador que se llevaron a cabo en la provincia, el candidato oficialista, César Eusebio Iturre, ganó por amplia mayoría, cargo que asumió a fines de 1987. Sin embargo, una vez electo, rompió vínculos con Juárez y conformó una línea interna del justicialismo, la Corriente Renovadora, que

⁶³ Como ya se mencionó el 12 de diciembre de 1983 Juárez se hizo cargo de la gobernación de la provincia por tercera vez, continuando con el proceso de estructuración del poder juarista, que se había iniciado en el período 1973-1976 y continuó en el período 1983-1987.

posteriormente sería un partido con entidad y personería propias (Tenti, 2005; Dargoltz, Gerez y Cao, 2006).

Con la asunción de Carlos Menem a la presidencia de la nación, debido a la puesta en marcha de la primera reforma del Estado nacional y al proceso hiperinflacionario de principios de la década del '90, el gobernador Iturre se vio obligado a tomar medidas para contener el gasto público⁶⁴ que, sin embargo, no se tradujeron en recortes efectivos en los gastos.

La reforma del Estado nacional repercutía directamente en las finanzas del Estado provincial dado que aproximadamente el 90% de sus ingresos era de origen federal y la participación económica del sector público representaba más del 50% del total provincial (Tenti, 2005).

En este contexto, y motivado por presiones del gobierno nacional, el gobernador Iturre intentó realizar una primera reforma del Estado provincial. El 17 de abril de 1990 comenzó la discusión de la ley de reforma del Estado⁶⁵ en la cámara de diputados. La ley N° 5.808, denominada de Emergencia Económica y Administrativa establecía:

(...) la suspensión de subsidios y subvenciones, un régimen de compensación de deudas de particulares con el Estado provincial y cancelación de sus saldos netos, reglaba el uso del crédito público y de los órganos de control, declaraba la emergencia administrativa en los tres poderes del Estado y proponía programas de descentralización y reforma de niveles centrales, privatización y/o concesión total o parcial de algunos entes declarados, por el ejecutivo, sujetos a privatización...Con respecto al régimen laboral del personal de Estado establecía que por el término de 180 días no podían efectuarse contrataciones o designaciones en los tres poderes (Tenti, 2005:73).

Esta ley contó con el voto de la mayoría de sus diputados, incluidos los legisladores de origen gremial Carlos Oscar Corbalán y Carlos Únzaga. Según Corbalán, cada artículo de la ley había sido consensuado con los trabajadores del sector público, "...con la convicción de que el actual poder ejecutivo peronista no reclama con esta norma una

⁶⁴ Se emitieron decretos para disponer el recorte de partidas de bienes de consumo, de adquisición de bienes de capital, contrataciones extras, reducción del uso de teléfonos, consumo de energía eléctrica y vehículos oficiales. Asimismo, se pasó a reserva las vacantes en la administración pública y se suspendieron las licitaciones (Tenti, 2005).

⁶⁵ Juárez manifestaba su férrea oposición ya que "las privatizaciones tienen como único motor y objetivo el nuevo enriquecimiento ilícito de los funcionarios que detentan el poder", sin embargo, meses después, el 27 de febrero de 1992, incluía en la plataforma electoral del PJ las privatizaciones (Tenti, 2005).

herramienta para la cesantía y el hambre, sino *para el progreso y el despliegue de la provincia*⁶⁶ (Tenti, 2005:72).

Sin embargo, los dirigentes cegetistas no habían consultado a los trabajadores sino que respondieron verticalmente a los pedidos del partido. Además de la delegación santiagueña de la CGT, otros dirigentes gremiales que adhirieron a las reformas fueron: Roberto Díaz de Agreración de Educadores Santiagueños y Afines (AESyA), Roberto Villalba de las 62 organizaciones, y el titular de UTEPSE, José Luis Luna. La única oposición sostenida fue la de la seccional local de ATE, Alba Luna Castillo (Tenti, 2005).

A principios de 1991 el peronismo de la provincia se encontraba dividido en dos sectores: uno encabezado por el gobernador Iturre y el otro por Carlos Juárez. En las elecciones de ese año, Carlos Mujica, el candidato de Iturre, resultó electo gobernador gracias a la ley de lemas y el 11 de diciembre de 1991 asumió la gobernación de la provincia. A principios de 1992 la situación en Santiago del Estero era crítica y los intentos por transformar al Estado provincial fracasaron. Mujica intentó salir de la crisis política provincial mediante un acuerdo con el juarismo, pero en lugar de contribuir a una solución le hizo perder el apoyo del iturrismo y agravó la lucha interna (Tenti, 2005).

Desde el mes enero de 1993, el traspaso de la salud y la educación de la nación a las provincias y la agudización de la crisis fiscal originó una serie de protestas de los empleados públicos, que en principio estuvieron focalizadas en la oposición de los docentes y trabajadores de la salud pública a la descentralización de los servicios y en reclamos de aumento salarial para los empleados del Estado provincial. A partir del mes de septiembre de 1993, se dio la confluencia de diferentes sectores sindicales en torno al problema del atraso en los pagos de salarios. En octubre de 1993, en un contexto de agudización de la interna del PJ y de agravamiento de la crisis fiscal, renunció Mujica y asumió el vicegobernador Fernando Lobo (Piva, 2012).

Entre los meses de octubre y noviembre se conformó el Frente de Gremios en Lucha integrado por sindicatos pertenecientes a la CTA y gremios disidentes de la CGT local

⁶⁶ Cursiva en el original.

conducidos por peronistas no menemistas⁶⁷. Debido a una situación de enfrentamiento entre las conducciones nacionales y locales entre los gremios de sanidad y de CTERA, docentes y trabajadores de la salud pública de la provincia adhirieron a las movilizaciones y a los paros declarados por el Frente de Gremios en Lucha, que convocó movilizaciones y paros cada vez más importantes durante el mes de noviembre y los primeros días de diciembre de 1993 (Piva, 2012).

El gobierno nacional seguía presionando para que el Estado provincial, en virtual estado de quiebra, tomara medidas de ajuste⁶⁸. En noviembre de 1993 se sancionó la ley 5.986, denominada 'Ley ómnibus' mediante la cual se dejaría cesante a diez mil empleados públicos y se reduciría en un cincuenta por ciento el sueldo a los restantes, lo que provocó que las protestas sociales proliferaran en toda la provincia (Tenti, 2005).

Durante la semana previa al santigueñazo se desarrollaron tres grandes movilizaciones contra la ley ómnibus, convocadas por el Frente de Gremios en Lucha y con el apoyo de diversos sectores sociales (Piva, 2012).

El día 15 de diciembre, después de tres meses sin pagar sueldos, el gobierno provincial anunció el pago del mes de noviembre con rebajas de entre un 30% y un 50% como estipulaba la Ley ómnibus, condición exigida por el Ministerio de Economía de la Nación para aprobar un préstamo a la provincia. Por tal motivo, ese mismo día se concentran ante la legislatura 3.000 empleados estatales y docentes públicos y privados. El 16 de diciembre los trabajadores estatales se organizaron en asambleas y realizaron manifestaciones callejeras, entre ellos se encontraban los médicos de los hospitales públicos, obreros viales y de obras sanitarias, enfermeros y judiciales. Más de 4.000 personas se congregaron frente a la casa de gobierno (Iñigo y Cotarelo, 1997).

La quema de una camioneta por empleados de vialidad desencadenó la represión policial pero la respuesta de los manifestantes no fue la dispersión sino el inicio de un enfrentamiento con las fuerzas de seguridad. Posteriormente, se quemaron cubiertas de

⁶⁷ Entre ellos se encontraban los empleados judiciales, de Obras Sanitarias, de prensa, de enseñanza media, Sindicato de Obreros y Empleados de la Minoridad y Educación (SOEME), Asociación Del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) y del Tribunal de Cuentas (Piva, 2015).

⁶⁸ Santiago del Estero había firmado los dos Pactos fiscales refrendados por la nación y por los gobiernos provinciales. Por el primer pacto fiscal de 1992, ratificado por ley 24130 y por las legislaturas provinciales, la instancia nacional obtuvo el 15% de los recursos coparticipados para financiar las cajas de jubilaciones. Por el segundo, Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento, de 1993 las provincias se comprometieron a mantener las pautas acordadas el año anterior para distribuir los recursos coparticipables. Ambos pactos constituían una fuerte presión a las provincias para iniciar los procesos de privatización y desregulación. Sin embargo, esto no generó cambios inmediatos en Santiago del estero (Tenti, 2005:86).

autos en las calles y se incendiaron y destruyeron la casa de gobierno, los tribunales y la sede de la legislatura. También marcharon sobre las casas de los políticos, que fueron saqueadas e incendiadas, incluida la del propio Juárez (Piva, 2012, Tenti, 2005, Iñigo y Cotarelo, 1997).

En este contexto, el 17 de diciembre de 1993 el presidente Carlos Menem anunció la intervención de la provincia⁶⁹ y el cordobés Juan Schiaretti⁷⁰ fue designado interventor federal.

3.2.2. Las interpretaciones sobre el Santiagueño.

El santiagueño fue la primera de una serie de protestas provinciales que proliferaron en el país durante los años '90 y que pusieron de manifiesto los límites de las reformas neoliberales que se estaban implementando. En aquel momento se denominaron como “estallidos sociales” (Delamata, 2002) a las numerosas y variadas protestas que acontecieron en las provincias en el contexto de la aplicación de medidas de ajuste a partir de finales de 1993⁷¹ (Farinetti, 1999).

Según Auyero (2002), el aumento de la contienda popular a nivel provincial se da en un contexto caracterizado por tres procesos que ocurren de manera simultánea y se refuerzan mutuamente: 1) desproletarización; 2) retirada del Estado en su función de bienestar; y 3) descentralización de los servicios educativos y de la salud.

El primer punto, la desproletarización, se vincula con el aumento de la desocupación como consecuencia de la desindustrialización del país y de la desconexión funcional entre las tendencias macroeconómicas y los niveles de empleo. Los otros dos aspectos, han sido desarrollados en el capítulo anterior, y ambos se encuentran estrechamente vinculados. En el caso de la educación y la salud, la retirada del Estado nacional de sus funciones de bienestar se da mediante la culminación de la transferencia de la responsabilidad de la prestación directa de estos servicios a las provincias.

Estos procesos produjeron el desplazamiento del conflicto laboral del sector industrial al sector público, la reducción de reclamos por aumentos salariales y el incremento de demandas por pago de salarios adeudados y por despidos, la disminución de huelgas y

⁶⁹ Mediante la ley 24.306 se declaró “intervenida la provincia de Santiago del Estero en sus poderes constitutivos para garantizar la forma republicana de gobierno”.

⁷⁰ Juan Schiaretti fue Secretario de Industria y Comercio de la Nación entre en 1991 y 1993 y en este último año había sido electo diputado nacional por Córdoba.

⁷¹ Las otras protestas a las que se refiere Farinetti (1999) son: Jujuy (entre 1993 y 1995), San Juan (julio de 1995), Córdoba (junio de 1995) y Río Negro (septiembre y octubre de 1995).

el aumento de cortes de ruta, ollas populares y huelgas de hambre (Auyero, 2002; Farinetti, 1999).

El santiagueño fue analizado por Auyero (2002) y Farinetti (1999) desde la perspectiva de la acción colectiva. Retomando el concepto de repertorio de acción colectiva de Tilly⁷², Farinetti (1999) considera que el santiagueño inauguró una manera de expresión del reclamo en el sector público con ciertos rasgos que luego también estuvieron presentes en el resto de los estallidos provinciales⁷³.

Para el caso concreto de Santiago del Estero, la autora considera que el santiagueño se da por la ruptura del contrato entre la sociedad y sus representantes. La moneda de cambio en ese contrato entre la población y los gobernantes era en gran medida el empleo y los recursos públicos. En Santiago, el sector público suplía las incapacidades del mercado para garantizar la subsistencia de sus habitantes y esa función se vio afectada por las reformas de mercado impuestas por el gobierno nacional.

Por otro lado, la interpretación de Auyero (2002) considera que el santiagueño está lejos de ser un estallido, que en realidad fue producto de una escalada en la beligerancia popular que comenzó a principios de 1993 y que tuvo como protagonistas a los sindicatos docentes como consecuencia del proceso de descentralización. De acuerdo a este autor, a principios de 1993, los manifestantes formulaban sus reclamos como empleados públicos de una determinada rama de la administración o como miembros de algún sindicato (judiciales, maestras, jubilados, etc.), en cambio, hacia finales de 1993

...los manifestantes ya no se veían a sí mismos como miembros de este o aquel sindicato sino como parte del ‘pueblo de Santiago’ que enfrentaba en las calles a los ‘gobernantes corruptos’. Este es el colectivo que ‘estalló’ en la mañana del

⁷² “El concepto de repertorio de acción colectiva desarrollado en los estudios de Tilly sobre fenómenos de protesta es especialmente sugerente para este trabajo. Un repertorio de protestas es el conjunto de medios de los que dispone un grupo particular para realizar reclamos, el cual no se explica solamente en términos instrumentales -como el medio más adecuado para alcanzar el fin deseado en una determinada circunstancia-, sino, al propio tiempo, en términos de aprendizaje (...) Por todo lo que implica, un repertorio suele ser estable, sirve como un marco definido de interacción social y ha de ser aprehendido tanto en términos estratégicos como culturales”. (Farinetti, 1999:5)

⁷³ Los rasgos en común que Farinetti (1999) encuentra en los estallidos provinciales son los siguientes: los actores más recurrentes son asalariados del sector público (provincial y municipal), siendo apoyados por porciones importantes de la población; el factor desencadenante en todos los casos (excepto en Jujuy) es el atraso en el pago de salarios; el modo de expresión es la movilización y concentración callejeras, acompañadas con actos violentos contra símbolos propios de la vida política y a los domicilios particulares de los políticos; su alcance es espacialmente localizado y temporalmente episódico y no implica ni deriva en movimientos políticos estables con objetivos e identidad propios; el destinatario es el gobierno provincial y la clase política local y, por último, logran un alto nivel de impacto en el sistema político, ocasionando crisis políticas de importancia (por ejemplo, renuncia de gobernadores e intervenciones federales).

16 no solo en reclamo de sus salarios impagos sino también en búsqueda de ‘cárcel a los corruptos’ (Auyero, 2002: 155).

Por su parte, Iñigo Carrera y Cotarelo (1997) también consideran que es en Santiago del Estero donde se produce la más importante de las protestas provinciales y la consideran un punto de inflexión en el desarrollo de las luchas populares en la Argentina. Sostienen que se trató de un levantamiento de gente oprimida, de una expresión de desesperación y venganza, y que la característica primordial de los hechos del 16 de diciembre radica en que las manifestaciones fueron “en contra del gobierno y la política económica o el reclamo de que el gobierno ‘los atienda’ ” (Iñigo Carrera y Cotarelo, 1997:8). De este modo, estos autores ubican la interpretación del santiagueño en una escala de formas de lucha de la clase obrera. Esta interpretación se diferencia de la noción de repertorio que postula la teoría de la acción colectiva que vimos en los párrafos precedentes. Estos autores se diferencian de esta teoría debido a que pone el acento en los individuos y no en las clases sociales, el sujeto es abstracto y está formado por cualquier conjunto de individuos. En cambio, “la escala de lucha de la clase obrera recorre desde los motines primitivos hasta la insurrección armada del pueblo” (Iñigo Carrera, 2010:167).

Este sentido, Iñigo Carrera y Cotarelo (1997:9) conceptualizan al santiagueño como motín dado que “se encuentra en el umbral de la escala de la lucha de la clase obrera, que si bien puede calificarse de ‘espontáneo’ lo es en tanto forma embrionaria de lo consciente”⁷⁴.

Piva (2012), por su parte, también observa que desde por lo menos enero de 1993 se desarrolló en Santiago del Estero un ciclo de protestas protagonizadas por trabajadores del Estado. En principio fueron diferentes gremios y sectores de trabajadores públicos quienes desarrollaron paros y movilizaciones constituyéndose como colectivos de asalariados a un nivel económico corporativo, es decir, alrededor de la lucha por las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo. Sin embargo, a lo largo del año y a medida que se agudizaba la crisis y se intentaba avanzar con las reformas, se evidenció un proceso de unificación de la acción de los trabajadores estatales que con la conformación del Frente de Gremios en Lucha se constituyeron ya como clase. El

⁷⁴ En este análisis, los autores diferencian revuelta y motín. Consideran a la revuelta como forma que se encuentra por debajo de la escala en que comienza la lucha de la clase obrera, en la que prevalece el elemento espontáneo, lo característico es la tendencia a la dispersión de las acciones y los choques entre particulares, sin llegar a focalizarse sobre las instituciones del gobierno o el estado y tampoco aparece, salvo excepcionalmente, el acto de venganza. Realizan esta distinción para diferenciar los tipos de estallidos de fines de la década del 80 y de la década del 90. En este sentido, sostienen que los saqueos de 1989 constituyeron una revuelta.

Frente de Gremios en Lucha mostró una capacidad de universalización de sus demandas debido a la adhesión de los comerciantes y hasta en la participación de sectores de la iglesia en las movilizaciones. Esta capacidad de universalización se basó en el carácter central del empleo público en Santiago del Estero, del que dependía de manera directa una proporción importante de asalariados de la provincia e indirectamente todo un conjunto de actividades.

Piva (2012:219) considera que esa potencialidad hegemónica “pudo ser desarrollada –al menos a un nivel defensivo– por la constitución de una organización unificada de los sindicatos de empleados públicos con voluntad de articular sus demandas con otros sectores sociales”. No obstante, el desarrollo de los acontecimientos del 16 de diciembre muestra la inexistencia de un sujeto político articulado debido a su incapacidad para articular un discurso unificador. En cambio, este autor considera que el gobierno nacional sí construyó un discurso homogéneo sobre las causas del santiagueño donde los elementos centrales fueron la corrupción, el excesivo gasto público del gobierno provincial y, por ende, la necesidad de combatir la corrupción y realizar el ajuste en la provincia.

Hacia fin de año la situación en la provincia estaba normalizada y si bien para que eso sucediera el pago de salarios fue fundamental, Piva (2012) señala que el gobierno nacional tuvo la capacidad de establecer su discurso como dominante y de recomponer rápidamente el poder político en la provincia dentro de los marcos ideológicos de ese discurso, lo que le permitió aislar la protesta santiagueña, mantenerla en el marco de un conflicto meramente provincial y evitar su nacionalización en términos de un conflicto que tuvo su origen en la reforma estructural.

De acuerdo a Piva (2012), un mes después, el 14 de enero de 1994, la marcha en conmemoración del santiagueño tuvo escasa convocatoria.

La cuestión de la escasa convocatoria en los actos conmemorativos del santiagueño, también la pudimos constatar a través de la revisión de fuentes de prensa. En un artículo publicado en el periódico Prensa Obrera en diciembre de 1994⁷⁵ titulado “A un año de santiagueño”, se relata que el 16 de diciembre de 1994 se realizó un acto por el primer aniversario del santiagueño convocado por un conjunto de gremios (ATE,

⁷⁵ Daniel Blanco. A un año del Santiagueño. Disponible en <https://prensaobrera.com/aniversarios/a-un-ano-del-santiagueño/>. Recuperado: noviembre de 2020.

CISADEMS y jubilados, entre otros) y diversas organizaciones políticas, sin embargo, reunió apenas a unas 800 personas, de las cuales un 50 por ciento pertenecía a delegaciones de otras provincias. Según el autor del artículo, este fracaso tiene su explicación en que

...desde el 16 de diciembre de 1993 en adelante, hubo por parte de la dirigencia sindical vinculada al CTA y de parte del factor de la dirigencia política que ahora promueve al Frente Grande, una política de vaciamiento de las perspectivas que había dejado el Santiagueñazo.

Durante este año, la Intervención ha podido avanzar en gran parte de los puntos contenidos en la ley “ómnibus” que provocó la reacción popular... si la Intervención ha podido avanzar, no es porque su política tenga consenso (el acto al que concurrió Menem, el 15 de diciembre, fue un fracaso, pues apenas reunió a 4.000 personas, a pesar de que se movilizó todo el aparato estatal y se pagaba por la concurrencia) sino por la bancarrota de la política de la dirigencia sindical combativa y de los políticos centroizquierdistas, que por sobre todas las cosas se han esforzado por impedir un desenvolvimiento independiente de los explotados santiagueños.

En cuanto a estas reflexiones sobre el devenir de los hechos posteriores al santiagueñazo vale recordar que, durante los acontecimientos del 16 de diciembre, ningún dirigente político o sindical dirigió los reclamos de los trabajadores ni su ira contra los políticos (Iñigo y Cotarelo, 1997). En el mismo sentido, Piva (2012: 212) señala:

El desarrollo del “santiagazo” se caracterizó por el desborde de las direcciones y marcos organizativos. Si durante la lucha contra el atraso en el pago de los salarios y contra la ley ómnibus las bases de los sindicatos dialoguistas tendieron a desbordar a sus direcciones, y la CGT local perdió cualquier poder de disciplinamiento del movimiento obrero santiagueño, durante el desarrollo del “santiagazo” los trabajadores desbordaron al mismo Frente de Gremios en Lucha que perdió el control de la movilización.

Las características del santiagueñazo y su devenir posterior dan cuenta de la incapacidad del campo sindical santiagueño para conducir una movilización de ese tenor pero, asimismo, de la capacidad hegemónica del nuevo bloque en el poder que pudo imponer, no solo su visión sobre la protesta, sino también concretar el ajuste a través de la intervención federal.

3.2.3. El gobierno de la intervención y el retorno de Juárez.

De acuerdo a Tenti (2005), la intervención federal de 1993 habría sido el resultado de la ineficacia de las presiones ejercidas por el Estado nacional para que la dirigencia política local lleve a cabo la reforma del Estado provincial.

El nuevo interventor pagó inmediatamente los sueldos atrasados para apaciguar la protesta social. Asimismo, puso en marcha la reforma del Estado y se propuso cumplir con la ya mencionada ‘ley ómnibus’. El equipo de técnicos que la llevó a cabo estuvo conformado principalmente por el equipo económico del entonces ministro de economía de la Nación, Domingo Cavallo. Siguiendo a Tenti (2005), las principales medidas de reforma del Estado provincial santiagueño fueron las siguientes:

1. Reducción significativa del número de empleados públicos: además de aplicarse la ‘ley ómnibus’, se sancionaron una serie de leyes y decretos que pusieron en vigencia una nueva escala salarial.
2. Se redujeron las secretarías y ministerios con el fin de achicar los gastos.
3. Desregulación de las actividades económicas y privatización de las empresas públicas que quedaban en pie: se sancionaron las leyes de privatización de dos de los organismos más importantes: el Banco de la Provincia y la Dirección de Obras Sanitarias⁷⁶.

Con un Estado ordenado por la reforma en marcha, se programó la salida de la Intervención Federal. El llamado a elecciones para elegir autoridades provinciales fue pautado para el 14 de mayo de 1995, conjuntamente con las elecciones presidenciales. Por lo tanto, ese día se celebraron las elecciones presidenciales, las legislativas (nacionales y provinciales) y para elegir gobernador. Es importante mencionar, que el interventor Schiaretti impuso un candidato a gobernador, Enrique Bertolino. Ante esta situación, Juárez apareció dentro de los lemas del peronismo como el candidato más adecuado para evitar que la gobernación cayera en manos del candidato del interventor. Gracias a la vigencia de la Ley de Lemas, en 1995 Carlos Juárez fue nuevamente electo gobernador (Dargoltz, Gerez y Cao, 2006).

La Intervención Federal duró hasta el 5 de julio del año 1995 y al día siguiente Carlos Juárez asumió su cuarto período de gobierno, período que se corresponde con el inicio de la consolidación de su poder (1995-1999 y 1999-2002) (Schnyder, 2010).

Carlos Juárez asume el gobierno con las principales medidas de reforma del Estado en marcha, por lo que no tuvo que pagar ningún costo político por su efectivización. En esta nueva etapa, el poder se fue concentrando cada vez más en la figura del gobernador (Tenti, 2005).

⁷⁶ Los argumentos que utilizaron para privatizar fueron los mismos que utilizaron a nivel nacional: mejorar la calidad y terminar con la corrupción (Tenti, 2005).

En esta fase del régimen, Juárez también recurrió a mecanismos represivos contra actores opositores, como ya lo había hecho anteriormente, nombrando a un ex represor de la última dictadura militar, Musa Azar, como secretario de Seguridad. Este proceso se da en paralelo a un trayecto de debilitamiento de la oposición, que además deja de confrontar abiertamente con el partido gobernante y en cambio se dispone a buscar un acercamiento. De esta manera, el hecho de que el gobierno de los principales municipios de la provincia permaneciera en manos de la oposición no implicó de ningún modo la erosión de la dominación juarista. La postura cada vez más condescendiente de la oposición fue conformando un escenario en el que los municipios dejaron de constituirse en espacios desde los cuales disputar el poder al Justicialismo, aun cuando se trataba de distritos electorales cuantitativamente importantes e históricamente anti-juaristas (Godoy, 2007).

El PJ-Juarista tuvo un rol importante en la organización del poder local y se estructuró en cinco ramas: la Rama Femenina – conducida por la esposa del gobernador, Mercedes “Nina” Aragonés de Juárez- la Juventud Peronista, la Rama Gremial, la Generación Intermedia y la Rama Política. Si bien las dos primeras ramas fueron las más importantes, cabe resaltar que a través de la Rama Gremial del PJ-Juarista los representantes de la CGT conformaron los órganos directivos del partido y su secretario general llegó a ser diputado provincial. La dirigencia de los sindicatos de empleados estatales que formaron parte de la CGT colaboró con el gobierno, aún cuando sus políticas afectaban los intereses de los trabajadores (Schnyder, 2010).

Como ya fue señalado, el período de crisis y derrumbe del régimen juarista abarca los años 2002 – 2004 y se inicia con la protesta social provocada por el doble crimen en la localidad de La Dársena, que provocó una eclosión social que comenzó con las “marchas del silencio” en reclamo de justicia. Esto, sumado al deterioro del gobierno de la esposa de Juárez, desembocó en la Intervención Federal de la provincia el 1° de abril de 2004⁷⁷.

Hay cuatro elementos que caracterizan la última etapa de la historia política santiagueña hasta la Intervención Federal en abril de 2004 (Silveti, 2004):

⁷⁷ Ley 25.881 del 1 de abril de 2004: “Provincia de Santiago del Estero. Declárase intervenida en sus poderes constituidos, para garantizar la forma Republicana de Gobierno. Dispónese la inmediata caducidad de los mandatos del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo y declárase en comisión a los miembros del Poder Judicial”.

- a) El primero, es la concentración del poder en el espacio juarista, garantizada fundamentalmente por la manipulación política y jurídica de los mecanismos electorales.
- b) Segundo, una estructuración de las relaciones de poder económico que favorecía a un grupo liderado por un empresario (el mencionado Néstor Ick) que logró dicho poder a causa de sus efectivas relaciones con el juarismo.
- c) Tercero, un espacio político opositor que gradualmente perdía capacidad de confrontar con alguna eficacia con el juarismo.
- d) Cuarto y último, la conformación de un espacio de protesta social que reunió a actores políticos y sociales, con prácticas y redes de sociabilidad e interacción alternativas e incluso enfrentadas a las instrumentadas por los partidos políticos tradicionales.

Sobre este último punto es importante señalar algunas similitudes y diferencias en relación con los acontecimientos que ocasionaron el santiagueño. Al igual que en 1993, el proceso de movilización y protesta había comenzado casi un año antes de que se efectuara la Intervención. Las marchas en reclamo de justicia comenzaron en febrero de 2003, cuando aparecieron los cuerpos de las mujeres asesinadas, y se repitieron durante setenta semanas hasta la llegada de la Intervención (Saltalamacchia y Silveti, 2009).

Cada semana el movimiento cobraba mayor masividad, participando de las marchas organizaciones no gubernamentales de oposición y resistencia. Entre ellas se pueden mencionar la Pastoral Social y las Comunidades Eclesiales de Base, las Madres del Dolor⁷⁸, algunos movimientos y partidos políticos tales como el Movimiento Socialista de los trabajadores, la Izquierda Unida y el Partido Comunista. Del campo gremial participaron: a) CISADEMS; b) Círculo de Prensa de Santiago del Estero; c) la CTA y ATE seccional Santiago del Estero; d) la Asociación Sindical de Empleados Judiciales; y e) la Asociación Santiagueña de Ruralistas (ASDER). A partir del cuarto mes, la movilización incluía organizaciones nacionales como Madres de Plaza de Mayo y tenía visibilidad en los medios nacionales (Saltalamacchia y Silveti, 2009).

⁷⁸ Madres del Dolor es una organización social formada por madres santiagueñas que han sufrido la pérdida de sus hijos en situaciones protagonizadas casi exclusivamente por personal policial y en complicidad con magistrados y funcionarios públicos.

Todos estos acontecimientos nacionalizaron el conflicto y desencadenaron la Intervención Federal el 1 de abril de 2004⁷⁹. Como afirma Gibson (2007) el régimen juarista prosperó mientras Juárez pudo mantener a la provincia en estado de ‘riguroso aislamiento’ y colapsó cuando la política local se nacionalizó:

Un conflicto provincial se "nacionaliza" cuando actores externos se alían con oposiciones locales, invierten recursos en la jurisdicción y se convierten en participantes de la lucha local por el poder. Un primer paso en este proceso suele ser la irrupción de una crisis local en la cual las oposiciones provinciales elevan el conflicto a los actores nacionales y logran articular el conflicto local con los intereses políticos o territoriales de dichos actores (Gibson, 2007: 173).

Efectivamente esto fue lo que ocurrió con el doble crimen de La Dársena, cuando el gobierno y la prensa nacionales se hicieron eco de la protesta social.

La Intervención Federal asumió el poder en un clima de movilización y protesta que, al igual que en 1993, pronto fue menguando porque varios dirigentes de las agrupaciones que la respaldaron se integraron al gobierno de la intervención y porque parecían haberse creado las condiciones para que la cuestión se resolviera de manera legal sin necesidad de actos públicos de reclamo⁸⁰ (Saltalamacchia y Silveti, 2009).

Sin embargo, esta vez el doble crimen y la posterior Intervención Federal, a diferencia de lo ocurrido con la Intervención de 1993, marcaron el fin de la etapa juarista. A partir de este momento, Juárez dejará de ejercer influencia en la vida política de la provincia, lo cual no había sucedido anteriormente a pesar de las numerosas crisis y coyunturas políticas adversas que debió enfrentar desde su ascenso al gobierno provincial en el año 1949.

3.2.4. La Intervención Federal de 2004.

Un mes antes de que ocurriera la Intervención, Pablo Lanusse, futuro interventor y Luis Eduardo Duhalde, Secretario de Derechos Humanos de la Nación, visitaron la provincia con el objetivo de obtener un diagnóstico de la situación provincial y el resultado de esa visita fue el “Informe Santiago del Estero”. La visión de la Intervención, plasmada en ese documento, fue que la base de la estructura política de Santiago del Estero era su régimen judicial y dentro de este ámbito, la policía provincial, por lo que interpretaron

⁷⁹ El gobierno nacional mostró ambivalencia sobre la decisión de intervenir la provincia dado que desde la nación se esperaba que en la provincia se generaran las condiciones para que la intervención no fracasara, tal como había sucedido en 1993, que terminó fortaleciendo a Carlos Juárez y de la cual la mayor parte de los santiagueños tiene una opinión desfavorable (Saltalamacchia y Silveti, 2009).

⁸⁰ Cuatro años después del asesinato, la familia de Patricia Villalba participó del juicio con escaso acompañamiento ciudadano.

que las reformas en ese sector se trasladarían directamente a un cambio en el sistema político (Godoy, 2009).

Uno de los temas de mayor importancia tratados en el Informe Santiago del Estero fue el vinculado con la situación de los derechos humanos. Los datos del Informe y las denuncias habían sido recogidos de la Secretaría Diocesana por los Derechos Humanos de la provincia, la Universidad Católica de Santiago y de periódicos de la organización local Madres del Dolor, entre otros (Godoy, 2009).

En este sentido, es importante mencionar que a partir de 2003, tanto las organizaciones de protesta santiagueñas, como el gobierno y los medios nacionales, incorporaron el concepto de “derechos humanos” o de “violación a los derechos humanos” para explicar los efectos del régimen juarista (Godoy, 2009). Fue por este motivo que la primera línea de trabajo de la Intervención se orientó a desmontar el aparato represivo del comisario Musa Azar. Al mismo tiempo, se removió a gran parte de la Justicia, incluido el Superior Tribunal, y se desarticularon los núcleos ligados a la policía de Santiago que subsistían desde las épocas anteriores al golpe militar de 1976⁸¹ (Dargoltz, Gerez y Cao, 2006).

En relación con el funcionamiento del Estado provincial, en el Informe Santiago del Estero se afirmaba lo siguiente:

En Santiago del Estero, como en muchas otras provincias del país, la acción del estado es la variable económica central. Esta centralidad no sólo se manifiesta en la posibilidad de acceder a un empleo público, sino también en que el estado es el principal regulador del acceso a otros bienes y servicios tan vitales como el ingreso. Sin embargo, la acción positiva del estado se ve por lo general empañada por desviaciones clientelistas en la asignación de esos recursos, lo que genera una cultura política prebendaria... A modo de ilustración podemos decir que según estudios de la Universidad Católica de Santiago del Estero, más del 50% del empleo formal provincial (50.000 empleos) dependen de la administración pública, con el consiguiente impacto en el resto de la economía provincial (Informe Santiago del Estero, 2004: 12).

Específicamente, con respecto al sector público educativo, el Informe decía lo siguiente:

El caso del Consejo General de Educación es otra marca del estilo hiperregulado y sesgado en la administración de los asuntos públicos. En el Art. 73 la Constitución Provincial establece que: “El Consejo General de Educación, entidad descentralizada y colegiada integrada por un Presidente designado por el Poder Ejecutivo y cuatro

⁸¹ También se tomaron medidas simbólicas como derogar el nombramiento de Nina Aragonés y Carlos Juárez como ‘protectores ilustres de la provincia’ y transformar a la Casa de Gobierno, la cual representaba material y simbólicamente, ‘el corazón del régimen’, en un lugar de acontecimientos político – culturales abiertos a toda la ciudadanía (Godoy, 2009).

Vocales, nombrados dos por el Poder Ejecutivo con acuerdo legislativo y dos por elección directa de los docentes, cuyas funciones y atribuciones serán establecidas por ley.” Sin embargo y pese al mandato constitucional, el organismo se encuentra intervenido desde la promulgación de la nueva Constitución. Esta situación produce verdaderas inequidades e interferencias en la formación del cuerpo docente provincial y lesiona el derecho de los Santiagueños a obtener una educación justa y de calidad. (Informe Santiago del Estero, 2004: 14)

El Círculo Santiagueño de Docentes de Enseñanza Media y Superior (CISADEMS) ha hecho oír su denuncia sobre la situación del sector, expresando en comunicación dirigida a la Secretaría de Derechos Humanos de fecha 2 de septiembre de 2003, que “...La educación en Santiago del Estero, ha sido durante todos estos años víctima de un proyecto político, destinado a disminuir la calidad de la misma, con diversas acciones que apuntaron principalmente a romper con la carrera docente, producir el abandono edilicio como así también el abandono presupuestario de los insumos básicos para el funcionamiento de la escuela pública...” (Informe Santiago del Estero, 2004:38).

Los reclamos por mejoras salariales y recategorización de los empleados se desarrollaron a lo largo de todo el gobierno de la Intervención mediante mesas de diálogo informales creadas a tal efecto.

En cuanto a los sindicatos estatales que representan a los trabajadores de la administración central - UTEPSE, UPCN y ATE -, los principales reclamos presentados a la Intervención fueron el aumento de salarios y la categorización y recategorización de los empleados públicos.

Si bien la cuestión vinculada a la carrera administrativa y a la categorización fue abordada en las mesas de diálogo, la Intervención finalizó sin tomar medidas en ese sentido. En una reunión con sindicatos de la CGT en el mes de febrero de 2005, un mes antes de la finalización de su gobierno, el interventor manifestó a la prensa:

Entendemos que lo que hay que proponer ahora no es solamente hablar de una ecuación económica de la cuestión sueldos, si no de una profesionalización del empleado, de la carrera administrativa y convencidos de qué, al igual que lo hizo la nación a comienzos de los '90, la administración pública deje de ser una herramienta política y realmente se profesionalice y permita la creación de una burocracia sana y permanente, que haga que el Estado funcione lo más rápido posible⁸².

UTEPSE y UPCN fueron dos de los sindicatos que participaron en la mesa de diálogo propiciada por la intervención, instancia en la cual la cuestión salarial fue la más

⁸² Declaraciones del Pablo Lannusse a El Liberal. Febrero de 2005. Edición impresa. “Lannusse no descartó un aumento salarial antes del 23 de marzo”.

reclamada al gobierno. Así se expresaban al respecto los máximos dirigentes de estos sindicatos:

...hay predisposición desde la intervención federal a atender los reclamos que venimos planteando en la mesa de diálogo respecto de una recomposición salarial para todos los empleados de la administración pública, siguiendo este proceso que se inició cuando llegaron a Santiago del Estero, cuando fue derogada ley ómnibus, el logro de una recomposición para la categoría más baja y también para las altas. De todas formas esta recomposición todavía fue insuficiente para recuperar niveles adecuados.⁸³

Un aumento de los sueldos sería histórico, porque hace más de 15 años que no nos otorgan subas de esta naturaleza a los trabajadores de la administración pública provincial...Es algo que merecen los empleados, porque se aumentaría en las bonificaciones por categoría y por antigüedad. Eso significaría una reparación histórica para el empleado público y para quienes están por jubilarse.⁸⁴

En el mes de febrero de 2005, un mes antes de la finalización de la Intervención, se obtuvo un aumento salarial para 18.000 empleados públicos mediante la sanción de la ley N° 6710 que avanzaba en la derogación parcial de la ley 6015⁸⁵ y la ley N° 6711 que estableció la creación del adicional complementario de Santiago del estero⁸⁶.

La canalización de las demandas laborales a través de las mesas de diálogo coexistió con el desarrollo de acciones conflictivas por parte de algunos sindicatos de la administración central. Tal es el caso de ATE, que durante los últimos meses del gobierno de la intervención se declaró en estado de alerta y movilización para lograr que sean cumplidas sus demandas de recategorización masiva y por antigüedad de todos los empleados de la administración pública. Si bien este sindicato tenía diálogo con los funcionarios provinciales, no formaba parte de la mesa de diálogo⁸⁷.

En relación con los sindicatos docentes, su vínculo con la Intervención Federal fue altamente conflictivo.

Una de las características del sindicalismo docente es la coexistencia de varios sindicatos con personería gremial, lo que le otorga al sector un carácter heterogéneo en

⁸³ Declaraciones de Gerardo Montenegro, Secretario de UPCN, a El Liberal. "Se espera un aumento salarial de un 10% para la administración". El Liberal. Enero 2005. Edición impresa.

⁸⁴ Declaraciones de Antonio Romano, Secretario de Utepsa, a El Liberal. "Utepsa reclamó una suba salarial para los empleados públicos". El Liberal. Enero 2005. Edición impresa.

⁸⁵ Ley de recomposición salarial del año 1994 que impactaba negativamente en los salarios públicos.

⁸⁶ "Recomposición salarial para 18,000 empleados provinciales". El Liberal. Febrero de 2005. Edición impresa.

⁸⁷ "Dirigentes de ATE llevaron sus reclamos a la intervención". El Liberal. Febrero de 2005. Edición impresa.

lo que se refiere a las estrategias de representación de los trabajadores y las formas de enfrentar los procesos de negociación colectiva y conflictividad laboral (Cyunel y Montenegro, 2015).

En Santiago del Estero, los sindicatos estatales docentes al momento de la Intervención Federal eran: la Intergremial Docente – conformada por la Asociación del Magisterio de la Enseñanza Técnica (AMET), Asociación de Trabajadores de la Educación de Santiago del Estero (ATESE), y la Asociación de Docentes Independientes de los niveles Medio y Terciario (ADIMyT); la Unión de Docentes Argentinos seccional Santiago del Estero (UDA); el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Santiago del Estero (SUTESE); el Sindicato de Docentes Especiales de Santiago del Estero (SIMESE); el Sindicato Santiagueño de Docentes (SISADOC); la Agremiación de Educadores Santiagueños y Afines (AESyA) y el Círculo Santiagueño de Enseñanza Media y Superior (CISADEMS).

Al inicio de la intervención, en abril de 2004, la situación del sistema educativo era crítica. En el mes de marzo, CISADEMS comenzó el año – todavía con Nina Juárez en el gobierno - con continuas medidas de fuerza y con un paro en reclamo de la eliminación de todos los recortes salariales y la solicitud de inversión en infraestructura para la recuperación edilicia de 500 escuelas y la construcción de otras 10⁸⁸.

Durante el gobierno de la Intervención, los principales reclamos de los gremios docentes fueron los siguientes: derogación de la ya mencionada ley 6015, recomposición salarial, categorización y recategorización docente, revisión de los criterios para la valorización de los títulos, la modificación del calendario escolar y de las bases y condiciones para la calificación y clasificación docente, la situación edilicia de las escuelas, el presupuesto educativo y la creación de cargos.

En enero y febrero de 2005 uno de los conflictos giró en torno al comienzo del ciclo lectivo que, de acuerdo con el calendario nacional, estaba pautado para el 10 de febrero con el fin cumplir con los 180 días de clase estipulados en la Ley 25.864, sin embargo, los gremios consideraron que ese calendario nacional no se adaptaba al contexto pedagógico y a las condiciones climáticas de la provincia.

Por otro lado, la mayoría de los gremios docentes iniciaron el año con paros en reclamo de mejoras salariales. Las situaciones más conflictivas se dieron con los docentes que

⁸⁸ Informe indicativo del salario docente, 2004.

conformaban la Intergremial Docente, quienes sostenían que a pesar de las devoluciones salariales logradas durante el gobierno de la Intervención, los sueldos de los maestros santiagueños seguían congelados a valores de 1993, dado que tales incrementos no habían sido incorporados en el sueldo básico ni en los aportes previsionales. Asimismo, reclamaban por un incremento del presupuesto educativo:

Si bien es cierto que el presupuesto educativo se incrementó nosotros consideramos que es insuficiente, teniendo en cuenta el valor de la canasta familiar básica y el gravísimo estado de deterioro generalizado de la infraestructura escolar y de los servicios básicos, como por ejemplo, el agua potable y la energía eléctrica, problemas que no pueden superarse con un aporte ínfimo de un peso por alumno y por escuela⁸⁹.

Por otro lado, los dirigentes de la Intergremial Docente también manifestaron su disconformidad por el procedimiento empleado por la junta de calificaciones y clasificaciones de los niveles medio y superior, para elaborar los listados de méritos para el período 2005. Entre las objeciones, se mencionaba el criterio utilizado, dado que establecía bases únicas para los niveles medio y terciario, lo cual resultaba inadecuado porque ambos tienen fines y objetivos distintos que requieren capacitación diferente.

Con los mismos reclamos, durante el mes de febrero la comisión directiva de CISADEMS declaró el estado de alerta y movilización por la falta de respuestas del gobierno de la Intervención Federal sobre el presupuesto educativo para el año 2005, por una recomposición salarial y por la estabilidad de los docentes contratados⁹⁰.

En los dos últimos meses de la intervención – y que coincidieron con el inicio del ciclo lectivo - el plan de lucha de todos los gremios incluyó varios paros, por lo que el inicio de año escolar 2005 contó con paros con un alto nivel de acatamiento los días 10 y 11⁹¹ de febrero, el 1 y 2 de marzo y el 10 y 11 de marzo.

El paro llevado a cabo los días 1 y 2 de marzo fue concretado por CISADEMS – que además acompañó la medida de fuerza con una movilización el día 2⁹² -, la Intergremial Docente, la AESYA, el Sindicato de Maestros y UDA⁹³.

⁸⁹ Declaraciones de dirigentes de la Intergremial Docente a El Liberal. “Los sueldos docentes están congelados a valor de 1993”. El Liberal. Enero de 2005. Edición impresa.

⁹⁰ “Fuerte reclamo de CISADEMS a la intervención”. El Liberal. Febrero de 2005. Edición impresa.

⁹¹ “Los gremios docentes continúan hoy el paro”. El Liberal. Febrero de 2005. Edición impresa.

⁹² “Cisadems hará un paro y movilización por las calles de la ciudad”. El Liberal Febrero de 2005. Edición impresa.

⁹³ “Primer día de clases con paro docente”. El Liberal. Marzo de 2005. Edición impresa.

Cabe mencionar que el día 1 de marzo, en ocasión de la apertura de las sesiones legislativas, el presidente Néstor Kirchner había anunciado que el salario mínimo de los docentes no podía ser inferior a 700 pesos⁹⁴. Sin embargo, este monto también fue rechazado por los gremios porque los aumentos no implicaban un incremento del sueldo básico ya que el piso salarial de 700 pesos incluía el incentivo, el presentismo y todas las sumas no remunerativas, mientras que el sueldo básico permanecía congelado desde hacía 12 años en 329 pesos⁹⁵.

En relación con los paros llevados a cabo los días 10 y 11 de febrero, la Subsecretaría de Trabajo de la provincia llamó a una conciliación obligatoria⁹⁶ al CISADEMS, la AMET, la UDA y al SUTESE, y los instó a suspender la medida de fuerza prevista.

Si bien la Intergremial Docente y CISADEMS⁹⁷ declararon el estado de alerta permanente, participaron de la primera audiencia de conciliación. Sin embargo, éste último gremio se retiró de la mesa de negociación porque el gobierno de la Intervención no respetó su pedido de que también participara el Ministerio de Economía provincial. Dirigentes del CISADEMS expresaron lo siguiente en relación con la conciliación obligatoria decretada por el gobierno de la Intervención:

(...) fue tardía, a destiempo, ilegítima y viola el principio de defensa de los educadores en lucha... Hoy nos vienen con una conciliación obligatoria y aquí queda claro el doble discurso del Secretario de Educación, quien hace pocos días alentaba el paro, anunciaba que el gobierno no tomaría medidas y que respetaría el derecho a la huelga, pero poco le duró el respeto por las garantías constitucionales”⁹⁸.

Con respecto a los reclamos por la titularización de los docentes, el gobierno de la Intervención tomó dos medidas. La primera fue titularizar a los docentes que estaban

⁹⁴ Durante su discurso de inauguración del periodo de sesiones del Congreso de la Nación, el presidente Néstor Kirchner anunció que ningún docente del país recibir a partir de este mes un sueldo menor a los 700 pesos: “Cómo no queremos quedarnos en el simple discurso, hemos dispuesto que en un esfuerzo que vamos a compartir con las provincias, partir del mes de inicio de las clases, ambas jurisdicciones lograremos que ningún docente de esta querida patria quede por debajo de los 700 pesos”.

⁹⁵ “La crítica de Cisadems a Autoridades de la Secretaría de educación”. Declaraciones a El Liberal. Marzo de 2005. Edición impresa.

⁹⁶ “Algunos docentes no acatarán la conciliación” y “Maestros se sentarán desde el lunes a la mesa de conciliación”. El Liberal. Marzo de 2005. Edición impresa.

⁹⁷ Al respecto, Mirta Murad de Camus, secretaria de actas del CISADEMS señaló que “este gremio participará de las audiencias de partes y que mientras dure la conciliación obligatoria se mantendrá en estado de alerta y de asamblea permanente”. Declaraciones a El Liberal. Marzo de 2005. Edición impresa.

⁹⁸ La crítica de Cisadems a Autoridades de la Secretaría de educación. Declaraciones a El Liberal. Marzo de 2005. Edición impresa.

contratados y, la segunda, fue dejar sin efecto un proceso de titularización realizado por el juarismo.

En relación con la primera medida, a finales de febrero la Intervención firmó el decreto 125⁹⁹, mediante el cual se titularizó a aproximadamente 700 educadores seleccionados por una comisión designada por el Consejo General de Educación¹⁰⁰.

Por otro lado, en relación con la segunda medida, la decisión de la Intervención de derogar la normativa¹⁰¹ del juarismo del año 2003 pocos días antes de finalizar su mandato – el 23 de marzo -, provocó el desarrollo de acciones conflictivas en defensa de la titularización por parte de los gremios docentes. El argumento para dejar sin efecto la normativa que titularizaba cargos docentes fue la falta de documentación respaldatoria del proceso realizado. El 16 de marzo, luego de que más de 400 docentes rodearan la casa de gobierno, el Secretario de Educación anunció que los docentes que se encontraban titularizados a la fecha de la firma del decreto anterior continuaban en esa condición hasta que la Comisión de titularización terminara la revisión¹⁰².

Durante los últimos días del gobierno de la intervención el gobernador electo designó una comisión de transición para el traspaso del gobierno. Una de las principales preocupaciones de Gerardo Zamora era la situación de los contratados que dejaba la intervención y, en diversas declaraciones públicas a los medios de comunicación, manifestó su inquietud por el aumento de la masa salarial que implicaba la cantidad de nuevos contratados y que, según las estimaciones realizadas, eran más de 4000 contratos¹⁰³.

Asimismo, durante el período de transición comenzó a delinearse la relación del futuro gobierno con los gremios. Mientras que dirigentes de la CGT Auténtica dieron

⁹⁹ En este decreto se sugería la revisión del proceso de titularización realizado durante el 2003.

¹⁰⁰ El decreto 125/2005 titularizó a todo el personal docente contratado en los niveles inicial, educación general básica, especial y adultos y hasta 12 horas cátedra del nivel superior no universitario y 15 horas cátedra del nivel medio y polimodal. “Titularizaron a todos los docentes contratados”. El Liberal. Febrero de 2005. Edición impresa.

¹⁰¹ Ley 6609 de titularización de docentes interinos y los decretos 226 y 720 del año 2003.

¹⁰² “Maestros rodearon la casa de gobierno en defensa de su titularización”. El Liberal. Marzo de 2005. Edición impresa.

¹⁰³ “Tenemos una gran preocupación por los nombramientos que se están haciendo en estos días para que después la gente aparezca como desocupada por el próximo gobierno, cuando en realidad lo que se está haciendo es incrementar desmedidamente la masa salarial, que únicamente tiene efecto hasta el día 23”... .”Nosotros tenemos hasta estos días 4600 contratados, pero a eso hay que agregarle las locaciones de servicio que no sabemos cuántas son y todo lo que se sigue haciendo en estos días. Esto es preocupante porque es insostenible”. Declaraciones de Gerardo Zamora. “Zamora dijo que son más de 4000 los contratados”. El Liberal. Marzo de 2005. Edición impresa.

abiertamente su apoyo al nuevo gobierno¹⁰⁴, los gremios docentes se reunieron con Zamora y le plantearon las demandas irresueltas por la intervención: el problema del salario, de la infraestructura edilicia y de la estabilidad laboral¹⁰⁵.

A continuación, se analizan las estrategias sindicales y gubernamentales que se desarrollaron desde el inicio del primer gobierno de Gerardo Zamora. En un primer momento, las estrategias sindicales consistieron en diálogos bilaterales con el gobierno en torno a todas las problemáticas del empleo público recibidas de la Intervención, sin embargo, fueron paulatinamente modificándose en base a las nuevas reglas del juego que implicaron las Mesas de Diálogo implementadas por el gobierno.

3.3. Las Mesas de Diálogo: intercambio político y confrontación.

El 23 de marzo de 2005 Gerardo Zamora asume la gobernación de la provincia. Como veremos a continuación, a pesar de este cambio en la dimensión del acceso al poder del régimen político, es posible observar una continuidad de las prácticas gubernamentales en lo que se refiere del ejercicio del poder del Estado.

En este sentido, cabe retomar y destacar aspectos conceptuales desarrollados en el Capítulo 1 que se encuentran estrechamente vinculados entre sí, ellos son: la dimensión del ejercicio del poder del Estado, las transformaciones en la forma de Estado neoliberal y el intercambio político.

En cuanto al ejercicio del poder de Estado en la provincia, se produce un cambio que tiene que ver con la metamorfosis que se estaba dando desde el año 2003 en la forma de Estado nacional relacionada con la canalización del conflicto laboral. En este sentido, las Mesas de Diálogo también cumplirán esa función en la escena provincial. Asimismo, como vimos en el Capítulo 2, esta instancia se vió fortalecida a partir del año 2005 por el alineamiento del gobierno provincial con el nacional y por la implementación de la paritaria nacional docente, que tendría su impacto en la política laboral provincial.

De este modo, si la intervención del año 1993 estuvo orientada a consolidar la forma neoliberal de Estado llevando el programa de ajuste a la provincia, la intervención del

¹⁰⁴ “Dirigentes de la CGT auténtica dan apoyo al gobierno”. El Liberal. Marzo de 2005. Edición impresa.

¹⁰⁵ “Varios sindicatos docentes se reunieron ayer con Zamora”. El Liberal. Marzo de 2005. Edición impresa.

año 2004 replica a nivel provincial características de la nueva forma de Estado que estaba tratando de configurarse a nivel nacional.

Esta nueva forma de Estado, entendida como una forma particular de relación social capitalista en un momento histórico determinado, involucraba un nuevo tipo de relación con los sindicatos en torno a la puja distributiva desatada a partir del fin del régimen de convertibilidad. En tal sentido, la exhortación del gobierno nacional a desarrollar negociaciones colectivas en todas las provincias, tal como lo desarrollamos en el Capítulo 2, responde a este intento de instrumentar mecanismos para canalizar el conflicto laboral en todos los niveles jurisdiccionales del Estado.

En Santiago del Estero, la negociación del gobierno provincial con los sindicatos permitió el encauzamiento y la canalización del conflicto laboral evitando en gran medida que vuelvan a presentarse los ‘desbordes’ que desarrollamos en el apartado anterior y consolidando una relación del Estado con los sindicatos provinciales que, de todos modos, no excluyó el desarrollo de acciones conflictivas que fueron eficazmente neutralizadas por el gobierno.

Si, como vimos en el Capítulo 2, durante el kirchnerismo un rasgo característico del neocorporativismo fue que el movimiento sindical conservó relativa autonomía, ejerciendo presión sobre los salarios y apoyando la movilización sin la aprobación del gobierno (Etchemendy y Collier, 2008), como se verá en profundidad en el Capítulo 4, en Santiago del Estero esa autonomía será mucho menor y el vínculo del Estado con los sindicatos tradicionales será más sólido y duradero. Este aspecto tiene impacto en el intercambio político que se dará entre el gobierno y los sindicatos.

De acuerdo a lo desarrollado en el Capítulo 1, el concepto de intercambio político permite explicar de forma más adecuada la especificidad del accionar de los sindicatos estatales. Como afirma Pizzorno (1991), la negociación colectiva coexiste con el intercambio político y esa coexistencia permite resaltar la importancia de los factores políticos en la relación entre el sindicalismo estatal y el gobierno.

Estos factores políticos son particularmente importantes en relación con los sindicatos estatales, dado que los conflictos laborales en el sector público ponen en riesgo no sólo el capital político del gobierno sino también la reproducción social. Es decir, las medidas de fuerza que tomen los sindicatos tienen la capacidad de afectar las formas específicas mediante las cuales el Estado administra la reproducción social a través de la

provisión de bienes y servicios públicos y sociales, lo cual, a su vez, le puede provocar un daño político al gobierno. De modo que el intercambio es político cuando la amenaza consiste en la destrucción del consenso social más amplio o del orden social (Pizzorno, 1991).

Según Pizzorno (1991), el sindicato en tanto organización permanente, desarrolla sus propias estrategias y el interés por incrementar su poder tiende a coincidir con la renuncia a beneficios presentes por beneficios futuros. Sin embargo, puede ocurrir que los sindicatos no estén dispuestos a intercambiar moderación por beneficios para su propia organización y que esto derive en períodos de desestabilización y conflicto. De este modo, el intercambio político y la negociación colectiva no excluyen el conflicto laboral.

Como se mencionó, en Santiago del Estero el vínculo que el gobierno desarrolló con los sindicatos tradicionales fue muy sólido, por lo que en ese ámbito no se dan conflictos significativos. En cambio, el conflicto laboral se dará principalmente con los sindicatos que desarrollaron estrategias confrontativas y que no se sentaron en las Mesas de Diálogo.

En los siguientes apartados se presenta un desarrollo de las estrategias gubernamentales y las estrategias diferenciadas desplegadas por el campo sindical.

3.3.1. Las estrategias gubernamentales.

Con respecto a las estrategias gubernamentales, si una ruptura con el juarismo consistió en establecer una instancia de negociación como las Mesas de Diálogo, las continuidades tienen más que ver con las prácticas desarrolladas dentro y fuera de ese ámbito con los sindicatos.

En relación con los sindicatos que desarrollaron las estrategias negociadoras vimos que, antes del establecimiento formal de las Mesas de Diálogo, las nuevas autoridades del gobierno recibieron a los gremios, quienes plantearon sus demandas. En los primeros meses de gobierno, incluso los gremios docentes que venían desarrollando numerosas acciones conflictivas desde la intervención federal, fueron recibidos por diferentes funcionarios gubernamentales.

Los gremios que representan a los trabajadores de la administración central iniciaron conversaciones con el gobierno de manera temprana y encauzaron rápidamente sus demandas – con la excepción de ATE- y una vez conformada la Mesa de Diálogo y

Trabajo, aceptaron las condiciones impuestas por el gobierno. Como se verá en el siguiente apartado, a pesar de que los gremios reclamaban el blanqueo de cifras no remunerativas en el salario, una vez que el gobierno anunciaba que no había disponibilidad presupuestaria, se aceptaba sin objeciones y se justificaba la medida.

En este sentido, como se verá, la dinámica que el gobierno le imprime a las Mesas de Diálogo no habilita el debate y la confrontación y, por ese mismo motivo, son excluidos los sindicatos que no se allanan a las condiciones impuestas por el gobierno.

En relación con la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente, un reclamo del CISADEMS es que en esa instancia no se respetan los acuerdos salariales fijados en la Paritaria Nacional Docente. Pero el principal motivo de la exclusión de la Mesa de Diálogo se debe a que, para poder participar, la condición es que el sindicato abandone sus medidas de fuerza.

En cuanto a las estrategias gubernamentales hacia los sindicatos confrontativos, además de la exclusión de las Mesas de Diálogo, también se recurrió al uso de la conciliación obligatoria y la invisibilización de acciones conflictivas, ejerciendo presión en la prensa local.

Como veremos detalladamente en el Capítulo 5, una forma que tuvo el gobierno de limitar el derecho a huelga fue dictar la conciliación obligatoria. En el caso de CISADEMS, siempre rechazaron categóricamente la conciliación obligatoria por considerarla dilatoria e improcedente a las demandas de los docentes y denunciaron las reiteradas amenazas de funcionarios que pretendían anular el derecho constitucional de huelga.

Por otro lado, la censura en la prensa local fue mencionada por los dirigentes gremiales entrevistados de ATE, Judiciales y CISADEMS. En este aspecto, una de las dirigentes de CISADEMS afirmó lo siguiente: “En movilizaciones, en marchas, no tenemos nada de prensa. Del 2006 para aquí la censura es feroz, no salimos, por eso internet nos ayuda a difundir las acciones gremiales, hacia adentro de la provincia y hacia afuera también”¹⁰⁶.

En el mismo sentido, uno de los dirigentes de ATE señaló:

Y el otro dato, también comprobable, nosotros tenemos aquí una prensa que está manejada por el gobierno, la prensa no es libre. Hoy casualmente hay un

¹⁰⁶ Entrevista realizada a delegada de CISADEMS en noviembre de 2012.

centenario diario que cumple aniversario y todas son loas. Nosotros, todas las manifestaciones que molestan al gobierno, nunca pero nunca salimos en los diarios. Mandamos notas, primero nos dicen, he hablado con periodistas y me dicen, no mirá, todo pasa por el filtro de prensa de la gobernación, si ellos autorizan que salga, sale, si no autorizan no sale nada, así. En algunos casos no nos sacarían ni como solicitada, aunque paguemos, no nos sacan.

Nosotros hacemos manifestaciones que han tenido 3000 o 4000 personas, pero en ningún lado ha figurado. ¡Ah! TN y creo que Crónica sacaron una vez el problema de salud¹⁰⁷, pero nada más¹⁰⁸.

Por su parte el delegado del gremio Judiciales expresó:

El juarismo nunca ha tenido la totalidad de los medios, aquí si quieres publicar algo que sea crítico, tienes que salir de la provincia porque ningún editorial, nadie te saca algo que sea en contra del gobierno provincial, aquí no se discute nada, tiene poder absoluto en todo sentido¹⁰⁹.

Anteriormente mencionamos que para los sindicatos más confrontativos, su posición crítica al juarismo les trajo consecuencias. Por ejemplo, la personaría gremial de CISADEMS fue suspendida, una dirigente de ATE fue detenida, además sus dirigentes fueron objeto de espionaje como se hizo notorio con el allanamiento a los archivos de legajos del D-2 (Schnyder, 2010).

De acuerdo a los entrevistados¹¹⁰, algunas de esas prácticas aún continúan vigentes:

Seguimos con la sensación y la realidad del miedo. Y es justificado, porque hay seguimiento policial. Nosotros salimos a la marchas y hay policías que nos acompañan, por supuesto disfrazados, nos siguen a los gremios. Se han hecho inclusive listas (Delegado de ATE).

En el último paro que organizamos nosotros, el Superior Tribunal por orden del gobernador, eso lo sabemos extraoficialmente, han fijado cartelitos diciendo a la gente que si se adherían al paro iban a aplicar sanciones disciplinarias. Por ejercer el derecho constitucional a la huelga (Delegado gremio Judiciales).

Por último, y en relación con éstas prácticas, cabe mencionar el conflicto de los trabajadores auto convocados del sector de la salud. Durante varios meses del año 2010, se dio un conflicto de trabajadores de la salud auto convocados que decidieron organizarse por la situación de los trabajadores precarizados y por equipamiento en los

¹⁰⁷ Se refiere al conflicto de los trabajadores autoconvocados de la salud. Con respecto al canal TN, hace referencia a una serie de informes que se estaban realizando en ese momento sobre la situación de los hospitales en algunas provincias, esos informes fueron conocidos como “los hospitales de la vergüenza”.

¹⁰⁸ Entrevista realizada a dirigente de ATE en noviembre de 2012.

¹⁰⁹ Entrevista realizada a dirigente del gremio judiciales en noviembre de 2012.

¹¹⁰ Entrevistas realizadas en noviembre de 2012.

hospitales y centros de salud. En cuanto a las estrategias desplegadas por el gobierno ante sus reclamos, uno de los trabajadores expresó lo siguiente en una entrevista¹¹¹:

Hicimos una marcha, convocamos y marchamos, y fácil 350, 500 personas. Y antes de la tercera marcha, que se venía grande, llegan a la UPA¹¹² nuestra y nos rescinden el contrato, a la coordinadora y a mí, porque nos marcan. Los tipos marcan quiénes podían estar a la cabeza de la movida. En un primer momento las movidas fuertes las arman las UPAs. Y teníamos miedo. Fue terrible porque nos rescinden el contrato a nosotros. Y ese día que nosotros teníamos que marchar llevan a una patota, con militantes del zamorismo y demás a la UPA y nosotros hicimos una sentada en la UPA.

Cuando a nosotros nos informan la rescisión de nuestro contrato no nos quedamos en el molde. A nosotros en la UPA justo nos tocaba el descacharreo. Empezamos a hacer carteles que para terminar con el dengue hay que tener otras condiciones de trabajo. Nos golpean feo con el despido nuestro. Llegamos al ministerio y éramos pocos. Solo nos despiden a nosotros y hacen correr la bola, avisando lo que les iba a pasar si seguían.

En síntesis, las estrategias desarrolladas por el gobierno con los sindicatos que asisten a las Mesas de Diálogo fue la imposición de las condiciones de negociación, poniendo como principal condición el abandono de cualquier medida de fuerza. Por otro lado, con respecto a las estrategias frente a los sindicatos que desplegaron acciones conflictivas en el marco de estrategias confrontativas, el gobierno los excluyó de la Mesa de Diálogo, intentó impedir el derecho a huelga y utilizó mecanismos intimidatorios que los propios actores sindicales definieron como prácticas heredadas del juarismo.

3.3.2. Las estrategias sindicales.

3.3.2.1. La estrategia negociadora.

Como señalamos anteriormente, Gerardo Zamora inició su gobierno con reclamos sobre problemáticas a las que la intervención no había dado respuesta. Al comienzo de su gestión- y antes de la oficialización de las Mesas de Diálogo mediante diversos decretos- funcionarios gubernamentales recibieron a varios de los gremios que presentaban sus reclamos con diferentes niveles de intensidad. Desde los primeros meses de la nueva gestión de Zamora, la CGT local mostró su apoyo al gobierno al tiempo que también presentaron algunos reclamos.¹¹³

¹¹¹ Entrevista realizada a trabajador de la salud autoconvocado en noviembre de 2012.

¹¹² Unidad Primaria de Atención.

¹¹³ En ocasión del festejo por el día del trabajador, el 1 de mayo, como parte de las actividades que se desarrolló en el marco de los festejos por el día del trabajador, la CGT auténtica recibió al gobernador en la sede del sindicato de camioneros y le manifestó su apoyo. En el mes de septiembre de 2005, la CGT auténtica peronista se incorporó al Frente Cívico.

Uno de los primeros conflictos que debió enfrentar el gobierno de Zamora fue el que originó la cesantía mediante el decreto N° 16/2005 de los trabajadores contratados por la Intervención, quienes decidieron organizarse en la Coordinadora de Contratados Estatales Cesanteados para defender sus puestos de trabajo. En el marco de este conflicto, los dirigentes de UPCN y UTEPSE, realizaron gestiones para que continúen los contratados que ingresaron la administración pública durante la gestión de Nina Juárez y que por una cuestión administrativa habían sido renovados por la Intervención Federal¹¹⁴. Además de estos reclamos coyunturales, las principales demandas de estos sindicatos giraron en torno al aumento de salarios, la incorporación al salario básico de sumas no remunerativas y la carrera administrativa.

En el marco de diversas reuniones con los sindicatos, a partir del 1 de julio se fijó un adicional no remunerativo (NR), no bonificable (NB) de hasta 100 pesos para el personal comprendido en los escalafones de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, tribunal de cuentas, organismos descentralizados, entes autárquicos, obras sociales y los escalafones regidos por el convenio colectivo de trabajo del sector público provincial, con excepción de las autoridades superiores.¹¹⁵

En el mes de julio, luego de una reunión con el gobernador, el Secretario General de UTEPSE, Antonio Romano, expresó:

El gobernador se comprometió a elaborar un decreto para que la Mesa de Diálogo no sea solamente por el tema salarial sino por cualquier situación que haga a la vida del empleado público. El segundo compromiso fue que los futuros aumentos salariales serán bonificables y remunerativos y que irán al básico. Ha dado a entender que el de 100 pesos, es el último aumento de emergencia¹¹⁶.

Con respecto al aumento de salario y la incorporación en el sueldo de sumas NR y no NB, el principal obstáculo que argumentó el gobierno fue que tales aumentos no estaban contemplados en el presupuesto anual¹¹⁷.

¹¹⁴ “Montenegro y Romano interceden por contratados de la gestión de Nina Juárez”. El Liberal. Marzo de 2005. Edición impresa.

¹¹⁵ “Aumento para los empleados Públicos”. El Liberal. Julio de 2005. Edición impresa.

¹¹⁶ “Habrá \$100 de aumento para los agentes estatales”. El Liberal. Julio de 2005. Edición impresa.

¹¹⁷ “Cuándo el gobernador de la provincia comenzó analizar la problemática salarial de los empleados santiagueños que dependen de la órbita estatal se encontró con que cualquier modificación para subir montos en los sueldos era prácticamente imposible. Fundamentalmente porque el presupuesto previsto para este año no contempla ningún tipo de mejora en los sueldos y por lo tanto, no había dinero previsto para tal fin”. El Liberal. Julio de 2005. Edición impresa.

Las Mesas de Diálogo quedaron conformadas oficialmente hacia el mes de julio de 2005, aunque no estaba integrada por todos los sindicatos, sino solo por aquellos que formaban parte de la CGT. Entre los sindicatos estatales que participaron, se destacan como los más significativos, UPCN, UTEPSE y la Asociación de los Trabajadores de la Sanidad Argentina (ATSA)¹¹⁸. Si bien en los primeros meses de gobierno ATE mantuvo un diálogo con las autoridades provinciales y presentó petitorios con demandas, quedó excluido de la Mesa, como se verá en el apartado siguiente.

Con respecto a ATSA, durante los primeros meses de gestión del nuevo gobierno, no solo presentaron sus demandas, sino que también realizaron paros en reclamo de mejoras salariales y laborales¹¹⁹. No obstante, sus demandas fueron canalizadas rápidamente con su incorporación en la Mesa de Diálogo y Trabajo¹²⁰.

Las estrategias de estos sindicatos, que se fueron delineando desde el comienzo del gobierno de Zamora, mantendrán esa trayectoria en los años siguientes. Estos sindicatos tendieron a negociar con el gobierno aceptando los condicionamientos y limitaciones que este les imponía en las conversaciones.

Así, desde los primeros meses de gestión aceptaron y justificaron las decisiones del gobierno, por ejemplo, la de otorgar sumas no remunerativas. En diciembre de 2005 el gobierno decidió otorgar por única vez un bono de 120 pesos y en esa ocasión Carlos Corbalán, Secretario General de la CGT, expresó:

...el gobernador Gerardo Zamora defendió muy bien las arcas del Estado durante las tratativas y no quiere comprometerse con lo que no podrá cumplir...Nosotros le pedíamos algo más, pero entendimos que es un esfuerzo los 120 pesos, pero queda abierto el diálogo para tratar de solucionar los problemas que puede haber hacia el futuro¹²¹.

En una entrevista realizada a la delegada de ATSA en noviembre de 2012 nos decía:

El gobierno nos escucha...con decirte que la Mesa de Diálogo se implementa para poder plantear todo lo que pide salud...ahora estamos pidiendo, ya hemos hecho una nota, para pedir una Mesa de Diálogo solamente de salud, porque las

¹¹⁸ Representan a los trabajadores de la sanidad del sector estatal y privado en todos los niveles.

¹¹⁹ “Atsa hizo paro ayer y amenaza con otras jornadas de huelga”. El Liberal. Noviembre de 2005. Edición impresa.

¹²⁰ “Dirigentes de la filial local de la asociación de trabajadores de la sanidad argentina dijeron que tienen esperanza de qué desde la Mesa de Diálogo y Trabajo se logren coincidencias que mejoren la situación salarial y laboral del santiagueño”. “Atsa espera coincidencias de la mesa de trabajo”: El Liberal. Noviembre de 2005. Edición impresa.

¹²¹ “La CGT valoró la forma en que se cuidan las arcas del Estado”. El Liberal. Noviembre de 2005. Edición impresa.

necesidades del trabajador de salud no son las mismas que las del resto de la administración pública.

Por otro lado, en una entrevista, Antonio Romano, Secretario General de UTEPSE, expresaba lo siguiente sobre las Mesas de Diálogo:

Las sacamos por decreto, a partir del primer gobierno de Zamora y ahora es ley la Mesa de Diálogo, no es un decreto del gobernador. Por eso te digo que hemos adelantado mucho con Zamora. ¿Cómo funcionan las Mesas de Diálogo? Nos reunimos con los ministros y discutimos no solo la parte salarial sino las condiciones laborales de los trabajadores. Por algún problema, algún malestar por una decisión que se ha tomado... Los mayores reclamos son salariales, pero después el gobierno se porta bien, mirá lo que te estoy diciendo. Yo soy secretario de la federación que tenemos, vos sos la mosca blanca me dicen ahí, pero tienes que decir la verdad, de que vamos avanzando...si...que falta sí, pero también tienes que reconocer. Dar al César lo que es del César¹²².

Las demandas presentadas por los gremios docentes fueron de más difícil encauzamiento y canalización. Como vimos en los apartados anteriores, la mayor parte de los gremios tuvieron altos niveles de conflictividad con la Intervención Federal, situación que se extendió durante casi todo el primer año del gobierno de Zamora. Al igual que con los sindicatos de la administración central, los sindicatos docentes también fueron recibidos por separado por las autoridades educativas de la provincia. Sin embargo, la falta de una respuesta concreta a sus demandas llevo a que la mayoría de ellos desarrollara acciones conflictivas – que incluyeron paros, movilizaciones y declaraciones de alerta - de manera reiterada. Los reclamos de los sindicatos docentes eran: salario básico de 700 pesos en 2005– a diferencia de lo otorgado por el gobierno nacional que consistía en 700 pesos de salario mínimo-, derogación de la ley 6015, incorporación al básico de las sumas no remunerativas y mejoramiento de la situación edilicia de las escuelas.

En el mes de mayo de 2005, casi todos los gremios provinciales – a excepción de la UDA - adhirieron al paro de CTERA¹²³ por el financiamiento educativo.

Hacia junio de 2005, todos los gremios docentes seguían reclamando por la falta de respuesta del gobierno provincial. El 14 y 15 de junio de 2005, todos los gremios – a excepción de SADOP y AMET – convocaron a un paro de actividades¹²⁴. Frente a esta

¹²² Entrevista realizada a Antonio Romano en noviembre de 2012.

¹²³ “Docentes santiagueños deciden si se adhieren al paro nacional de CTERA”. El Liberal. Mayo de 2005. Edición impresa.

¹²⁴ “Docente de todos los niveles harán para un paro y movilización” y” Sadop y Amet no se adhieren al paro pero evalúan medidas propias”. El Liberal. Junio de 2005. Edición impresa.

situación el gobierno provincial dictó una conciliación obligatoria mediante la cual la Subsecretaría de Trabajo le indicaba a los gremios que debían abstenerse de realizar toda medida de acción directa o de otra naturaleza que pudiera modificar las condiciones anteriores al conflicto durante el plazo de 15 días bajo apercibimiento del artículo 9 y concordantes de la ley 14768¹²⁵. Asimismo, el gobierno advirtió que podría declarar ilegal el paro y descontar el presentismo y los días no trabajados¹²⁶.

Los días 28 y 29 de junio de 2005 la Intergremial Docente, CISADEMS y AESyA convocaron a un paro desoyendo otro llamado a conciliación obligatoria. En ese contexto, el gobierno decidió llamar a una mesa de diálogo a todos los gremios docentes en la que se analizaron distintas alternativas con la finalidad de encontrar un mecanismo que permitiera al gobierno llevar una propuesta concreta antes del 30 de junio¹²⁷. Por tal motivo, los gremios levantaron la medida de fuerza, con excepción de CISADEMS, cuya Secretaria General expresó: “nosotros no nos cerramos al diálogo pero el gobierno no tiene una respuesta concreta. El diálogo será fructífero cuando nos hagan conocer una propuesta concreta que será evaluada”.¹²⁸

Ante esta decisión del sindicato de no levantar el paro, el gobierno consideró que se había roto el diálogo ya que la única condición para dialogar era no realizar medidas de fuerza mientras se mantuviera la negociación entre las partes para acordar un aumento salarial¹²⁹.

En el mes de julio, cuando el gobierno oficializo la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente, quedó conformada por la Intergremial Docente y la UDA y SADOP.

La incorporación a la Mesa de Diálogo por parte de estos gremios no significó que dejaran de desarrollarse acciones conflictivas, aunque no se realizaron más paros. Hacia finales de 2005 dirigentes de la Intergremial Docente expresaron que no habían recibido respuesta a su pedido de blanqueo del incentivo provincial, modificaciones de normas vigentes y de participación en la elaboración y seguimiento del presupuesto educativo

¹²⁵ “Conciliación obligatoria para los gremios que convocaron a una huelga”. El Liberal. Junio de 2005. Edición impresa.

¹²⁶ “Si declararan ilegal el paro, podría haber descuentos en sueldos”. El Liberal. Junio de 2005. Edición impresa.

¹²⁷ “El gobierno se comprometió a entregar una propuesta hasta el 30 de junio”. El Liberal. Junio de 2005. Edición impresa.

¹²⁸ “Cisadems para desde hoy hasta el jueves”. El Liberal. Junio de 2005. Edición impresa.

¹²⁹ Con el paro, CISADEMS rompió el diálogo dicen en el gobierno. El Liberal. Junio de 2005. Edición impresa.

para el período 2006 y que por ese motivo iban a realizar asambleas escolares en toda la provincia.

Asimismo, desde ADIMYT se quejaron de que sus propuestas para la nueva Constitución Provincial en el área educativa, que habían sido solicitadas por el propio gobierno, no se tuvieron en cuenta:

lo que cuestionamos es que tanto se habló de diálogo y de participación y que nos convocaron engañosamente a presentar propuestas, que prácticamente ninguna de ellas se tomó en cuenta, cuando a nosotros nos llevaron mucho tiempo de estudio y trabajo en profundidad¹³⁰.

A pesar de estos conflictos que se dieron incluso dentro del marco de la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente, los dirigentes de la Intergremial destacaron los logros que se habían alcanzado con el diálogo con el gobierno¹³¹.

Es decir, hacia el final del primer año del gobierno, gran parte de la conflictividad con el sector docente había logrado canalizarse a través de la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente.

Como se verá en detalle en el Capítulo 5, CISADEMS quedó permanentemente excluido y continuó realizando medidas de fuerza, movilizaciones y presentando petitorios a las autoridades de Educación.

3.3.2.2. La estrategia confrontativa.

Como vimos en el apartado anterior, durante los primeros meses del gobierno de Zamora muchas de las acciones y demandas de los gremios docentes continuaron, sin embargo, la mayoría de los gremios - a excepción de CISADEMS - encauzó sus reclamos hacia finales de 2005 a través de la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente.

En este sentido, los momentos de mayor conflictividad en torno al reclamo salarial se dieron cercanos al comienzo del ciclo lectivo y también en julio, luego de las vacaciones de invierno, anteponiendo el no inicio de clases como elemento de negociación.

Fuera del ámbito docente, otros gremios que también desarrollaron estrategias confrontativas fueron: ATE seccional Santiago del Estero y el gremio de los

¹³⁰ “Docentes suman críticas a la reforma en educación”. El Liberal. Diciembre de 2005. Edición impresa.

¹³¹ “La Intergremial Docente ponderó los logros del diálogo con el gobierno”. El Liberal. Diciembre de 2005. Edición impresa.

Judiciales¹³². Entre las acciones conflictivas desarrolladas por los gremios se puede mencionar paros, movilizaciones y declaraciones de alerta. Asimismo, en el caso de CISADEMS, ATE y Judiciales, cabe destacar, que su trayectoria de lucha queda de manifiesto en su participación activa y sostenida en los movimientos de protesta que culminaron en sendas intervenciones federales, las movilizaciones previas al santiagueño y las marchas por los crímenes de La Dársena.

En relación con las posturas de ATE frente a las Mesas de Diálogo, como vimos en el apartado anterior, desde el inicio no participaron. En una entrevista realizada a uno de los delegados del gremio expresó:

Hay mesa de diálogo por ley, pero es un monólogo, es mesa de monólogo. El gobernador informa a los gremialistas lo que le va a aumentar. Aparece como negociado, inclusive les dice, primero lo digo yo, después le dicen ustedes a sus afiliados. Vamos a suponer que en la nación dan el 23, 25% después de abril, nosotros ya antes de abril tenemos un porcentaje, este año fue del 19.7% contra el 25, no se habla más.

Nosotros no estamos en Mesa de Diálogo, no nos aceptan, lo mismo que CISADEMS, Judiciales, no están en una Mesa de Diálogo, porque no nos aceptan, porque tenemos opinión, no somos contra, no estamos de acuerdo, que es distinto¹³³.

Por su parte, un dirigente del gremio Judiciales expresaba lo siguiente sobre las Mesas de Diálogo en una entrevista realizada:

Nosotros tenemos un diálogo respetable con el poder judicial, pero por ejemplo salarios no podemos discutir...Porque eso no se discute en la provincia. Eso se decide por decreto. Se arma una Mesa de Diálogo que es una ficción donde les avisan a los delegados gremiales, a los secretarios generales cuánto va a ser el aumento. Ahí se reúnen para sacar la foto y listo. Jamás a ninguno se le ocurriría plantear una necesidad. Esos espacios de diálogo ficticios no están para eso. El debate no existe, son ficciones¹³⁴.

La Secretaria de CISADEMS expresó lo siguiente sobre la Mesa de Diálogo Docente: “La Mesa de Diálogo no funciona como paritaria. Ley 7054 tiene tres artículos nada más. No tiene espíritu de negociación colectiva. Hemos denunciado ante organismos internacionales, la pelea es larga y dura”¹³⁵.

Un conflicto que merece ser destacado es el de los trabajadores autoconvocados del sector de la salud. A pesar de que éste es un conflicto particular que ocurrió en el año

¹³² Si bien el gremio Judiciales no pertenece a la administración central, es un sindicato que tiene una trayectoria confrontativa en el campo sindical santiagueño.

¹³³ Entrevista realizada a delegado de ATE en noviembre de 2012.

¹³⁴ Entrevista realizada en noviembre de 2012.

¹³⁵ Entrevista realizada en noviembre de 2012.

2010, es importante tenerlo en cuenta porque, al igual que el sistema educativo, el sistema de salud atravesó un proceso de descentralización en el marco de la reforma del Estado y porque la forma de resolución a la que se arribó permite evidenciar estrategias características del gobierno de Zamora en torno a las acciones conflictivas desarrolladas por los trabajadores organizados.

La situación del sistema público de salud era crítica al momento de la Intervención Federal de 2004. En el informe Santiago del Estero elaborado por la Intervención, también se daba cuenta de la crítica situación del empleo en el sector:

En el sector de la salud profesionales médicos han manifestado que para cubrir los cargos del hospital no se llama a concurso, conforme lo establecido normativamente, sino por el contrario, las vacantes son ocupadas mediante contactos con el poder político...Asimismo, agregaron que a raíz del congelamiento de las vacantes de cargos públicos, la provincia recibe un subsidio de parte del PROFE¹³⁶, el que es distribuido y administrado por los Directores de los Hospitales. En consecuencia de ello, los cargos vacantes de los nosocomios no son ocupados por profesionales contratados, sino por profesionales que son introducidos en ese programa. Dicha circunstancia no sólo acarrea la inexistencia de contratos (trabajo en negro), de cobertura para los profesionales y de seguros de praxis médica, sino también, la distribución discrecional del dinero en concepto de remuneración, por parte de cada Director de Hospital (Informe Santiago del Estero, 2004: 14).

En una investigación previa¹³⁷, reflejamos la situación de los trabajadores de la salud y del sistema de salud provincial. En esa oportunidad señalamos que, al igual que en el resto de la administración pública, desde el Ministerio de Salud provincial no existía una política de recursos humanos, que los agentes que se incorporaban a planta permanente lo hacían a través de decisiones de los funcionarios políticos y no mediante concursos y que un porcentaje importante de trabajadores de la salud se encontraba en condiciones de precariedad laboral con contratos de locación de servicios, subsidios, pasantías y como contraprestación por el plan Jefes y Jefas de Hogar.

Es en este contexto, que un grupo de trabajadores de la salud se organizaron y planearon acciones en conjunto con un sector de ATSA y con una agrupación de médicos para plantear las demandas al gobierno. En una entrevista uno de los trabajadores auto convocados relataba lo siguiente sobre cómo decidieron organizarse:

¹³⁶ Programa Federal de Salud dependiente del Ministerio de Salud de la Nación.

¹³⁷ Tesis de maestría. Título: Régimen político y políticas públicas. La implementación del Plan Nacer en Santiago del Estero. 2005-2008. Año 2012.

Largamos volantes, denunciando el sistema de salud...nos juntamos con los de la lista naranja de ATSA. Queríamos armar un frente del gremio en defensa de la salud pública. Y nos invitan a una reunión que armaban los médicos...Se empieza a hablar sobre el sistema de salud, había un análisis muy bueno y ese día se saca un petitorio. En eso nosotros rompemos lo que se venía haciendo históricamente. Nosotros tenemos experiencia de militancia en la universidad. Nos persiguen en la época del juarismo, con informe del servicio de inteligencia, del D2. Y nosotros como teníamos experiencia en la universidad contra todo el aparato sabíamos que la única chance de ganar era con el conjunto. O sea, vos puedes tener la razón, pero solo no sirve. Entonces ellos plantean hacer un documento y ese documento firmarlo como organización...Se iba a eso y nosotros nos miramos y dijimos que era una cagada eso, si íbamos a hacer un petitorio tenía que ser del conjunto de los trabajadores. Y nos dicen ¿cómo? Claro, que en lugar de presentar 50 tipos, que lo hagamos correr por todos los centros de salud y que en conjunto llevemos el petitorio y eso tiene otro impacto...Nosotros rompemos la idea de que cada uno reclama por su lado, todos somos trabajadores de la salud: maestranza, choferes, no solo los médicos¹³⁸.

Este conflicto intentó ser silenciado dentro de la provincia con relativo éxito, pero tomó conocimiento público cuando tuvo repercusión nacional (a través de la prensa nacional, TN y Crónica, como mencionamos anteriormente) y es en ese momento cuando el gobierno provincial decide intervenir, tal como vimos en el apartado anterior, despidiendo a los trabajadores que encabezaron las acciones conflictivas.

Por último, en las entrevistas realizadas a los dirigentes de los gremios confrontativos, lo que se ha resaltado particularmente - además de las dificultades de plantear por fuera de los parámetros establecidos por el gobierno los reclamos salariales y de mejora de las condiciones de trabajo en general - es la máxima concentración del poder que fue logrando el gobierno de Zamora y su construcción sobre bases heredadas del juarismo. Es en este aspecto que podemos señalar la continuidad de las prácticas en el ejercicio del poder del Estado, tal como lo desarrollamos anteriormente.

Con respecto a esta cuestión, un delegado del gremio Judiciales afirmó en una entrevista: “esta estructura del nuevo gobierno se ha basado en la estructura del juarismo agregándole elementos de su propio partido y hoy tiene el manejo que el juarismo tuvo”¹³⁹.

Por otro lado, el delegado de ATE entrevistado¹⁴⁰ señaló:

¹³⁸ Entrevista realizada en noviembre de 2012.

¹³⁹ Entrevista realizada en noviembre de 2012.

¹⁴⁰ Entrevista realizada en noviembre de 2012.

¿No sé si has escuchado hablar de juarismo?, bueno, sigue el sistema, el esquema, ¿por qué? Porque todos los punteros y la dirigencia del último juarismo... porque nosotros también hemos nacido con el juarismo y nos hemos llevado bien al principio, pero después tuvimos nuestros problemas con miembros de ATE y las persecuciones. Pero toda esa estructura está al servicio del actual gobierno. Y los mismos actores. A lo mejor por abajo, no son los que manejan, los que dicen si se entera el gobernador te despiden, si se entera el funcionario, ¿no?

En síntesis, de acuerdo a lo expuesto en este apartado, las continuidades en el ejercicio del poder se pueden observar en las respuestas dadas a las estrategias confrontativas llevadas a cabo por algunos de los gremios, tales como la exclusión de las Mesas de Diálogo y el desarrollo de estrategias coercitivas, que los propios actores involucrados las interpretaron como la reproducción de prácticas del juarismo.

3.4. Las estrategias de UTEPSE y CISADEMS en clave comparada.

Como mencionamos en el Capítulo 1, la elección de los dos sindicatos que estudiamos en profundidad, UTEPSE y CISADEMS, se realizó mediante un muestro teórico del conjunto de sindicatos que nos permitió dividirlos en dos grupos de acuerdo a las estrategias desarrolladas. Dentro esos grupos, elegimos estos dos sindicatos como representativos de cada estrategia y mediante los que pudimos observar el tipo de recurso sindical utilizado por cada uno de ellos y su trayectoria en el uso de esos recursos a lo largo del tiempo. Si bien estos aspectos de las estrategias serán tratados en profundidad en los siguientes dos capítulos, en este apartado queremos presentar de manera comparativa y sintética las acciones desplegadas durante todo el período estudiado por UTEPSE y CISADEMS en el marco de las estrategias descriptas en este capítulo.

Cuadro N° 1. Acciones desplegadas por UTEPSE y CISADEMS (2005-2013).

Año	Acciones desplegadas					
	CISADEMS			UTEPSE		
	Jornadas de paro	Movilizaciones	Petitorios/ Otros	Participación en mesas de diálogo social	Participación en actos y celebraciones con presencia del gobernador	Participación en la estructura partidaria
2005	5 ¹⁴¹			Participación en la Mesa de Diálogo y	Festejo del día del empleado público con	
2006		1	1			
2007	7	1				
2008	6	2				
2009	4	2	1			

¹⁴¹ Fueron realizados al gobierno de la Intervención Federal.

2010		3		Trabajo.	presencia del gobernador.	
2011	1		1			
2012	1	5	1			
2013	2	6				El secretario general fue electo legislador provincial por el Frente Cívico.

Aunque en las Mesas de Diálogo fueron tratadas tanto cuestiones salariales como relativas a las condiciones de trabajo, las que más conflictos generaron fueron las que giraron en torno a la disputa salarial.

Como se puede observar en el cuadro, los años 2007, 2008 y 2009¹⁴² son los años en los que registran la mayor cantidad de conflictos con paro por parte de CISADEMS. Durante esos tres años - y pesar de la influencia de la política laboral nacional en la política laboral provincial en cuanto a los montos de aumento otorgados que fue mencionada en el Capítulo 2 - se da la particularidad de que los incrementos provinciales fueron inferiores a los logrados en la paritaria nacional. En el año 2007, el aumento de la paritaria nacional fue del 23,81% mientras que en la provincia fue del 15%; en el año 2008 el aumento nacional fue del 24,04, pero a nivel provincial fue del 16,68% y, en el 2009, el aumento nacional fue del 15,5% mientras que en la provincia fue de 12,84¹⁴³. No obstante, debido a la política nacional de salarios mínimos garantizados referida en el capítulo anterior, los aumentos otorgados tanto en el ámbito docente como en la administración central, tuvieron como piso ese mínimo pautado por la nación para cada año.

Por el contrario, durante todo el período estudiado, UTEPSE no alteró su estrategia negociadora y participó de la Mesa de Diálogo y Trabajo, de celebraciones con presencia del gobernador y de la estructura partidaria y política del Frente Cívico.

Asimismo, otra característica de las acciones llevadas a cabo por el Secretario General del gremio consistió en destacar la gestión del gobierno en distintas manifestaciones públicas. A modo de ejemplo, en el mes de agosto del 2007, cuando se otorgó un aumento en las asignaciones familiares, el Secretario General de UTEPSE, expresó: “se trata de un muy buen gesto del gobierno de la provincia, porque nosotros vinimos por la

¹⁴² Los paros realizados en el año 2005 no los consideramos porque fueron realizados a la Intervención Federal.

¹⁴³ Fuente: Informe Indicativo del Salario Docente y diario El Liberal.

asignación por hijo y se hizo extensivo a las asignaciones familiares que no paga la nación, pero si lo hace la provincia”¹⁴⁴. Por otro lado, en el año 2008, en ocasión del festejo del día del Empleado Público, manifestó: “es importante dar gracias a Dios, el empleado público es un empleado calificado, somos unos trabajadores de primer nivel, cobramos con recibo de sueldo, tenemos aportes y contamos con obra social”¹⁴⁵.

En los siguientes capítulos, se desarrollan los recursos sindicales utilizados y de qué manera la tradición de cada uno de estos dos sindicatos influyó en las estrategias desplegadas.

3.5. Conclusiones.

El objetivo de este capítulo fue analizar las estrategias gubernamentales y las del campo sindical en torno a las Mesas de Diálogo y analizar la forma en la que esta instancia institucional logró encauzar el conflicto laboral en la provincia.

Para ello, primero realizamos un recorrido histórico sobre la conflictividad laboral en la provincia, desde el santiagueño y sus causas, la Intervención Federal de 1993 y el retorno de Juárez en 1995 hasta la nueva Intervención Federal del año 2004.

Señalamos que el santiagueño tuvo su origen en las consecuencias de la reforma del Estado nacional y en las presiones por la realización de una reforma del Estado que el nivel central le imponía a la provincia. La Intervención de 1993 logró el objetivo de concretar la reforma del Estado provincial, lo que permitió comenzar a implementar en los niveles subnacionales la forma de Estado neoliberal que se estaba imponiendo a nivel nacional.

En el mismo sentido, la Intervención Federal de 2004, ocasionada luego de las masivas protestas por el doble crimen de La Dársena, permitió que aspectos de la nueva forma de Estado que se estaba configurando a nivel nacional desde el año 2003, también se implementaran a nivel provincial. Nos referimos a la canalización del conflicto laboral mediante el mecanismo de la negociación colectiva.

De este modo, la negociación propiciada por la Intervención con los sindicatos en las mesas de diálogo convocadas a tal efecto y la exhortación del gobierno nacional para

¹⁴⁴ “Las asignaciones familiares aumentan 40% en Santiago para los trabajadores del estado”. El Liberal. Edición impresa. Agosto de 2007.

¹⁴⁵ “Zamora festejó en UTEPSE el día del Empleado Público”. El Liberal. Edición impresa. Diciembre de 2008.

que las jurisdicciones provinciales adopten la negociación colectiva, tal como lo vimos en el Capítulo 2, son una muestra de la adopción de la nueva modalidad de interlocución del Estado con los sindicatos en el marco de la transformación de la forma de Estado, cuestión que se verá fortalecida a partir de 2005 con el alineamiento político del gobierno provincial con el nacional.

Con la implementación de las Mesas de Diálogo se delinearon estrategias claramente diferenciadas a las que hemos denominado como negociadoras y confrontativas. En este sentido, el intercambio político que se da entre el gobierno y los sindicatos tradicionales que adoptaron estrategias negociadoras fue muy sólido, lo que provocó que el conflicto laboral se exprese por fuera de este ámbito institucional con aquellos sindicatos que desarrollaron estrategias confrontativas y no formaron parte de las Mesas de Diálogo. Por otro lado, en las estrategias desarrolladas por el gobierno se pudo identificar una reproducción de ciertas prácticas heredadas de juarismo, logrando una eficaz neutralización e invisibilización del conflicto laboral.

Por último, desarrollamos de manera comparativa las estrategias de UTEPSE y CISADEMS, focalizando en las acciones desplegadas en los años 2007, 2008 y 2009 - años en los que el aumento salarial otorgado por la provincia fue menor al otorgado por la nación – para enfatizar que esa situación no alteró –y en el caso de CISADEMS profundizó – el tipo de estrategia correspondiente a cada sindicato.

En el próximo capítulo analizaremos en profundidad, la relación del gobierno con UTEPSE, uno de los sindicatos que adoptó la estrategia negociadora.

CAPITULO 4

ESTRATEGIA Y TRADICION SINDICAL: EL CASO DE UTEPSE

4.1. Introducción.

El objetivo de este capítulo es desarrollar la estrategia negociadora de UTEPSE en torno a la Mesa de Diálogo y Trabajo y demostrar cómo, la acción sindical desplegada en el marco de su estrategia, se encuentra estructurada por su tradición sindical.

En el Capítulo 1, siguiendo a Hyman (1994), señalamos que las identidades pueden ser entendidas como tradiciones heredadas que dan forma a las estrategias y sostuvimos que entendemos a las tradiciones no como elementos conservadores sino como procesos activos (Cambiasso, Longo y Tonani, 2016).

En este sentido, afirmamos que en la negociación y el intercambio político se ponen de manifiesto las diversas expresiones de la tradición e identidad sindical, pudiendo observar *qué* intereses se representan y *cómo* lo hacen. Asimismo, sostuvimos la hipótesis de que la introducción de las Mesas de Diálogo implicó un cambio en el entorno institucional en el cual se despliegan las estrategias pero que en ese contexto las tradiciones sindicales se afianzaron.

En el caso de UTEPSE, el gremio continuó con su trayectoria negociadora y con el establecimiento de vínculos partidarios con el gobierno. Por otro lado, con respecto a las prácticas gubernamentales, se observaron continuidades en el ejercicio del poder en relación con la incorporación de dirigentes gremiales en la estructura partidaria, en las listas de candidatos a legislador y en las prácticas de ingreso y permanencia en la administración pública.

En primer lugar, para dar cuenta de las continuidades en su tradición sindical, desarrollamos la trayectoria histórica de UTEPSE, su surgimiento en la década del '80, sus acciones durante el período juarista y la reforma del Estado provincial durante los '90.

En segundo lugar, analizamos las acciones del gremio a través de los recursos políticos utilizados (Senén González y Haidar, 2014). Desarrollamos la posición de UTEPSE en torno a la política laboral impulsada por el gobierno de Zamora y su rol en la Mesa de Diálogo y Trabajo. Los temas tratados en la Mesa fueron agrupados en dos dimensiones: demandas salariales y condiciones de ingreso y permanencia en la administración pública.

Por último, se analiza la negociación y el intercambio político entre el sindicato y el gobierno destacando que, en Santiago del Estero, a diferencia de lo que ocurrió a nivel nacional, los sindicatos tradicionales gozaron de una autonomía menor y no se observó una amenaza de desarrollo de acciones conflictivas.

4.2. La trayectoria de UTEPSE.

La UTEPSE pertenece a la Federación Argentina de Trabajadores Estatales Provinciales (FATEP), que fue incorporada a la CGT nacional a partir del año 2012. Este sindicato, junto con las delegaciones santiagueñas de ATE y UPCN, son los sindicatos que representan a los trabajadores de la administración central en la provincia. UTEPSE y UPCN son los gremios que han desarrollado una estrategia negociadora frente a los diferentes gobiernos.

De acuerdo al testimonio de uno de sus delegados, el sindicato surge a partir del advenimiento de la democracia:

El gremio empezó con el advenimiento de la democracia, en el '83. Un grupo de empleados públicos empezaron a manejarse como para armar un gremio y ahí empezó el gremio que nuclea empleados públicos provinciales y municipales de la capital. Después hubo un período, no me acuerdo el año, en el '93, con la intervención, el gremio estuvo intervenido. Y a partir del '96, que empieza una nueva gestión...aproximadamente 29 años¹⁴⁶.

Como vimos en el Capítulo 3, UTEPSE fue uno de los gremios que avaló las reformas y las medidas de ajuste llevadas a cabo en el Estado provincial durante la década del '90. El primer intento de reforma fue impulsado por el gobernador César Iturre en el año 1990 mediante la sanción de la Ley 5808 de Emergencia Económica y Administrativa. En esa oportunidad entre las cúpulas gremiales que adhirieron a las reformas se encontraba la de UTEPSE, a cargo de José Luis Luna. Posteriormente, durante los gobiernos juaristas que se sucedieron, los sindicatos nucleados en la CGT local apoyaron las medidas de ajuste que ratificaron y profundizaron la reforma implementada por la Intervención Federal de 1993 (Tenti, 2005).

Otra característica importante de este sindicato, además de su impronta negociadora y de acercamiento con todos los gobiernos, fue su participación en la estructura partidaria del Partido Justicialista (PJ) juarista.

El PJ juarista se organizó en cinco ramas: la Rama Femenina, la Juventud Peronista, la Rama Gremial, la Generación Intermedia y la Rama Política. La Rama Femenina estaba

¹⁴⁶ Entrevista realizada a delegado de UTEPSE en noviembre de 2012.

conducida por Mercedes “Nina” Aragonés Juárez, la Juventud Peronista estaba integrada por jóvenes de hasta 30 años, seguida por la Generación Intermedia conformada por militantes entre 31 y 40 años, la Rama Política por funcionarios y dirigentes partidarios de trayectoria, a las que se agregaba la Rama Sindical integrada por representantes de la CGT (Schnyder, 2010).

Durante los últimos años del juarismo, el fraccionamiento en ramas partidarias primó en la distribución de funciones, recursos y poder dentro de la estructura del partido y cada rama operó como un grupo corporativo con estilo de actuación propio (Godoy, 2009).

En la selección de candidatos, si bien Juárez conservaba la decisión final, debía considerar la representación de estas ramas, al modo de “cuotas” partidarias (Ortiz de Rozas, 2011).

Si bien el PJ juarista tenía cinco ramas, el sistema denominado del tercio provenía de la tradición corporativista del peronismo, de acuerdo a la cual, para los puestos de conducción y las candidaturas del partido había que tener en cuenta a las ramas política, femenina y sindical por partes iguales (Levitsky, 2003).

En este sentido, la Rama Femenina y la Juventud Peronista fueron las más significativas en el esquema de poder partidario juarista en la medida que contaban con un lugar prioritario en los cargos partidarios y de gobierno, en los legislativos municipales, provinciales y nacionales y en el acceso a cargos de la administración (Ortiz de Rozas, 2011)

Por su parte, los sectores sindicales siempre tenían representación en el Poder Legislativo:

El mecanismo usual de elección de quien representaría al sindicalismo en la Legislatura consistía en la presentación de tres candidatos —o “precandidatos”—, entre los que Juárez elegía. El gremialismo —en palabras de los actores políticos— tenía un “espacio reservado”, si bien la decisión de quién representaría al gremialismo en la Legislatura pasaba por el tamiz de Juárez (Ortiz de Rozas, 2011: 371).

Por su parte, Godoy (2009) señala lo siguiente sobre el rol desempeñado por la Rama Gremial durante el juarismo:

La Rama Gremial, constituyó el brazo gremial de la organización partidaria, ya sea que nuclearan a empleados públicos o bien a trabajadores de las empresas privadas que de todos modos sobrevivían por la demanda de la actividad estatal. Tenía como función mantener a estos sindicatos bajo disciplina del gobierno, evitando alterar la ‘paz social’ de la que tanto se jactaba Carlos Juárez en sus

discursos, y todo tipo de conflicto al momento en que Juárez incorporaba medidas que atentaban contra el estatus salarial o de derechos de los trabajadores de la administración pública. A cambio, Juárez ubicaba a los sindicalistas en posiciones estratégicas en el ejecutivo o en cargos electivos (Godoy, 2009: 75).

La trayectoria de Antonio Romano - Secretario General de UTEPSE durante todo el período de estudio de esta tesis- ilustra el rol desempeñado por el sindicato en la rama gremial del partido. En el marco del PJ juarista, Romano fue diputado y concejal de la ciudad de Santiago del Estero. Al cargo de diputado nacional accedió en el año 1999 en reemplazo de “Nina” Juárez, quien ocupaba ese cargo desde el 10 de diciembre de 1997¹⁴⁷ y al que renunció para integrar junto a su esposo, Carlos Juárez, la fórmula a gobernador y vicegobernadora de la provincia.

De acuerdo a lo expuesto en relación con el rol de la rama gremial dentro del PJ juarista, podemos señalar que los recursos de poder más importantes utilizados por este sindicato fueron los recursos políticos, entendidos como aquellos que “permiten influir en los gobiernos y en los partidos políticos. Los principales indicadores de estos recursos son la participación sindical en mesas políticas, espacios de diálogo social y estructuras partidarias” (Senén González y Haidar, 2014:112).

Cabe resaltar que esta configuración de poder entre el partido de gobierno y los sindicatos propia del peronismo, entró en crisis durante la década del ‘90 a raíz de las reformas impulsadas por los gobiernos de Carlos Menem y el sistema del tercio fue abandonado. Como afirma Murillo (1997), los recursos políticos de los sindicatos se vieron afectados por el viraje del peronismo hacia posturas pro-mercado, lo que indujo a un grupo de sindicatos a desarrollar recursos organizativos mediante actividades mercantiles con el fin de compensar la pérdida de recursos políticos e industriales.

En Santiago del Estero, a pesar de que durante esa década también se implementaron medidas de ajuste, tal como lo vimos en el Capítulo 3, los recursos políticos de los sindicatos no se vieron afectados de la misma manera que a nivel nacional y la relación del partido con los sindicatos continuó con la misma dinámica hasta el fin de la etapa juarista, en el año 2004.

Durante la Intervención Federal del año 2004, UTEPSE participó en las mesas de diálogo creadas por la intervención y, de manera conjunta con UPCN, presentaron

¹⁴⁷ Fuente: Información Parlamentaria. Informe especial 103. Composición de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

reclamos vinculados al aumento de salarios y la categorización y recategorización de los empleados públicos, pero sin realizar acciones conflictivas.

Durante el período de transición entre la Intervención Federal y el gobierno de Gerardo Zamora, ya se vislumbraba el perfil negociador que desarrollaría el sindicato con el nuevo gobierno. Con respecto a la creación y funcionamiento de la Mesa de Diálogo y Trabajo, Antonio Romano, expresaba lo siguiente¹⁴⁸:

Las sacamos por decreto a partir del primer gobierno de Zamora y ahora es ley la Mesa de Diálogo, no es un decreto del gobernador. Por eso te digo que hemos adelantado mucho con Zamora. ¿Cómo funcionan las mesas de diálogo? Nos reunimos con los ministros y discutimos, no solo la parte salarial, sino las condiciones laborales de los trabajadores. Por algún problema, algún malestar por una decisión que se ha tomado.

Participan los gremios más importantes porque si no es una bolsa de gatos. Imagínate, es como en el subte, tienes como cinco gremios, imagínate vos como patrón hablar con todos. No, tienes que juntarte con los más representativos.

Otra de las características que puede mencionarse de UTEPSE es su rol de prestador de servicios. Como mencionamos en los párrafos precedentes, a diferencia de lo que ocurrió con otros sindicatos a nivel nacional, UTEPSE no desarrolló las estrategias de “supervivencia organizativa” (Murillo, 1997). La autora define a la supervivencia organizativa como la forma en la que los sindicatos negociaron con el gobierno aumentar sus recursos organizativos para compensar el declive de los recursos políticos e industriales durante la etapa de las reformas pro mercado y lograr así una mayor autonomía tanto del Estado como de la capacidad movilizadora de sus bases. Para Murillo (1997), el desarrollo de esta estrategia se relaciona con un legado de recursos organizativos desarrollados a lo largo de varias décadas, dado que esos sindicatos tenían antecedentes de gestión empresarial de servicios sociales.

En el caso de UTEPSE, el gremio no tuvo que apelar al desarrollo de la estrategia de supervivencia organizativa, ya que durante el período de reforma del Estado durante los ‘90 no mermaron sus recursos políticos. En este sentido, como ya fue señalado, el legado y la tradición del sindicato se vinculan a la centralidad otorgada al uso de ese tipo de recursos.

¹⁴⁸ Entrevista realizada en noviembre de 2012.

No obstante, sí presentó algunos rasgos del sindicalismo de servicios entendido como un actor colectivo central y prestador de servicios a sus representados a través de obras sociales, las actividades de turismo, la provisión de útiles escolares, etc. (Haidar, 2011).

Afirmamos que solo presentó algunos rasgos de este tipo de sindicalismo, ya que UTEPSE no cuenta con obra social propia. La obra social del empleado público provincial es el Instituto de Obra Social del Empleado Provincial (IOSEP) y no existe la desregulación, por lo que los empleados provinciales no pueden elegir su obra social.

El IOSEP surgió en la década del '60 y es una entidad de derecho público con personería propia, autonomía funcional y recursos propios¹⁴⁹. Sin embargo, dado que entre las autoridades¹⁵⁰ del IOSEP se encuentra un Consejo Gremial, UTEPSE tiene allí representación:

Nosotros tenemos una representante de la comisión directiva, no es vocal, la hemos nominado nosotros como sindicato. Integra el consejo gremial, hay tres gremialistas. Son como veedores, no cortan ni pinchan pero sirven para hacer favores¹⁵¹.

UTEPSE sí ha prestado diferentes tipos de servicios tales como servicios médicos, entrega de útiles escolares¹⁵², realización colonia de vacaciones para los hijos de los afiliados¹⁵³ y préstamos de dinero a los afiliados¹⁵⁴ pero mediante una mutual.

¹⁴⁹ Disponible en: <http://www.iosep.gov.ar/Institucional.php>

¹⁵⁰ Sobre el IOSEP, el delegado de ATE expresó lo siguiente: "...y tenemos un instituto de obra social, o sea que no es una obra social optativa, por ser instituto nosotros quedamos fuera de poder elegir nuestra obra social. Es decir, la obra social de la administración pública es compulsiva y la maneja el gobierno (...) Es decir, uno si lo ve es de los empleados públicos pero lo maneja el gobierno, con un directorio de los trabajadores porque los gremios estatales son subvencionados por el gobierno. Nosotros podemos decir esto porque no somos del staff de la CGT, entonces como la CGT es subsidiada por el gobierno podemos decirlo con la crudeza de la realidad palpable y comprobable. Porque no es la cuestión de decirlo por decir y no tener pruebas".

¹⁵¹ Entrevista realizada a Antonio Romano en noviembre de 2012.

¹⁵² "Utepse sorteó subsidios y set de útiles escolares". El Liberal. Edición impresa. Marzo de 2006.

¹⁵³ Con respecto a la colonia de vacaciones para los hijos de afiliados, el diario El Liberal ha publicado cada verano noticias sobre la prestación de este servicio. A modo de ejemplo, se citan algunos titulares: "Nuevamente, como todos los años, Utepse convoca a los hijos de los empleados públicos provinciales y municipales a la colonia de vacaciones cuyo primer contingente comenzará sus actividades desde el 13 de enero próximo". "Utepse regala las vacaciones a cientos de niños santiagueños". El Liberal, edición impresa, Enero de 2005. "El gremio UTEPSE lanzó su tradicional colonia de vacaciones en Lugus." El Liberal. Edición impresa. Febrero de 2006. "Utepse invita a los niños a pasar el verano en su colonia de vacaciones". El Liberal. Edición digital. Enero de 2012.

¹⁵⁴ En relación con los préstamos y, concretamente, vinculando la cantidad de afiliados a los sindicatos con los servicios que éstos prestan, el delegado de ATE seccional Santiago del Estero nos dijo lo siguiente: "Hemos llegado a tener 12.000 afiliados. Pero con algunos problemas entre gremio y gobierno nos ha mermado mucho y nos han ganado los gremios estatales que se han ido incorporando al gobierno, UTEPSE, UPCN. Al recibir los subsidios hacían préstamos. Nosotros hemos tenido mala experiencia con los préstamos y con los créditos porque realmente un gremio que haga de mercado te tiene que cobrar intereses y eso consideramos nosotros que perjudica al empleado, era una manera de lucrar, entonces

Sintetizando, en base a la reconstrucción de la trayectoria del gremio, se puede observar que las principales características de UTEPSE han sido la utilización de recursos políticos expresados en su cercanía con los diferentes gobiernos, en la participación en la estructura partidaria del PJ juarista y la prestación de servicios a sus afiliados.

Como se verá en profundidad en el siguiente apartado, desde el inicio de la gestión de Gerardo Zamora UTEPSE se mostró alineado al gobierno presentando moderadas demandas. En este sentido, como ya fue mencionado, los sindicatos que participaron de las Mesas de Diálogo tendieron a negociar con el gobierno aceptando los condicionamientos y limitaciones que este imponía en las conversaciones.

Con respecto a los temas tratados en la Mesa de Diálogo, Antonio Romano afirmó que, a pesar de que el gobierno es permeable a las demandas de los sindicatos, ellos son prudentes con los reclamos porque “hay que ser serios y responsables y a la hora de pedir le exigimos al Estado que sea serio y nos dé lo que pueda pagar, lo que pueda cumplir con el tiempo¹⁵⁵”.

En el apartado siguiente veremos de qué manera la conducción del gremio continuó utilizando los recursos políticos durante el Gobierno de Gerardo Zamora y desarrolló la estrategia negociadora que ha mantenido el sindicato durante todo el período de análisis en relación con la Mesa de Diálogo y Trabajo.

Como desarrollamos en el Capítulo 1, siguiendo a Cambiasso, Longo y Tonani (2016) entendemos a la tradición sindical como procesos activos - y no como estructuras consolidadas- que implican prácticas y concepciones a través de las cuales se pueden establecer líneas de continuidad y de ruptura con el pasado. En este sentido, la tradición de utilizar recursos políticos la pudimos observar en toda su trayectoria sindical. La introducción de un cambio institucional como las Mesas de Diálogo contribuyó a reforzar esa tradición, aunque incorporando elementos novedosos ya que el uso del recurso político por parte del sindicato a lo largo de su historia se manifestó principalmente en su participación en estructuras partidarias. Con los cambios en la política laboral, además de lo anterior, el gremio participó de los espacios de diálogo propuestos por el gobierno, incorporando un nuevo aspecto al uso de sus recursos políticos.

nosotros no queremos, nosotros vamos a lo gremial. Tenemos una pequeña ayuda, pero no créditos comerciales, no tenemos mutual”. Entrevista realizada en noviembre de 2012.

¹⁵⁵ Entrevista realizada a Antonio Romano en noviembre de 2012.

4.3. La estrategia negociadora de UTEPSE.

De acuerdo con nuestra hipótesis, la tradición sindical demostrada en la trayectoria del gremio deja su impronta en la posición tomada en torno a la Mesa de Diálogo y Trabajo. Los recursos políticos de poder forman parte de la tradición del sindicato y su uso también será fundamental en las estrategias desarrolladas por el sindicato durante el período 2005-2013.

El uso de recursos políticos, se puede observar en la participación en estructuras partidarias y mesas políticas y de diálogo social (Senén González y Haidar, 2014) y, para el caso de UTEPSE también es importante resaltar la participación del gremio en distintos tipos de actos y celebraciones con presencia del gobernador.

En este sentido, una de las celebraciones más importantes para los sindicatos estatales de la provincia es el día del empleado público el 7 de diciembre. Cada año, UTEPSE festeja el día del empleado público provincial con la presencia del gobernador Gerardo Zamora. Esto expresó Antonio Romano sobre la celebración del año 2012:

El día del empleado público viene el gobernador a brindar. El acto formal es una misa en la iglesia San Cayetano, en acción de gracias por tener trabajo y después vamos a poner una ofrenda floral en la cruz mayor del cementerio por todos los compañeros fallecidos. Este año va a hacer algunos anuncios [el gobernador]¹⁵⁶

Con respecto a la participación del sindicato en la estructura partidaria del frente gobernante, UTEPSE formó parte del Frente Cívico, siendo, su Secretario General, Antonio Romano, electo diputado provincial en las elecciones realizadas en octubre de 2013¹⁵⁷, cuando Claudia Ledesma Abdala, la esposa de Gerardo Zamora, fue electa gobernadora.

Nuevamente, se puede observar una continuidad en las prácticas del sindicato y en el ejercicio del poder durante los gobiernos del Frente Cívico. En efecto, como vimos en el Capítulo 2, tanto Gerardo Zamora como el Frente Cívico se erigieron como “el gran elector” a partir del año 2005 y, de acuerdo a Ortiz de Rozas (2011), el hecho de que el gobernador estuviera alineado con gobiernos kirchneristas de extracción peronista, facilitó la incorporación de intendentes, diputados, sindicalistas, militantes peronistas al frente gobernante.

¹⁵⁶ Entrevista realizada a Antonio Romano en noviembre de 2012.

¹⁵⁷ “Santiago del Estero: Prestaron juramento los diputados provinciales electos el 27 de octubre”. Disponible en: <https://www.derf.com.ar/santiago-del-estero-prestaron-juramento-los-diputados-provinciales-electos-el-27-octubre-n584172>

El siguiente cuadro sintetiza las acciones desplegadas por el gremio en el marco del uso de los recursos de poder políticos. Como hemos mencionado, la trayectoria y tradición del sindicato en el uso de este tipo de recursos pone de manifiesto *qué* intereses se representan y *cómo* lo hacen. En este sentido, en cuanto a qué intereses representan, el hecho de que el Secretario General del gremio haya formado parte de la estructura partidaria del Frente Cívico y haya sido electo legislador provincial, es un indicador de su limitada independencia respecto del gobierno. Por otro lado, en lo referido a cómo lo hacen, como ya se mencionó y como será tratado en mayor profundidad en los siguientes apartados, sus acciones como representante gremial estuvieron orientadas a ser prudentes con las demandas planteadas y a legitimar las acciones gubernamentales, tanto en las Mesas de Diálogo como en celebraciones junto al gobernador.

Cuadro N° 1. Recursos de poder y acciones desplegadas por UTEPSE (2005-2013)

Año	Recursos de poder políticos		
	Acciones desplegadas		
	Participación en estructuras partidarias	Participación en mesas de diálogo social	Participación en distintos tipos de actos y celebraciones
2005		Participación en la Mesa de Diálogo y Trabajo.	Festejo del día del empleado público con presencia del gobernador.
2006			
2007			
2008			
2009			
2010			
2011			
2012			
2013	El secretario general del gremio fue electo legislador provincial por el Frente Cívico.		

A continuación se desarrolla la posición del sindicato en la Mesa de Diálogo instituida por el gobierno provincial.

4.3.1. El rol de UTEPSE en la Mesa de Diálogo y Trabajo.

Como fue mencionado, si bien las Mesas de Diálogo fueron institucionalizadas mediante la Ley 7054 en el año 2011, comenzaron a oficializarse desde el año 2005 mediante diferentes decretos. El gobierno comenzó a reunirse con los gremios desde el inicio de su gestión y en una de las primeras reuniones, el Jefe de Gabinete provincial, Elías Suárez, manifestó a la prensa:

Se estableció un mecanismo de diálogo, de consenso con la finalidad de abordar toda la temática que hace a la problemática del sector trabajo. Como ellos, [los gremialistas] lo han recalcado, tienen la aspiración de abordar toda la temática de una manera madura como para generar una instancia que posibilite a los empleados, estatales y privados, encontrar un marco de tranquilidad que requieran¹⁵⁸.

Como fue señalado en el Capítulo 2, a pesar de que las Mesas de Diálogo son instancias de negociación entre el gobierno y los sindicatos, no constituyen un proceso de negociación colectiva dado que los acuerdos no son homologados por el Ministerio de Trabajo. Como se verá en el Capítulo 5, esta cuestión –ausencia de acuerdos paritarios en base a lo que establece la ley de Financiamiento Educativo - será una de las principales demandas de CISADEMS. En cambio, esta demanda no es planteada por UTEPSE. Ante la pregunta sobre el funcionamiento de la Mesa, el Secretario General del Gremio afirmó lo siguiente:

...es una paritaria encubierta [guiñando un ojo] ahí se discute todo. Antes no había nada, había que golpear puerta. Ahora no¹⁵⁹.

El hecho de que el gremio no demande una auténtica mesa paritaria puede deberse, en parte, a que los gremios que participan de la Mesa de Diálogo y Trabajo aceptaron las propuestas y los condicionamientos del gobierno, pero también al hecho de que no existe una normativa nacional – como en el ámbito docente- que establezca una paritaria jurisdiccional para las administraciones públicas provinciales. Es decir, la ausencia de una normativa de este tipo no pone como meta una negociación paritaria.

Durante todo el período analizado, el gobierno se reunió con los sindicatos que “priorizaron el diálogo y el consenso por encima de las medidas de fuerza”. A continuación, desarrollaremos los principales temas abordados en la Mesa de Diálogo y Trabajo y el rol desempeñado por UTEPSE desde el año 2005. Hemos agrupado los principales temas abordados en la Mesa en dos dimensiones: a) las demandas salariales y, b) el ingreso y condiciones de trabajo en la administración pública.

a) Las demandas salariales.

En el mes de junio de 2005, el gobierno se reunió con los sindicatos de la CGT, tanto del sector público como del privado.

¹⁵⁸ “No habrá propuestas sectoriales, dijo Elías Suárez”. El Liberal. Edición impresa. Junio de 2005.

¹⁵⁹ Entrevista realizada a Antonio Romano en noviembre de 2012.

Ese año, los principales temas tratados para el sector público fueron la derogación de la Ley 6015- conocida como Ley Ómnibus - heredada de la Intervención Federal de 1993, y la recomposición salarial. Con respecto a esto último, las alternativas tratadas consistieron en otorgar un aumento mediante un monto fijo o pasar al básico algunas sumas no remunerativas y no bonificables otorgadas desde 1993 y durante la última Intervención Federal¹⁶⁰:

Sabe [el gobernador] que hay muchas cifras en negro, las que queremos, y el también, que alguna parte pase al básico.

Está estudiando la manera de que se produzca este traspaso de alguna suma fija, por el impacto que puede causar en las arcas de la provincia en el transcurso del tiempo. Nosotros le propusimos en su momento que lo pasara en cuotas, él está estudiando lo mismo, pero a él le interesa el impacto final y en cuánto va a quedar la masa salarial para todos los empleados provinciales¹⁶¹.

En el mes de marzo, en la apertura de las sesiones legislativas el entonces presidente Néstor Kirchner anunció que el salario mínimo para los docentes del país sería de 700 pesos.

En Santiago del Estero, los gremios docentes reclamaron ese mínimo en las reuniones que mantuvieron con gobierno. Si bien las negociaciones con los sindicatos docentes se realizaban en instancias diferentes a las del resto de los gremios, el gobierno anunció que no habría propuestas sectoriales¹⁶², sino un aumento por igual para todos los sectores¹⁶³. Finalmente, el aumento otorgado fue de 100 pesos no remunerativos (NR) y no bonificables (NB). El argumento del gobierno para no otorgar un aumento remunerativo fue que el presupuesto previsto para el 2005 no contemplaba mejoras en los sueldos de los empleados públicos y que, por lo tanto, no había dinero para tal fin¹⁶⁴.

Luego de la reunión en la que se concretó el aumento, Antonio Romano, Secretario General de UTEPSE, expresó que aceptó la suma y las condiciones propuestas por el gobierno debido a “la emergencia que vive la gente y a los incrementos en los productos

¹⁶⁰ “El aumento salarial será para todos los trabajadores por igual”. El Liberal. Edición impresa. Junio de 2005.

¹⁶¹ Declaraciones de Antonio Romano a El Liberal: “Utepse y el gobierno analizaron el tema salarial del sector”. Edición impresa. Junio de 2005.

¹⁶² “No habrá propuestas sectoriales, dijo Elías Suárez”. El Liberal. Edición impresa. Junio de 2005.

¹⁶³ Con respecto al aumento, los dirigentes de ATE seccional Santiago del Estero expresaron que no aceptarían sumas en negro ni un salario inferior a 700 pesos para ningún sector del estado, monto que fue ofrecido solo para el sector docente, aún cuando en el mes de junio de 2005 el Consejo del Salario estableció que el salario mínimo sería de 630 pesos. “ATE dijo que no aceptará aumentos salariales “en negro”. El Liberal. Junio de 2005. Edición impresa.

¹⁶⁴ “Zamora destina 60 millones en aumentos”. El Liberal. Edición impresa. Julio de 2005.

básicos de la canasta familiar” y afirmó que el gobernador se comprometió a que “los futuros aumentos salariales serán bonificables y remunerativos y que irán al básico. Ha dado a entender que este, el de \$100, es el último aumento de emergencia”.¹⁶⁵

En el mes de diciembre de 2005, en el marco de la Mesa de Diálogo y Trabajo, el gobierno anunció el pago por única vez de un bono de 120 pesos para los empleados públicos. En esa ocasión, el Secretario General de UTEPSE expresó lo siguiente:

Lamentablemente, la inflación afecta a todos los trabajadores y si bien es cierto nosotros pedíamos un poco más, no podemos olvidar que son alrededor de 47.000 empleados que se van a beneficiar, entre trabajadores de la administración pública central, docentes y seguridad”¹⁶⁶.

En febrero del año 2006, el gobernador anunció, luego de reunirse con los sindicatos, un aumento para los empleados de la administración pública y los docentes. En esa oportunidad, el aumento consistió en la incorporación en el sueldo básico de la suma de 80 pesos que resultaba de eliminar 50 pesos no remunerativos y no bonificables otorgados en 2003 y 30 pesos de los 100 no remunerativos y no bonificables otorgados en 2005:

El gobernador de la provincia Gerardo Zamora anunció ayer oficialmente un incremento los sueldos de los empleados públicos provinciales y de los docentes santiagueños y enseguida destacó el entendimiento logrado sobre la base del diálogo con los sectores que representan los empleados en el marco de un manejo responsable y cuidado de las cuentas públicas presupuestadas¹⁶⁷.

En esa oportunidad, Antonio Romano expresó¹⁶⁸:

Es un buen gesto del gobierno de la provincia. El blanqueo de las sumas no bonificables ni remunerativas, es un tema que se venía dialogando desde el año pasado, cifras en negro que en su momento de emergencia del país fueron útiles, pero ahora los trabajadores necesitamos un sinceramiento de nuestros salarios.

En el mes de abril de 2007, en el marco de la Mesa de Diálogo, el gobierno provincial ofreció un aumento remunerativo y bonificable del 15% a los trabajadores de la administración central, de la misma manera que lo había hecho para el sector docente:

Este sería el segundo anuncio positivo en materia laboral, luego de pocos días de confirmar el aumento del 15% a los docentes otorgado por la provincia para

¹⁶⁵ “Habrá 100 pesos de aumento para agentes estatales”. El Liberal. Edición impresa. Julio de 2005.

¹⁶⁶ “Utepse consideró positivos los nuevos anuncios”. El Liberal. Edición impresa. Diciembre de 2005.

¹⁶⁷ “Después de años se subió el índice de cada cargo docente. Las asignaciones familiares por hijo pasan de 30 a 45”. El Liberal. Edición Impresa. Febrero de 2006.

¹⁶⁸ “Romano: Es un buen gesto”. El Liberal. Edición impresa. Febrero de 2006.

completar el piso básico de 1040 pesos establecido por el gobierno de la nación¹⁶⁹.

En ese momento, a nivel nacional, se estaban debatiendo los montos que se iban a otorgar a los trabajadores de la administración central y el ofrecimiento de la nación fue del 16,5%. A ese monto aspiraban a llegar también los sindicatos provinciales:

Según se pudo conocer, los sindicalistas aspiran alcanzar un monto idéntico al otorgado en el ámbito nacional, pero las autoridades provinciales vienen manteniendo la postura de elevar el salario hasta un 15%, tal como lo acordaron la semana pasada con el sector docente y con una retroactividad hasta marzo de 2007¹⁷⁰.

En esa oportunidad, el gobernador expresó que el aumento se daba “con las pautas que se mantienen en el marco nacional, donde el incremento del costo de vida ha sido casi de un 10%, de modo que este año hemos mejorado el salario un poco por encima de este valor”¹⁷¹.

En el año 2008, se otorgó un aumento de 16,68% entre aumentos R y NR y, en el año 2009, un aumento del 12,84% NR y NB. En estos años, al igual que en años anteriores, se anunciaba el pago de un bono por única vez en el mes de diciembre. En 2008 se anunció el pago de una suma fija de 150 pesos en el mes de enero del año siguiente. Por su parte, a finales de 2009 se anunció el pago de una suma extra de 250 para empleados públicos y docentes. Asimismo, también se anunció la incorporación al sueldo básico a partir de enero de 2010 de la suma de 100 pesos que eran no remunerativos¹⁷².

En marzo del año 2010, Zamora anunció el aumento de una suma fija de 150 pesos NR y NB y una suba gradual del básico para alcanzar en el mes de julio el incremento del 23% otorgado a los docentes. En el mes de diciembre de ese año, el gobierno anunció el pago de una suma extra de 400 pesos por única vez a cobrarse en enero de 2011¹⁷³.

¹⁶⁹ “El gobierno y los gremios retoman el diálogo por un nuevo acuerdo salarial”. El Liberal. Edición impresa. Abril de 2007.

¹⁷⁰ “El aumento a los estatales se ubicaría entre el 15 y el 16,5%”. El Liberal. Edición impresa. Abril de 2007.

¹⁷¹ “Confirmaron un aumento salarial del 15% para empleados públicos”. El Liberal. Edición impresa. Abril de 2007.

¹⁷² “Zamora anunció ayer 120 pesos extra para empleados públicos”. El Liberal. Edición impresa. Diciembre de 2008 y “Los empleados públicos recibirán una suma extra de 250 pesos”. El Liberal. Edición impresa. Diciembre de 2009.

¹⁷³ “Zamora anunció aumentos para los empleados públicos”. El Liberal. Edición impresa. Marzo de 2010 y “Los empleados públicos cobrarán una suma extra de 400 pesos”. El Liberal. Edición impresa. Diciembre de 2010.

Como mencionamos en el Capítulo 2, cuando se comenzó a realizar la paritaria nacional docente, la influencia de la política laboral nacional en la política provincial se hizo más evidente dado que el aumento para todos los empleados estatales era otorgado cuando se anunciaba en esa instancia el salario mínimo a nivel nacional. Por lo tanto, la influencia de la política laboral nacional se puede observar, no solo a partir del alineamiento político del gobierno provincial con el nacional y en la réplica de la política de negociaciones del nivel nacional en el provincial con la apertura de una instancia de diálogo con sindicatos, sino también en la frecuencia de la negociación y en los resultados (porcentaje de aumento salarial). En este sentido, con respecto a los aumentos salariales, delegados del gremio manifestaron que fueron otorgados al mismo tiempo y con el mismo porcentaje que lo hace el nivel nacional:

...el gobierno provincial se rige por los aumentos que da la nación, cuando la nación da un aumento, la provincia también. No es que la provincia independientemente de la nación va a dar un aumento. Nosotros cuando vamos, y pedimos un aumento responsablemente porque no es irresponsablemente, es con argumentos, te dicen no, no, no, recién cuando la nación te da un aumento, la provincia te da. Y se maneja con el mismo porcentaje. Exactamente igual como hace la nación¹⁷⁴.

Los incrementos salariales los anunciaba cada año Gerardo Zamora luego de las reuniones de las Mesas de Diálogo. De acuerdo a la información disponible se puede constatar que se realizaban conjuntamente con los aumentos a nivel nacional. Los aumentos para los empleados públicos de la administración central se anunciaban en el mes de febrero o marzo dado que se les otorgaba el mismo porcentaje de aumento que a los docentes que, a su vez, eran porcentajes similares a lo establecido en la paritaria nacional docente. Como vimos en el Capítulo 3, incluso en los años en los que el aumento de los salarios provinciales fue menor al otorgado en la nación – 2007, 2008 y 2009-, el piso del incremento fue el estipulado en el salario mínimo garantizado en la paritaria docente.

En el año 2011, el aumento otorgado a los docentes y empleados de la administración central se realizó en la Casa de Gobierno:

El acto de anuncios se realizó en el salón de acuerdos "Juan Felipe Ibarra" de la Casa de Gobierno, en el marco de una reunión de la Mesa del Diálogo y del Trabajo, de la que participaron también el jefe de Gabinete, Elías Suárez; el ministro de Gobierno y la totalidad de los representantes de gremios del sector público, encabezados por el titular de la CGT local, José Gómez (...) En

¹⁷⁴ Entrevista realizada a delegado gremial de UTEPSE en noviembre de 2012.

particular, a partir de las paritarias de los docentes y el diálogo que surja a nivel nacional con la Administración Pública, para avanzar en la pauta salarial de 2011. En tal sentido, Zamora ratificó en forma pública, por un compromiso asumido con la Mesa de Diálogo, que "los porcentajes que van a surgir del comienzo de la ejecución presupuestaria y de toda la proyección que se haga tanto a nivel nacional como de las provincias y la pauta que alcancemos consensuar en 2011...

El gobernador de Santiago del Estero, Gerardo Zamora, anunció en casa de gobierno el aumento del 25% para todos los Docentes y Empleados Públicos de la Provincia. El incremento se aplicará sobre el haber básico a partir del 1 de marzo, no será escalonado y significa una erogación provincial de \$40 millones, que se volcarán a la economía local¹⁷⁵.

En el año 2012, el aumento otorgado en el marco de las Mesas de Diálogo fue del 19,7 % en el básico de los sueldos de los empleados de la administración pública y sector docente. En esa oportunidad, durante el anuncio del aumento, Gerardo Zamora expresó:

La pauta salarial está abierta a los lineamientos nacionales, teniendo en cuenta lo trazado a nivel nacional, en el básico del sueldo de los empleados administrativos y en el índice del sueldo docente, el aumento del 19.7%, regirá a partir del 1 de marzo y lo van a ver los trabajadores cobrando sus sueldos a fines de marzo...¹⁷⁶

Finalmente, para el año 2013 el aumento otorgado en el marco de las Mesas de Diálogo fue del 22% para todos los empleados estatales. El aumento fue anunciado por Gerardo Zamora en conferencia de prensa, donde indicó¹⁷⁷:

...en el marco de la Mesa del Diálogo y del Trabajo, tanto del sector administrativo como en el docente, hemos trabajado sobre pautas salariales posibles, además sobre la estabilidad laboral y la carrera administrativa, entre otros temas sobre los que vamos a seguir dialogando...

Además de estos incrementos salariales otorgados en las negociaciones de principios de año, ese año también se otorgaron sumas fijas no remunerativas y por única vez a fin de año¹⁷⁸.

La influencia de la política laboral nacional en la provincial también se puede observar con otros tipos de aumentos, como por ejemplo, las asignaciones familiares. En agosto del año 2007, el gobierno provincial anunció un aumento del 40% de las asignaciones

¹⁷⁵ Información obtenida de redes sociales del Frente Cívico (año 2010). Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=QDnwELiN_eA&list=PL503B13A9D8900B68&index=8&ab_channel=FrenteCivicoOficial

¹⁷⁶ "Zamora anunció un 19,7% de aumento salarial para docentes y empleados públicos a partir de marzo". El Liberal. Edición digital. Febrero de 2012.

¹⁷⁷ "Aumento salarial del 22% para docentes y empleados públicos". El Liberal. Edición digital. Febrero de 2013.

¹⁷⁸ "Zamora anunció \$750 de suma extra y cronograma de pagos para estatales". El Liberal. Edición digital. Diciembre 2012.

familiares para los trabajadores del Estado y dicho aumento fue anunciado pocos días después del anuncio realizado por la nación¹⁷⁹.

De la misma manera, en el mes de septiembre de 2012 Gerardo Zamora anunció del incremento del 25,9% en las asignaciones familiares, en conformidad con lo formulado por el gobierno nacional, por cónyuge, familia numerosa, escolaridad. En esa oportunidad el gobernador expresó que el anuncio se hacía en el marco de la responsabilidad fiscal y de cumplir con los objetivos que se propone el gobierno nacional tanto con los docentes como con empleados públicos¹⁸⁰.

La única diferencia con la política nacional consistió en que en Santiago del Estero los aumentos no se realizaron de manera escalonada sino que se efectuaban de una sola vez para todos los empleados públicos en los primeros meses de cada año. En relación a esta práctica, Elías Suárez, Jefe de Gabinete provincial expresó en ocasión del aumento otorgado en 2013: “es una medida muy importante porque se toma a partir del 1 de marzo y no escalonado, de este modo este 22% tiene mayor repercusión en el salario”.¹⁸¹

En síntesis, de acuerdo a lo expuesto, las negociaciones en el marco de las Mesas de Diálogo y Trabajo muestran la aceptación por parte del gremio de las pautas salariales establecidas por el gobierno en cuanto al monto de aumento otorgado y a su modalidad de pago. La influencia de la política laboral nacional en la provincial se evidencia en el porcentaje de aumento efectuado cada año y que el mismo se realizaba siempre de acuerdo a lo estipulado en los anuncios nacionales. En este sentido, la única diferencia se observa en que el aumento no se otorgaba de manera escalonada como a nivel nacional, sino una sola vez y a principios del año.

El siguiente cuadro muestra de manera comparativa y sintética los aumentos otorgados a nivel nacional y provincial para los trabajadores docentes y de la administración central.

Como mencionamos, la Paritaria Nacional Docente impacta en los aumentos salariales provinciales para ambos sectores y, aún en los años en los que los porcentajes de aumento son menores en la provincia, nunca se encuentran por debajo de los salarios mínimos establecidos por la nación para el sector docente.

¹⁷⁹ “Todas las asignaciones familiares aumentan un 40% en Santiago”. El Liberal. Edición impresa. Agosto de 2007.

¹⁸⁰ “Montenegro acompañó a Zamora en el anuncio de incrementos de las asignaciones familiares”. Disponible en: <https://www.upcndigital.org/santiago-del-estero/articulos/57670/>

¹⁸¹ “Elías Suárez resaltó la "repercusión en el salario"”. El Liberal. Edición digital. Febrero de 2013.

Cuadro 2. Fechas y aumentos salariales a nivel nacional y provincial (2005-2013).

Año	Aumentos salariales Nación		Aumentos salariales Provincia
	Docencia		Ambos sectores (docente y administración central)
	Salario Mínimo Garantizado	% de aumento	
2005	Mínimo de 700 pesos	-	Junio. Anuncia aumento NR y NB de 100 pesos para ambos sectores. Incentivo Docente Provincial de 80 pesos NR y NB.
2006	Mínimo 840 pesos	20%	Febrero. Aumento para ambos sectores en el sueldo básico por la eliminación de cifras NR y NB
2007	Marzo: 1.040	23,81%	Abril. Aumento R y B del 15% para todos los empleados públicos retroactivo a marzo.
2008	Marzo 1.290 (1ra Reunión de la Paritaria Nacional Docente)	24,04%	Marzo 16,68 para ambos sectores entre aumentos R y NR
2009	Marzo 1.490	15,5%	Marzo. 12, 84 %. No hubo aumento del básico, fueron NR y NB
2010	Marzo 1.740 Julio 1.840	23,49%	Marzo. Docentes: 23% AC: suma fija de 150 pesos y suba gradual del básico hasta alcanzar el 23% en julio.
2011	Marzo 2.300 Julio 2.340	27,17%	Marzo. 25% sobre el básico para ambos sectores
2012	2.800	19,66%	A partir de marzo 19, 73% sobre el básico para ambos sectores
2013	Marzo 3.248 Diciembre 3.416	22%	Marzo: 22% sobre el básico para ambos sectores

Fuente: elaboración propia en base a datos del Informe indicativo del Salario Docente, normativa sobre paritaria en el sector público nacional y el diario El Liberal.

b) Las demandas por ingreso y condiciones de trabajo en la administración pública.

Además de la cuestión salarial, otros temas abordados en la Mesa de Diálogo y Trabajo tienen que ver con las cuestiones vinculadas al ingreso y la permanencia en la administración pública.

En este sentido, considerando lo desarrollado en el Capítulo 1, el régimen político santiaguense ha sido definido como patrimonial durante la etapa juarista. Giraudy (2009) considera que una dimensión del patrimonialismo es el patronazgo y utiliza como indicador el tamaño de la administración pública. De acuerdo a nuestra definición de

Estado como relación social y como instancia de articulación y dominación de la sociedad, esta operacionalización de la dimensión analítica del patronazgo no aporta demasiado para comprender la dinámica que se establece entre el Estado, en su instancia gubernamental, y los actores sociales.

Otra definición de patronazgo la aporta Oliveros (2021), quien la define como una relación recíproca entre patrón y cliente que consiste en la obtención, por parte del cliente, de un empleo en la administración pública a cambio de la prestación de servicios políticos para quien los contrató, además de realizar su trabajo regular en el Estado. Esta definición de patronazgo permite captar de manera más clara que la anterior, el aspecto relacional de ejercicio del poder del Estado y se acerca a las descripciones y conceptualizaciones que otras autoras han realizado para el caso de Santiago del Estero en relación con el empleo público.

Schnyder (2010:26) utiliza la noción del trabajo político durante el juarismo como una “categoría nativa que denota un “saber práctico” que se pone en juego en las disputas que se desarrollan en la arena política”. De acuerdo a la autora, este trabajo político en el PJ-Juarista solía ser recompensado mediante nombramientos y ascensos en la administración pública e incidió en una partidización de la burocracia estatal. Como veremos a continuación, en estos aspectos, se pueden observar continuidades en las prácticas del juarismo en relación con el ejercicio del poder del Estado durante los gobiernos de Zamora.

Con respecto al funcionamiento del Estado provincial durante el juarismo, algunos estudios destacaron la estrecha vinculación que existía entre la militancia partidaria y el ingreso a la administración pública (Godoy, 2007 y 2012 y Schnyder, 2010)

Esta situación es atribuida a la situación socioeconómica provincial, caracterizada por la pobreza y el desempleo, por lo que la decisión de “militar” en el juarismo estaba principalmente motivada por el fin de obtener un empleo en la administración pública. De hecho, el PJ-Juarista monopolizaba las oportunidades de empleo en la policía provincial, los Ministerios de Educación y de Bienestar Social y el Poder Judicial (Schnyder, 2010).

Este escenario también es señalado en el Informe Santiago del Estero, donde se destaca la vinculación entre el ingreso a la administración y la militancia partidaria durante el juarismo:

...es importante remarcar la percepción de legitimidad que enlaza la militancia política con la obtención de un empleo público y la estabilidad en el mismo con el sistema de lealtades al partido gobernante. **Esta situación genera una baja “estatalidad” y un desapego por la carrera del servidor público, con consecuencias graves para la administración general del gobierno**¹⁸².

En un reporte sobre gobernanza local en Argentina realizado por Global Integrity (2009)¹⁸³, también se hace referencia a esta situación del empleo público en Santiago del Estero. En ese reporte, elaborado en base a entrevistas cualitativas realizadas a investigadores y analistas provinciales, se sostiene que “históricamente las designaciones se han hecho en función de criterios clientelares y políticos”. Asimismo, también se señala que durante el gobierno de Gerardo Zamora se continuaron esas prácticas: “Actualmente se incorpora personal contratado que también tiene identidad política clara”.

En el mismo sentido, los delegados¹⁸⁴ de UTEPSE se manifestaron sobre la militancia entendida como “trabajar políticamente”:

...trabajar en los partidos, aquí están los peronistas y los radicales, trabajar para uno u otro, están unidos hoy por hoy, han formado el Frente Cívico. Y bueno, trabajas para ellos, tienen sus dirigentes y ellos hacen los nombramientos, los contratos, por medio del gobierno. Mientras vos trabajas para ellos, en agradecimiento por todo el tiempo que los has acompañado te nombran en una de las reparticiones para trabajar. Esa es la vía más frecuente.

...lo que yo veo es que la gran mayoría tiene una militancia no por convicción, sino por interés, por interés de entrar a trabajar a la administración pública. O sea, entrar al Estado. Y eso que los sueldos no son los mejores, pero toda la gente, hasta inclusive profesionales, quieren un cargo en la administración pública. No hay una militancia como hace 20 años. La gran mayoría milita por un tema de interés.

En las entrevistas, el Secretario General de UTEPSE¹⁸⁵ también señaló que no existe la carrera administrativa:

Aquí no hay una carrera de la administración pública. Hay muchas cosas por hacer. El gobernador está por anunciar la recategorización de los empleados, después de 23 años va a haber ascensos. Vos te imaginas. Nosotros queremos dejar un marco para que en lo sucesivo se ascienda cada cuatro o cinco años. Para que se llegue a los 65 años con una categoría digna. Lo ideal sería hacer

¹⁸² Negrita en el original.

¹⁸³ Local Integrity Initiatives – Argentina Local Governance (2009) – Provincia de Santiago del Estero. Disponible en: <https://www.globalintegrity.org/resource/lii-argentina-santiagodelestero/>

¹⁸⁴ Entrevista realizada a delegados de UTEPSE en noviembre de 2012.

¹⁸⁵ Entrevista realizada en noviembre de 2012.

una junta de calificación, algún día hay que hacerlo. No hay políticas para el empleo público.

No obstante, la normativa vigente que rige al empleo público es el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Provincial, Ley 5642, establece los requisitos en lo referido al ingreso y la estabilidad¹⁸⁶.

Con respecto al ingreso a la administración pública, el Art. 6 del Estatuto establece que “El ingreso a la función pública se hará previa acreditación de la idoneidad”. Asimismo, el Art. 7° establece lo siguiente sobre el personal permanente:

El nombramiento del personal permanente tendrá carácter provisorio durante un año; al término del cual se transformara automáticamente en definitivo cuando el agente haya demostrado idoneidad y condiciones para las funciones del cargo conferido. Cuando no se estimare reunidas estas condiciones no obstante haber aprobado el examen de competencia o requisitos de admisibilidad el agente podrá ser dado de baja; previo informe del Director o Jefe de Repartición.

Por otro lado, el Art. 12 establece lo siguiente sobre la estabilidad del empleado público:

Estabilidad es el derecho del agente permanente de conservar el empleo; la jerarquía; nivel alcanzado y carrera administrativa; entendiéndose por tal; la ubicación en el respectivo régimen escalafonario; los atributos inherentes a los mismos y la inamovilidad en la residencia siempre que el servicio lo permita. Este derecho se adquiere desde el momento en que el nombramiento toma carácter definitivo; transcurrido un año de iniciada su carrera administrativa.

Las condiciones de ingreso y permanencia en la administración pública fueron otros de los principales temas tratados en la Mesa de Diálogo y Trabajo. En Santiago del Estero, existen diferentes modalidades de contratación. Para el personal no permanente existen dos tipos de contratos, el de locación de servicios y el de empleo. El contrato de empleo otorga todos los derechos que ofrece el Estatuto del personal civil de la administración pública, con excepción de la estabilidad. En cambio, sobre la locación de servicios Antonio Romano expresó lo siguiente:

Locación de servicios son contratos en negro. Locación de servicios no existe. Desde el momento en que vos le pones en el contrato a qué hora entra y qué hora

¹⁸⁶ En relación con el ingreso a la administración pública y el cumplimiento de lo que establece el estatuto, el delegado de ATE entrevistado afirmó lo siguiente: “Todo está congelado, los nombramientos se hacen por política, pero no es mérito de estos, han sido desde el recupero de la democracia que se viene haciendo por compromisos políticos, no por capacidad ni título. Porque se admitían hasta sin título y entonces comenzaban las...no digamos carreras administrativas, porque vuelvo a repetirme hace 20 años que no tenemos ninguna promoción ni nada en la administración pública, tampoco un orden de mérito, te digo, el gobierno lo está estudiando, aún cuando el estatuto del empleado público dice sobre la recategorización, la capacitación”. Entrevista realizada en noviembre de 2012.

sale, eso es una relación laboral. Ante la realidad hemos conversado con el gobierno, con el patrón estado, y hemos arreglado que cada cinco años pasen a un contrato de empleo, a contratados. Antes había jornalizados, de lunes a viernes. Eso el primer año del gobierno de Zamora lo sacamos. Eso venía de muchos años. Logramos que los empleados pasen a ser contratos de empleo, con recibo de sueldo, con aportes, con obra social. Pero se tienen que comer 5 años...¹⁸⁷

De acuerdo a lo expresado por los delegados del gremio, desde el año 2009 el gobierno comenzó a implementar la modalidad de traspaso de contratos cada cinco años. Estos traspasos se hacen dos veces en el año, en julio y en diciembre. El anuncio de los cambios en la modalidad de contratación los hacía el gobierno luego de las reuniones con los gremios en el marco de la Mesa de Diálogo y Trabajo.

En el mes de marzo de 2010, luego de mantener una reunión con los gremios, el gobernador anunció que

...antes de que finalice el 2010, todos los que hasta el 30 de junio tengan contratos de locación de servicios y cinco años de antigüedad, pasarán a planta de contrato de empleo, con aportes jubilatorios y con unidades presupuestarias, que dan estabilidad y estatus de trabajo de administrativo¹⁸⁸.

Ese año, en el marco de los festejos por el día del empleado público, Antonio Romano hizo un balance del año y expresó: “más que positivo [el año] se podría decir porque por sobre todas las cosas tenemos que festejar el traspaso de los empleados de la administración pública que estaban con contrato de locación de servicio” y, además, lo señaló como un logro de la Mesa de Diálogo: “desde la Mesa de Diálogo se discuten todas las cuestiones de la administración pública y a lo que hace la vida del empleado dentro de la administración pública”.¹⁸⁹

A comienzo del año 2011 se decidió el pase a contrato de empleo a partir del 1 de octubre de los contratados mediante la modalidad de locación de servicios que cumplieran 5 años el 30 de septiembre¹⁹⁰. Por su parte, en el mes de diciembre de ese año también se anunció el proceso de traspaso de contrato de locación a contrato de

¹⁸⁷ Entrevista realizada a Antonio Romano en noviembre de 2012.

¹⁸⁸ “Zamora anunció aumentos para los empleados públicos”. Diario Tres Líneas. Edición digital. Marzo de 2010.

¹⁸⁹ Información obtenida de redes sociales del Frente Cívico (año 2010). Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=QDnwEiIN_eA&list=PL503B13A9D8900B68&index=8&ab_channel=FrenteCivicoOficial

¹⁹⁰ “El gobernador firmará decretos para el pase a contrato de empleo de 1.200 trabajadores”. El Liberal. Edición digital. Septiembre de 2011.

empleo y de contrato de empleo a planta permanente para los que cumplieron cinco años de antigüedad hasta el 31 de diciembre.

En esa oportunidad, anunciaron que a partir del año 2012 se conformaría una comisión especial entre el Poder Ejecutivo provincial y los gremios para establecer los mecanismos y pautas en las distintas etapas de la carrera administrativa de manera de poder realizar promociones, ascensos y recategorizaciones para los empleados de la administración pública con el fin de “recuperar la carrera administrativa después de 24 años”¹⁹¹.

En el mes de diciembre de 2012, junto con los anuncios de las sumas extras no remunerativas que se otorgaban a finales de cada año, Gerardo Zamora anunció que se puso en marcha la carrera administrativa con el ascenso de una o dos categorías para los empleados de planta permanente de acuerdo a la cantidad de años de antigüedad en servicio:

...a partir del primero de enero todos los empleados con 10 años de antigüedad van a tener el ascenso de una categoría automáticamente; y los de 25 años, dos categorías de ascenso, para que a partir de ahí la Comisión empiece a trabajar y podamos dar a la administración una carrera¹⁹².

El año 2012 no hubo anuncios sobre los traspasos entre distintas modalidades de contratación. Esto no motivó ningún tipo de demanda por parte de los gremios oficialistas, incluido UTEPSE. Ese año, con motivo de la falta de anuncios de los traspasos a contratos de empleo y planta permanente, en un medio alternativo de la provincia se publicó lo siguiente:

...este año no se avanzó con la dilatada moratoria anunciada por el gobernador para regularizar el personal de cierta antigüedad, y aunque tendría que ocurrir cada seis meses, la última vez que se produjo el traspaso de locación de servicios a contrato de empleo fue en octubre de 2011. Lejos de plantear reclamo alguno, el principal representante sindical del personal estatal de la provincia, Antonio Romano, habló con la prensa para informar que este viernes, en el marco de los “festejos” por el Día del Empleado Público Provincial, el gremio Utepse realizará un brindis con la presencia del gobernador Zamora¹⁹³.

¹⁹¹ “Zamora anunció 600 pesos de suma fija y comisión especial para ascensos de estatales”. El Liberal. Edición digital. Diciembre de 2011.

¹⁹² Zamora anunció \$750 de suma extra y cronograma de pagos para estatales. El Liberal. Edición digital. Diciembre de 2012.

¹⁹³ “La mayoría de los empleados públicos seguirá en negro pero tendrá su megafiesta”. Visión Santiagueña. Edición digital. Diciembre de 2012.

En el año 2013 volvieron a realizarse anuncios sobre el pase a planta permanente de aquellos contratos de empleo que cumplieron 5 años en esa situación de revista e idéntica medida se adoptó con los contratos de locación que pasaron a contratos de empleo¹⁹⁴.

Sintetizando, en relación con las formas de ingreso y condiciones de trabajo en la administración pública se observan algunas continuidades de las prácticas juaristas durante los gobiernos de Gerardo Zamora, especialmente en lo que se refiere al ingreso a la administración pública. Si bien el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública establece pautas de ingreso y permanencia, no fue respetado por los distintos gobiernos. Las medidas tomadas en el marco de las Mesas de Diálogo consistieron en el pase automático a contratos de empleo o planta permanente cada cinco años y recién hacia finales de la segunda gestión de gobierno, se comenzó a avanzar en posibilidad de materializar una carrera administrativa.

A continuación se presente un cuadro que sintetiza los temas tratados en la Mesa de Diálogo y Trabajo y los acuerdos logrados durante el período 2005-2013.

Cuadro N° 3. Temas tratados y los acuerdos logrados en la Mesa de Diálogo y Trabajo durante el período 2005-2013.

AÑO	REUNIONES DE LA MESA DE DIALOGO Y TRABAJO	
	TEMAS TRATADOS	ACUERDOS LOGRADOS
2005	Aumento salarial: otorgar un aumento mediante un monto fijo o pasar al básico algunas sumas NR y NB. Estabilidad laboral	Aumento de 100 pesos NR y NB Fin de los contratos jornalizados
2006	Aumentos salarial	Incorporación en el sueldo básico de la suma de 80 pesos que resultaba de eliminar 50 pesos NR y NB otorgados en 2003 y 30 pesos de los 100 NR y NB otorgados en 2005
2007	Aumento salarial	Aumento del 15% R y B
2008	Aumento salarial Estabilidad laboral	Aumento del 16,68 para ambos sectores entre aumentos R y NR
2009	Aumento salarial Estabilidad laboral	Aumento del 12,84% NR y NB Pase a planta permanente de trabajadores contratados en planta transitoria y pasa transitoria de los contratados por locación de servicios con 5 años de antigüedad.

¹⁹⁴ “Pagan aguinaldo el 19, sueldos el 26 y un extra de mil pesos el 3 de enero”. El Liberal. Edición digital. Diciembre de 2013.

2010	Aumento salarial Estabilidad laboral	Suma fija de 150 pesos NR y NB y suba gradual del básico hasta alcanzar el 23% en julio. Pase de contratados por locación de servicios y con 5 años de antigüedad a contrato de empleo (planta transitoria)
2011	Aumento salarial Estabilidad laboral Carrera administrativa	Aumento del 25% sobre el básico Pase a planta permanente de trabajadores contratados en planta transitoria y pasa transitoria de los contratados por locación de servicios con 5 años de antigüedad en cada modalidad. Anuncio conformación de comisión para tratar carrera administrativa.
2012	Aumento salarial Carrera administrativa	Aumento del 19,7 % en el básico Anuncio de que a partir del 1 de enero de 2012 todos los empleados con 10 años de antigüedad ascenderían una categoría automáticamente; y los de 25 años, tendrían dos categorías de ascenso
2013	Aumento salarial Estabilidad laboral	Aumento del 22% sobre el básico Pase a planta permanente de trabajadores contratados en planta transitoria y pasa transitoria de los contratados por locación de servicios con 5 años de antigüedad en cada modalidad.

4.3.2. Negociación e intercambio político.

De acuerdo a Hyman (1981) la negociación como método estable para resolver el conflicto laboral no excluye la posibilidad de su existencia, dado que “una negociación seria supone la amenaza abierta o implícita de acción colectiva, la movilización de la fuerza de los afiliados, si no se llega a un acuerdo satisfactorio” (Hyman, 1981: 210).

En el mismo sentido, y como vimos anteriormente, Pizzorno (1991) sostiene que la negociación y el intercambio político también pueden derivar en períodos de desestabilización y conflicto ya que los sindicatos pueden no estar dispuestos a moderarse a cambio de beneficios futuros.

Como ya señalamos, si a nivel nacional, durante el kirchnerismo, un rasgo característico del neocorporativismo fue que el movimiento sindical conservó relativa autonomía del Estado, ejerciendo presión sobre los salarios y apoyando la movilización sin la aprobación del gobierno (Etchemendy y Collier, 2008), en Santiago del Estero la autonomía, la presión sobre los salarios y la amenaza -abierta o implícita- de acción

confrontativa no se evidenció con los sindicatos tradicionales. El conflicto, en cambio, tuvo lugar con aquellos sindicatos que estuvieron excluidos de las instancias de negociación, como se verá en el Capítulo 5.

Retomando lo planteado por Pizzorno (1991), dado que la negociación colectiva y el intercambio político coexisten, resulta indispensable resaltar la importancia de los factores políticos en la relación entre el sindicalismo estatal y el gobierno. Esto es así porque, como hemos señalado, los conflictos laborales en el sector público ponen en riesgo no sólo el capital político del gobierno sino también la reproducción social. Es decir, las medidas de fuerza podrían afectar la administración del Estado y la reproducción social que se realiza a través de la provisión de bienes y servicios públicos y sociales, provocando un daño político al gobierno.

Por otro lado, un aspecto esencial al sector público es que el gobierno posee un signo político y esto tiene como consecuencia que el tipo de relacionamiento dependerá del signo político del gobierno y del sindicato (Diana Menéndez, 2014).

En el caso de Santiago del Estero, en la trayectoria del UTEPSE vimos que el sindicato formó parte de la estructura partidaria del PJ juarista y del Frente Cívico, lo cual favoreció la posición negociadora del gremio. En cuanto al intercambio político y a la posibilidad de poner en riesgo el consenso o el orden social, el antecedente histórico del santiagueño juega un rol importante tanto en el sindicato como en el gobierno.

En las declaraciones públicas que se producían luego de las reuniones de la Mesa de Diálogo y Trabajo siempre se destacaba la importancia del diálogo para sostener la “paz social”. De acuerdo a lo publicado en el diario local El Liberal, en varias oportunidades el gobernador expresó:

...es el diálogo maduro que el gobierno mantiene con la clase trabajadora, con los gremios, en “una actitud constructiva” que favorece a la paz social...¹⁹⁵

...el titular del Ejecutivo provincial agradeció la predisposición demostrada por la Confederación General del Trabajo, seccional Santiago del Estero, para llevar adelante este tipo de conversaciones “en un marco de paz y armonía, para alcanzar un objetivo que es el de todos nosotros, que es la dignidad de los santiagueños, que no existe si no existe el trabajo, la educación, la Justicia, ni la paz social”.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Zamora anunció \$750 de suma extra y cronograma de pagos para estatales. El Liberal. Edición digital. Diciembre de 2012.

¹⁹⁶ “Zamora anunció un 19,7% de aumento salarial para docentes y empleados públicos a partir de marzo”. El Liberal. Edición digital. Febrero de 2012.

En este marco, esta predisposición de los sindicatos tiene que ver con la prudencia señalada por Antonio Romano:

...también nosotros somos prudentes. ¿Por qué? A la hora de nosotros de pedir también le exigimos al gobierno que sea responsable...Nosotros el 200% de aumento le podemos pedir, pero ¿el estado lo puede pagar? No. Ya tenemos experiencia nosotros los santiagueños, ya quemamos la casa de gobierno, los tribunales, y después ¿qué? Nada.

Que el estado pueda pagar los salarios públicos es lo que asegura la paz social, así lo afirmo Antonio Romano: "...nosotros somos la garantía de la paz social, porque si el empleado público sale a la calle, se armó".

En el mismo sentido se manifestó el delegado de ATE:

En el '93 quemamos las instituciones pero porque no nos pagaron tres meses, no porque queríamos un cambio, porque después lo volvimos a tener a Juárez. El día que no paguen dos meses volvemos a quemar, olvidate¹⁹⁷.

Esta percepción de los actores, quienes sostienen que el santiagueñazo no produjo ningún cambio en la provincia dado que luego de ese acontecimiento se reconstituyó el poder juarista, también puede observarse en Farinetti (2014), quien expresa que en entrevistas realizadas en el marco de su propia investigación, los actores locales manifestaron que el santiagueñazo "no existió" debido a que tal evento no produjo transformaciones sustantivas en la provincia.

Sin embargo, a pesar de que el santiagueñazo no implicó un cambio sustantivo en la estructura de poder de la provincia, en lo referido específicamente a las condiciones de la compra y venta de la fuerza de trabajo en el ámbito del Estado provincial, se puede observar que el santiagueñazo permanece en la memoria social y, el recuerdo del "estallido", sí parece haber cambiado algo en la medida en que opera como condicionante en las negociaciones entre el gobierno y los sindicatos.

En este sentido, el hecho de que no solo el gobierno abogue por un "manejo responsable y cuidado de las cuentas públicas presupuestadas" sino también los sindicatos que negocian con él dado que ese "manejo responsable" es la condición para pagar "en tiempo y forma" los salarios públicos, es una manifestación de cómo el santiagueñazo impactó en los actores directamente involucrados en el conflicto, gobierno y trabajadores estatales e influye en la negociación salarial y por condiciones de trabajo.

¹⁹⁷ Entrevista realizada a delegado de ATE en noviembre de 2012.

La importancia atribuida a que al empleado público se le pague “en tiempo y forma”, pone de relieve que lo está en juego en el intercambio político entre el gobierno y los sindicatos, no es principalmente el consenso o la posible interrupción en la provisión de bienes y servicios por una huelga. En la memoria de los actores lo que está en riesgo ante la falta de pago de los salarios estatales es la propia continuidad del gobierno y la “paz social”, como ocurrió en 1993.

4.4. Conclusiones del capítulo.

El objetivo del capítulo fue desarrollar la tradición sindical y la estrategia negociadora desplegada por UTEPSE en la Mesa de Diálogo y Trabajo. En el desarrollo de su estrategia se destaca el uso de los recursos políticos, lo cual pudo ser observado principalmente a través de su participación en la estructura político – partidaria; en las Mesas de Diálogo y en la participación en los actos y celebraciones con presencia del gobernador, legitimando las medidas gubernamentales.

En este sentido, el uso de los recursos políticos forma parte de su tradición sindical, ya que, de la misma manera que en el juarismo, durante los gobiernos de Gerardo Zamora el gremio participó en la estructura del partido de gobierno y su Secretario General se desempeñó como legislador provincial por parte del oficialismo.

Asimismo, afirmamos que la tradición es un proceso activo, lo cual se manifestó la participación del sindicato en los espacios de diálogo habilitados por el gobierno. Es decir, a partir de los cambios en la política laboral, se profundizó la tradición de uso de los recursos políticos incorporando nuevos elementos.

En relación con su participación en la Mesa de Diálogo y Trabajo, el gremio aceptó las condiciones y propuestas establecidas por el gobierno en cuanto a los principales temas tratados, salarios y condiciones de ingreso y permanencia en la administración pública. En este aspecto, cabe resaltar una diferencia con los sindicatos tradicionales que negociaron en instancias nacionales con los gobiernos kirchneristas. Como ya fue mencionado, una de las características de estos sindicatos fue la autonomía que lograron preservar respecto del gobierno nacional y la movilización sin autorización del gobierno. En Santiago del Estero esa autonomía no se evidenció y la posibilidad de movilización o acción colectiva por parte del gremio nunca estuvo presente.

En cuanto a los salarios, la dinámica de la Mesa de Diálogo tendió a replicar los porcentajes otorgados a nivel nacional para los docentes al comienzo de cada año,

observándose, de este modo, la influencia ejercida por la política laboral nacional en la provincia. En el año 2007, se observa que también tiene influencia en las demandas del sindicato el aumento otorgado por la nación a sus propios trabajadores estatales.

En Santiago del Estero, a pesar de que la temática docente y la de los trabajadores de la administración pública se trataban en Mesas diferentes, ese aumento era otorgado por igual para todos los agentes del sector público. La diferencia con el nivel nacional consistió en que el aumento era otorgado de una sola vez al inicio del año y no en cuotas.

Por otro lado, con respecto a la modalidad de ingreso a la administración pública, el “trabajo político” como condición necesaria para incorporarse al Estado fue manifestado por los propios delegados gremiales y marca una continuidad respecto de la etapa anterior.

En relación con las condiciones de trabajo en la administración pública, en la Mesa de Diálogo se avanzó con cuestiones como el traspaso cada cinco años de modalidades precarias de contratación a otras que contemplaban los mismo derechos- a excepción de la estabilidad- que los trabajadores de planta permanente y lo mismo ocurrió con el pase a planta de los trabajadores con contrato de empleo.

Finalmente, teniendo en cuenta el antecedente histórico del santiagueño, la mentada paz social juega un rol importante en la negociación y el intercambio político entre el gremio y el gobierno.

La relación laboral en el sector público tiene elementos característicos que impactan en la representación sindical. En primer lugar, la relación entre el signo político del partido gobernante y el sindicato. En Santiago del Estero, esto influyó en la forma de vinculación con el gobierno que adoptaron los sindicatos tradicionales. Los sindicatos de la CGT local alineados con el gobierno tuvieron escasos márgenes de autonomía. En segundo lugar, otra de las características de la relación laboral en el sector público es que los conflictos ponen en riesgo el capital político y, si bien la negociación como método estable para resolver el conflicto laboral no excluye la posibilidad de que éstos puedan desarrollarse, vimos que UTEPSE no desarrolló ninguna acción conflictiva.

Por ambos motivos, el intercambio político en Santiago del Estero tuvo peculiaridades respecto a lo ocurrido a nivel nacional con los sindicatos tradicionales. Si el intercambio es político cuando existe la amenaza de destruir el consenso social o la distribución de

bienes y servicios públicos, en Santiago del Estero la amenaza consistió con romper la paz social. La mención recurrente a la necesidad de mantener acuerdos y de realizar un manejo responsable de las cuentas públicas para mantener la paz social, pone de manifiesto la impronta que dejó la experiencia del santiagueño en la memoria de los actores.

CAPITULO 5

ESTRATEGIA Y TRADICION SINDICAL: EL CASO DE CISADEMS.

5.1. Introducción.

El objetivo de este capítulo es analizar la estrategia confrontativa de CISADEMS en torno a la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente y demostrar cómo las acciones despegadas en el marco de su estrategia están determinadas por su tradición sindical.

Como ya hemos mencionado, definimos a la tradición sindical como un proceso activo, y como una identidad que da forma a las estrategias y que permite expresar una concepción sobre *qué* intereses representa el gremio y *cómo* lo hace.

En este sentido, la tradición y las experiencias de lucha de CISADEMS, en tanto procesos activos, son resignificadas en el marco de un cambio institucional en la política laboral provincial, pero tal resignificación no implicó una ruptura con su trayectoria histórica de confrontación con los gobiernos provinciales, manteniendo la identidad del gremio en cuanto a la forma de representar los intereses de los trabajadores. Por otro lado, como se verá a lo largo del capítulo, en relación con los recursos utilizados por el sindicato, en CISADEMS se destacan dos tipos de recursos organizativos, los aliancistas y movilizatorios (Duhalde, 2015).

En primer lugar, para dar cuenta de las continuidades en su tradición sindical, desarrollamos la trayectoria histórica de CISADEMS, desde su surgimiento en la década del '80 y su rol activo tanto en los conflictos sociales provinciales en defensa del sistema educativo durante la reforma de la década del '90, que involucró las transferencia de los servicios educativos a las provincias y la implementación de la Ley Federal de Educación de 1993.

En segundo lugar, desarrollamos la posición de CISADEMS en torno a la política laboral y educativa impulsada por el gobierno de Gerardo Zamora y las demandas y acciones conflictivas llevadas a cabo.

Como veremos a lo largo del capítulo, de acuerdo a estadísticas laborales nacionales, la conflictividad docente en Santiago del Estero es una de las más bajas del país. Sin embargo, en base a los datos relevados para esta tesis, sostenemos que esas estadísticas no registran adecuadamente los conflictos docentes santiagueños. Por lo tanto, se presentan esos datos para luego cotejarlos con los datos de otras fuentes consultadas

para realizar esta investigación y poder obtener así una apropiada dimensión de los conflictos docentes en la provincia.

En tercer lugar, analizamos las demandas efectuadas por el gremio y los recursos organizativos aliancistas y movilizatorios (Duhalde, 2015) utilizados por el sindicato para llevar adelante sus acciones conflictivas. Las demandas fueron agrupadas, al igual que para el caso de UTEPSE, en dos dimensiones: a) demandas salariales y, b) demandas por ingreso y condiciones laborales. Con respecto a las demandas salariales, dado que uno de los principales reclamos del sindicato fue el aumento del salario básico y la composición de la estructura salarial, presentamos datos de la evolución de ambos aspectos a lo largo de todo el período estudiado para alcanzar una adecuada comprensión de la intensidad de los reclamos efectuados y de acciones conflictivas llevadas a cabo por el sindicato.

En el último apartado, se desarrolla la confrontación del gremio con el gobierno en torno a las demandas por falta de libertad sindical.

5.2. La trayectoria de CISADEMS.

El CISADEMS surgió como entidad sindical luego de la recuperación democrática en el año 1984 y, a comienzos de la década del '90, se aprobó su incorporación a la Confederación de Educadores Argentinos (CEA). Su antecedente fue el antiguo Círculo Santiagueño de Profesores Diplomados creado en 1944 con fines estrictamente culturales y profesionales.

En la página web del sindicato se resalta lo que sus dirigentes consideran como un aspecto característico del gremio, su funcionamiento democrático y su prescindencia partidaria:

Un rasgo distintivo de CISADEMS fue y es su funcionamiento democrático pero, no menos importante, su prescindencia político partidaria, la coherencia absoluta entre principios y acciones, la participación en los reclamos sociales y el espíritu de lucha que le permitió construir una historia plena de conquistas y logros para la docencia¹⁹⁸.

Estos aspectos también son destacados por sus dirigentes:

Siempre este sindicato, la postura política siempre ha sido no tener una relación cercana a ningún poder de turno, la prescindencia política partidaria. Los dirigentes no tenemos sueldo, tenemos licencia gremial y la percepción de

¹⁹⁸ Disponible en: <http://www.cisadems.org/institucional/index.htm>. Recuperado: 23 de enero de 2021.

haber de la docencia, no tenemos sueldo. Las asambleas son muy debatidas y permanentemente estamos convocando a asambleas¹⁹⁹.

Como fue desarrollado en el Capítulo 3, Santiago del Estero cuenta con numerosos sindicatos docentes. Históricamente se podían identificar dos grupos, por un lado, los llamados combativos, conformados por la Intergremial Docente, CISADEMS y SADOP y, por otro lado, los gremios oficialistas, integrados fundamentalmente por AESyA²⁰⁰ - gremio base de la CTERA-, el Sindicato de Maestros y por UDA (Luci, 2003).

Siguiendo a Luci (2003), pueden establecerse en la provincia dos momentos en lo referido a la conflictividad y la lucha sindical. El primero, abarca desde el principio de la década del '90 hasta el fin de la intervención en 1995 y, el segundo, desde la asunción de Carlos Juárez en julio de 1995 hasta 2003²⁰¹.

La primera etapa se caracterizó por un alto grado de conflictividad sindical que se manifestó mediante sucesivas huelgas, principalmente en reclamo del pago de los haber de. En esta fase, la mayoría de los ciclos lectivos se vieron comprometidos en su inicio o continuidad, produciéndose conciliaciones obligatorias por parte del gobierno. La segunda etapa, se caracterizó por un menor nivel de conflictividad expresado en paros docentes. Este cambio se debe a que, desde 1995, el gobierno de Juárez realizó el pago al día de los salarios de los empleados públicos lo cual restó motivos a los gremios para adoptar masiva y continuamente estas medidas de fuerza²⁰². En este período, los principales reclamos fueron la recomposición salarial, luego de las rebajas de sueldos producidas en 1993 y 1995 y la normalización del sistema, debido a la intervención de los organismos docentes colegiados²⁰³.

La trayectoria de lucha de CISADEMS se evidencia en los dos momentos detallados más arriba, tanto en su participación activa en los distintos movimientos de protesta que

¹⁹⁹ Entrevista a dirigente de CISADEMS. Noviembre de 2012.

²⁰⁰ AESyA, sindicato base de CTERA, desempeñó en la provincia un rol favorable al juarismo siendo impugnado por la propia agrupación nacional (Luci, 2003).

²⁰¹ 2003 es la fecha de escritura del Informe "Proyecto: Las provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 jurisdicciones argentinas. Santiago del Estero", realizado por Luci (2003) en el Área de Política Educativa del CIPPEC. Podemos decir, que la segunda etapa se extiende hasta la intervención federal de 2004.

²⁰² Como ya mencionamos en el capítulo 3, a partir de la intervención federal de 1993 se inicia un proceso de ajuste del gasto y achicamiento de las estructuras estatales y, la cuarta gobernación de Carlos Juárez, en 1995, continuará con el saneamiento financiero y los resultados superavitarios de las cuentas provinciales, así como el pago en término de los salarios de la administración pública.

²⁰³ Entrevistas realizadas a Marta Epstein y Santiago Coronel, dirigentes gremio CISADEMS, abril de 2003. Citados en Luci (2003)

culminaron en las intervenciones federales ya mencionadas, como en lo que se refiere específicamente a la denuncia de la situación del sector educativo provincial.

En efecto, el sindicato también tuvo un rol importante en los cuestionamientos a la administración del sistema educativo y en la resistencia a la política de descentralización educativa y a la implementación de la Ley Federal de Educación durante la década del '90. En estos aspectos se pueden distinguir diferentes etapas durante esa década.

En el primer período, que abarca los primeros tres años de la década, previos a la Intervención Federal, la cartera educativa parecía exhibir una mayor jerarquía dado que, tal como lo establecía la Ley Provincial de Educación 5804/89, entre 1991 y 1993, hubo en la provincia un Ministerio de Cultura y Educación. En tal sentido, los gobiernos de César Iturre y Carlos Mujica tuvieron como ministros de educación a personas fuertes que lideraron el área y durante ese período se pensaron líneas de política educativa con la finalidad de la expansión del servicio. Asimismo, se llamó a elecciones para cubrir las vocalías docentes del Consejo General de Educación (CGE)²⁰⁴ en 1992 (Luci, 2003).

En el segundo período, a partir de la Intervención Federal del año 1993, es cuando se produjeron varios acontecimientos que afectaron la administración del sistema educativo y las condiciones laborales de los docentes. El primero de esos acontecimientos fue que la Intervención Federal dispuso una serie de recortes en el presupuesto educativo que, entre otros aspectos, afectaron particularmente las condiciones laborales de los docentes. En 1993, se dieron recortes como consecuencia de la sanción de la Ley 6015, que estipuló disminuciones entre el 10 y el 40% para salarios mayores a \$700. En 1995, se realizaron nuevas reducciones por decreto para salarios por encima de estos montos y no se les abonó a todos los docentes por igual la asignación correspondiente al salario familiar (Luci, 2003).

Otro acontecimiento importante fue que el gobierno de la intervención intervino los organismos colegiados de administración del sistema educativo con participación docente, el Consejo General de Educación y Juntas de Calificaciones y Disciplina, lo cual impidió la efectivización del gobierno educativo y la designación de los miembros docentes tal como lo prescribía la ley (Luci, 2003).

²⁰⁴ Según el art. 125 de la Ley de Educación Provincial de 2007, el CGE es un “Organismo colegiado, descentralizado, que tendrá a su cargo la gestión integral de las Direcciones Generales de Nivel y/o Modalidad o Estamentos que lo componen y en cuya órbita se encuentran las Instituciones Educativas de gestión estatal”.

El fin de la Intervención Federal en 1995 y la nueva victoria de Carlos Juárez, suponían la normalización del funcionamiento del sistema y el fin de la intervención de los órganos educativos con representación docente, lo cual no ocurrió hasta diciembre de 2003²⁰⁵. En efecto, el 5 de diciembre de 2003, CISADEMS logró un triunfo en las elecciones docentes para normalizar institucionalmente el Consejo General de Educación, Juntas de Calificaciones y Tribunal de Disciplina, después de una década en que el gobierno los mantuviera intervenidos. Por lo tanto, una de las características distintivas del sector educativo durante período juarista fue la intervención gubernamental de los principales ámbitos de participación docente restringiendo, de esta manera, su colaboración en la toma de decisiones.

Esta situación ocasionó el constante incumplimiento de parte de la normativa que regula la carrera docente y la discrecionalidad en el otorgamiento de cargos. Por tal motivo, dada la intervención de estos organismos que definen las políticas laborales de los docentes, el acceso a los cargos quedó determinado, en numerosos casos, por la cercanía y vinculación de mediadores políticos vinculados al partido gobernante. En este contexto, no fue habitual el llamado a concurso para la titularización de los cargos y lo que ocurrió fue la sanción de leyes de titularización masiva como medida paliativa frente a momentos de alto grado de conflictividad sindical (Luci, 2003).

Uno de los méritos de Juárez fue haber saneado financieramente a la provincia y no atrasarse en el pago de los salarios provinciales, por lo que durante esta etapa del juarismo, luego de la Intervención Federal, el grado de conflictividad sindical fue bajo en cuanto a paros docentes: “la política educativa del gobierno es atender bien al docente, acá se paga en pesos, en efectivo y al día”²⁰⁶. En este sentido, la disputa sindical en el ámbito educativo giró principalmente en torno a la normalización de los órganos docentes y la denuncia de los manejos clientelares mediante los que se producían las designaciones de cargos por parte de la junta interventora (Luci, 2003).

El tercer acontecimiento fundamental es que, en este período, se lleva adelante una de las transformaciones educativas más importantes de la década como es la culminación de la transferencias de los servicios educativos a las provincias y el proceso de reforma mediante la implementación de la Ley Federal de Educación, sancionada en abril de

²⁰⁵ Hasta la fecha de elaboración del informe escrito por Florencia Luci, octubre 2003, no se habían normalizado los organismos colegiados. En la página web de CISADEMS figura que en el mes de diciembre de 2003 el gremio ganó las elecciones para la representación docente en esos organismos.

²⁰⁶ Entrevista realizada a un alto funcionario del CGE, abril de 2003. Citado en Luci (2003).

1993. Esta reforma es concomitante con la escalada en la conflictividad social que comenzó a principios de 1993 en la provincia, que terminó con el santiagueño y que tuvo a los sindicatos docentes como uno de sus protagonistas.

En cuanto a este proceso, una de las líderes de CISADEMS²⁰⁷ relataba lo siguiente:

En 1993 se concretaba la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias. Nosotros en ese momento nos oponíamos. Nuestro sindicato agrupaba justamente a las escuelas que serían transferidas en su totalidad...Lógicamente, empezamos a organizarnos para resistir esa transferencia de escuelas. Porque entendíamos que era una forma de desentenderse del Estado nacional, de ir abandonando el rol del Estado en la educación y su obligación indelegable de sostenerla...En enero de 1993 estábamos en la calle 7 u 8 personas, con un megáfono y un cartel (risas)... denunciábamos que la transferencia de escuelas nacionales a la provincia iba a significar una gran pérdida de calidad educativa porque la provincia manejaba toda la cuestión educativa de una manera político-partidaria, o sea, se distribuían los cargos docentes con criterios de clientelismo político sin tener en cuenta la preparación del docente ni nada de eso. Denunciábamos que la provincia era absolutamente incapaz tanto en el aspecto económico-financiero, como administrativo de recibir semejantes escuelas grandes, y que históricamente habían estado más o menos bien administradas, desde la nación, y que ahora serían absorbidas por un Estado provincial ineficiente.

En cuanto a la reforma educativa, en Santiago del Estero la transferencia de las escuelas medias desde la Nación hacia a la provincia implicó un gran impacto en el presupuesto – con escasa capacidad fiscal propia - debido a la equiparación salarial que debía efectivizarse a los docentes transferidos. En 1995, antes de que finalizara la Intervención Federal, el gobierno dicta el Decreto N° 0367 que estipula los plazos y la forma en que se adecuará la estructura de niveles propuesta por la Ley Federal en la provincia.

El gobierno provincial sostuvo un discurso que dejó claro que los cambios educativos a llevarse adelante no implicarían la pérdida de las fuentes laborales. Esto fue uno de los motivos por los cuales la oposición a la reforma en esta provincia no tuvo los altos grados de conflictividad que sí acontecieron en otras jurisdicciones (Luci, 2003).

La asunción de Juárez a mediados de 1995 continúa esta tendencia de racionalización del gasto sobre la base de una importante reducción salarial y la sanción de decretos de contención del gasto público. La estabilidad financiera permitió el pago al día de los salarios estatales y, si bien no se efectuaron recomposiciones salariales luego de los

²⁰⁷ Citada en Auyero (2002:155)

fuertes recortes que se dieron entre 1993 y 1995, la conflictividad sindical fue baja (Luci, 2003)

Como fue desarrollado en el Capítulo 3, para CISADEMS la confrontación con el juarismo trajo como consecuencia que su personería gremial fuera suspendida y que sus dirigentes, junto con los de ATE, fueran objeto de espionaje, tal como surge de los allanamientos de los archivos de legajos del D-2 por parte de la Intervención Federal de 2004 (Schnyder, 2010). Asimismo, CISADEMS participó activamente de las movilizaciones en reclamo de justicia por el doble crimen de la localidad de La Dársena y fue uno de los sindicatos que más enfrentó al gobierno de la Intervención de 2004 en reclamo de mejores condiciones laborales para los docentes.

En síntesis, el gremio mantuvo una trayectoria coherente en relación a sus posturas referidas a las demandas sobre el funcionamiento del sistema educativo provincial y denunciando la situación política general de la provincia, lo cual implicó un enfrentamiento tanto con los gobiernos de las intervenciones federales como con los constitucionales, siendo fiel a su “prescindencia político partidaria” y ejerciendo una representación sindical conforme a los intereses de sus representados.

Finalmente, si bien en el inicio de la gestión de Gerardo Zamora, en el año 2005, el gremio mantuvo un diálogo con el gobierno, ya hacia finales de ese año CISADEMS no participaba de las Mesas de Diálogo entre los sindicatos y el gobierno.

En el apartado siguiente se desarrolla la estrategia confrontativa que ha mantenido desde entonces el sindicato en relación con la Mesa de Diálogo Docente. Para el desarrollo de esta estrategia, el sindicato utilizó recursos organizativos. Duhalde (2015) desarrolla el concepto de recurso organizativo para aquellos recursos que influyen de manera indirecta en las acciones externas del sindicato. El recurso organizativo, consta de 3 dimensiones: la primera es la institucional, que remite al conjunto de medios formales de los que puede servirse la entidad sindical, la segunda, se refiere a los recursos movilizatorios, que surgen de la participación activa y colectiva de las bases en diferentes acciones estratégicas o tácticas de una entidad gremial y, la tercera dimensión, se refiere a los recursos aliancistas, que son definidos como los lazos de afinidad con organizaciones externas que establece el sindicato.

De acuerdo a Duhalde (2015) la particularidad de estos recursos consiste en que mientras que otros tipos de recursos denominados por otros autores como “fuentes de

poder” (Torre, 2004b)²⁰⁸, “recursos de poder” (Bunel, 1992)²⁰⁹ y “recursos sindicales” (Murillo, 1997) inciden de manera directa en la acción externa misma y en sus resultados, el recurso organizativo no influye de manera directa en la acción externa sino sobre la decisión de las estrategias a desplegarse y sobre la disposición y manejo de los demás recursos de poder.

Como mencionamos en la introducción del capítulo, CISADEMS ha utilizado dos de los recursos organizativos mencionados, el movilizatorio – principalmente plasmado en las asambleas- y el aliancista, basado en su estrecha relación con la CEA. Esta evidencia surge de entrevistas, de los comunicados de la CEA y de los del sindicato, de donde pudimos obtener información sobre las decisiones tomadas en asambleas en cuanto a los planes de lucha, lo cual, a su vez, le otorga legitimidad a las acciones llevadas a cabo.

Como se verá a lo largo del capítulo, en el caso de CISADEMS, la Mesa de Diálogo Docente no favoreció la institucionalización del conflicto laboral -a diferencia de lo que ocurrió con la mayoría de los otros sindicatos docentes -dado que, al no respetarse en esa instancia lo estipulado por la Paritaria Nacional Docente, el gremio agudizó su lucha estableciendo como horizonte, no solo los acuerdos alcanzados a nivel nacional, sino también planteando otras demandas, como el derecho a huelga y la libertad sindical, y extendiendo su reclamo por fuera del ámbito provincial. En tal sentido, en la trayectoria de CISADEMS se puede observar cómo la tradición operó como un proceso activo que se resignificó a partir de las disputas y relaciones de poder actuales. De este modo, al recurso organizativo movilizatorio, utilizado históricamente por el gremio, se suma el aliancista, con el fin de extender sus demandas por fuera de la provincia a autoridades nacionales e internacionales.

5.3. La estrategia confrontativa de CISADEMS.

5.3.1. La posición de CISADEMS en torno a la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente.

Como hemos visto, CISADEMS mantuvo una trayectoria confrontativa en los distintos momentos históricos analizados. De acuerdo a nuestra hipótesis, la tradición del gremio influye en las estrategias desplegadas por el sindicato en torno a la Mesa de Diálogo.

Con respecto al ejercicio del poder del Estado, se pueden observar algunas continuidades en las prácticas de los actores políticos. En este sentido, observando las

²⁰⁸ Citados por Duhalde (2015).

²⁰⁹ Citados por Duhalde (2015).

estrategias gubernamentales se pueden identificar continuidades en las prácticas - que como vimos en el Capítulo 3- han sido relatadas por varios de los actores sindicales entrevistados como heredadas de la etapa juarista - tales como impedir el derecho a huelga, la censura y la deslegitimación de las demandas imposibilitando canales de diálogo.

Como ya mencionamos, el establecimiento de las Mesas de Diálogo implicó un cambio en las instituciones laborales provinciales dado que logró encauzar gran parte de los conflictos laborales que debió enfrentar el gobierno, sin embargo, una de las excepciones fueron los conflictos encabezados por CISADEMS, que continuó llevando una estrategia confrontativa sostenida en su tradición sindical. Como ya mencionamos, siguiendo a Hyman (1994) sostenemos que la tradición se expresa como identidad que da forma a las acciones desarrolladas. Esa identidad sindical se manifiesta en una concepción sobre *qué* intereses representa el sindicato – del conjunto de trabajadores o del sindicato en tanto institución o de sus líderes – y *cómo* lo hace.

Con respecto a *qué* intereses representan, como fue desarrollado en el apartado anterior, las acciones del gremio estuvieron orientadas a demandar por cuestiones salariales, pero principalmente, por el funcionamiento del sistema educativo y su representación en organismos colegiados. Como se verá a lo largo del capítulo, las principales demandas planteadas al gobierno de Zamora tendrán como eje el cumplimiento efectivo de la Paritaria Nacional Docente, la composición de la estructura salarial, la cobertura de cargos docentes, la participación docente en organismos de gestión educativa, la infraestructura edilicia y la libertad sindical (ejercicio del derecho a huelga).

En cuanto a *cómo* representan esos intereses, veremos que lo hacen a través de acciones conflictivas que involucran conflictos con huelga y conflictos sin huelga que incluyen movilizaciones, actos y declaraciones de alerta, entrega de petitorios a las autoridades, entre otros.

El impedimento del derecho a huelga fue el motivo principal por el cual el sindicato decidió no participar de las Mesas de Diálogo, dado que una de las condiciones impuestas por el gobierno para participar de la Mesa era abandonar las medidas de fuerza, condición que el gremio nunca estuvo dispuesto a aceptar. En este sentido, una de las dirigentes del gremio expresaba en una entrevista²¹⁰:

²¹⁰ Entrevista realizada en noviembre de 2012.

Nosotros tenemos propuestas para el sistema educativo pero no nos reciben. Aparentemente las propuestas serían aceptadas si nosotros aceptamos los condicionamientos y la pregunta del millón es, justamente, la dirigencia sindical para ser creíble tiene que mantener conducta y coherencia en el tiempo. Y eso es la impronta de este gremio...Lógicamente hablando, ¿cómo se entiende que un sindicato nunca promueva una medida de fuerza?, ¿de qué lado estás?

A continuación se desarrollan las acciones conflictivas llevadas a cabo por el sindicato para lograr el cumplimiento de las demandas planteadas.

5.3.2. Las acciones conflictivas.

Si bien durante los primeros meses del gobierno de Zamora continuaron muchas de las acciones y demandas de los gremios docentes, hacia finales de 2005 la mayoría de esos reclamos se habían encauzado a través de la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente, oficializada en el mes de julio.

El diálogo entre el gobierno y CISADEMS se interrumpió cuando el gremio no acató la conciliación obligatoria del paro convocado para los días 28 y 29 de junio de 2005. En esa oportunidad, la Intergremial Docente y AESyA, que también habían convocado a la medida de fuerza, sí asistieron a la mesa de diálogo convocada por el gobierno para destrabar el conflicto y levantaron el paro.

A partir de entonces, CISADEMS quedó excluido de la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente y continuó realizando medidas de fuerza, movilizaciones y desarrollando otras acciones conflictivas para hacer efectivas sus demandas.

Con respecto a la conflictividad laboral en el ámbito docente en Santiago del Estero, los datos que pudimos relevar a través de las distintas fuentes consultadas – principalmente entrevistas, comunicados de prensa de la CEA y comunicados de CISADEMS – son discrepantes con los que ofrece la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEySS).

Al respecto, de acuerdo a los informes de conflictividad laboral elaborados por el MTEySS, la conflictividad en el ámbito estatal en Santiago del Estero es de las más bajas del país.

Según consta en las notas metodológicas, el MTEySS elabora las estadísticas de conflictos laborales desde el año 2006 a partir de la consulta sistemática de más de 140

medios de prensa de todo el país y cubre la información sobre cada provincia atendiendo a sus diferentes dimensiones²¹¹.

Chiappe y Spaltenberg (2010) en base a estos datos de conflictividad del MTEySS, analizan y describen las principales características de los conflictos laborales en el sector educativo durante el período 2006-2009. En ese trabajo se especifican, en primer lugar, algunas características vinculadas con los niveles de conflictividad laboral y caracterizan el perfil general de los conflictos en el sector educativo en todas las jurisdicciones y, en segundo lugar, se realizan algunas observaciones sobre la localización geográfica de los conflictos protagonizados por docentes estatales provinciales y su evolución anual.

En relación a esto último, a continuación se presenta un cuadro elaborado por Chiappe y Spaltenberg (2010) con los conflictos educativos estatales provinciales con paro según localización geográfica durante el período 2006-2009. Como se puede observar, Santiago del Estero es la provincia con menor conflictividad en el sector. En efecto, según los datos registrados en la base del MTESS, en Santiago del Estero se registran solo dos paros, que representan el 0,8% de los conflictos de todas las jurisdicciones, el 0,3% de los huelguistas y el 0,1 de jornadas individuales no trabajadas.

Cuadro N°1.

²¹¹ Informe sobre Conflictividad Laboral (2013).

Cuadro 13. Conflictos Educacion Docentes Estatales Provinciales con Paro según Localización Geográfica. Período 2006-2009						
Localización Geográfica	Docentes		Promedio Huelguistas		Jornadas Ind no trabajadas	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Buenos Aires	22	8,6	150.262	44,8	4.399.708	38,1
Entre Ríos	20	7,8	14.280	4,3	932.574	8,1
Córdoba	13	5,1	20.491	6,1	768.311	6,7
Chaco	15	5,9	10.425	3,1	754.550	6,5
Neuquén	14	5,5	7.025	2,1	689.006	6,0
Caba	10	3,9	26.016	7,8	600.680	5,2
Corrientes	10	3,9	13.163	3,9	580.634	5,0
Santa Fe	7	2,7	26.100	7,8	573.726	5,0
Jujuy	19	7,5	6.706	2,0	424.145	3,7
Salta	13	5,1	6.964	2,1	303.054	2,6
Río Negro	11	4,3	4.846	1,4	274.238	2,4
Mendoza	11	4,3	12.540	3,7	261.387	2,3
Catamarca	17	6,7	4.606	1,4	260.975	2,3
Santa Cruz	7	2,7	3.625	1,1	203.250	1,8
San Juan	9	3,5	6.350	1,9	143.900	1,2
Tucumán	6	2,4	7.588	2,3	102.050	0,9
Tierra del Fuego	11	4,3	1.684	0,5	87.842	0,8
Formosa	7	2,7	1.716	0,5	61.542	0,5
La Rioja	12	4,7	2.375	0,7	43.333	0,4
Chubut	4	1,6	2.779	0,8	27.345	0,2
La Pampa	4	1,6	2.763	0,8	18.850	0,2
San Luis	6	2,4	1.483	0,4	14.135	0,1
Santiago del Estero	2	0,8	975	0,3	9.750	0,1
Misiones	5	2,0	365	0,1	6.401	0,1
Todo el país	2	0,8	5.785	1,7	527.216	4,6
Total	255	100	335.127	100	11.541.386	100

Fuente: Elaboración Propia de la base de datos de Conflictos Laborales elaborada por la Dirección de Relaciones del Trabajo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS

Fuente: Chiappe y Spaltenberg (2010)

Como mencionamos, los datos utilizados por Chiappe y Spaltenberg (2010) son los elaborados por el MTEySS, que construye los datos sobre conflictividad laboral en las provincias a partir de la prensa provincial. En este sentido, cabe mencionar que de acuerdo a lo desarrollado en el Capítulo 3, una de las estrategias gubernamentales con respecto a las acciones conflictivas de los sindicatos confrontativos fue la censura en el principal periódico de la provincia, El Liberal. Esto puede explicar el subregistro de los conflictos con paro en Santiago del Estero, dado que conforme a la información relevada para esta tesis mediante distintas fuentes, las jornadas de paro llevadas a cabo por CISADEMS fueron 17²¹² entre 2007 y 2009²¹³. Por otro lado, en 2011 y 2012 hubo 1 paro cada año y en 2013 se realizaron 2²¹⁴ jornadas de paro.

²¹² Hubo un paro convocado para el 29 de agosto 2008 que fue suspendido por conciliación obligatoria.

²¹³ Entre las acciones conflictivas que pudimos relevar para el año 2006 no figuran paros.

²¹⁴ No figuran registros del año 2010.

El siguiente cuadro sintetiza la información sobre la realización de jornadas de paros por parte de CISADEMS:

Cuadro N°2. Jornadas de paro realizadas por CISADEMS.

	Jornadas de paro realizadas por CISADEMS						
Año	2005²¹⁵	2007	2008	2009	2011	2012	2013
Cantidad	6	7	6	4	1	1	2
Fecha	10 y 11 de febrero 1, 2, 10 y 11 de marzo	5 de marzo 16 y 26 de abril 7 de septiembre 25 de octubre 19 y 20 de noviembre	24 de septiembre 6 y 17 de octubre 11, 20 y 21 de noviembre	11, 12 y 13 de marzo 27 de noviembre	29 de octubre	6 de marzo ²¹⁶	25 y 26 de febrero

Fuente: Elaboración propia en base a Comunicados de Prensa de la Confederación de Educadores Argentinos (CEA).

Por otro lado, pudimos constatar que durante el período analizado las decisiones sobre la realización de las acciones conflictivas se toman en asambleas, que, como mencionamos, constituye otra de las tradiciones del sindicato.

De los todos comunicados de prensa de la CEA relevados, en aquellos que se refieren a los planes de lucha llevados a cabo, se menciona que las decisiones fueron tomadas en asamblea. Asimismo, también lo expresa una de sus dirigentes en una entrevista:

Las asambleas son muy debatidas y permanentemente estamos convocando a asambleas... Cuando se hace un anuncio salarial a principios de año, ellos ya saben que nosotros en febrero comenzamos a llamar a asamblea y siempre comunicamos a la Secretaría de Trabajo las medidas de fuerza que salen votadas de la asamblea²¹⁷.

En el marco de los planes de lucha llevados a cabo por CISADEMS, se destacan numerosas demandas. Entre ellas merecen subrayarse, las demandas vinculadas a la evolución de la composición de la estructura salarial en la provincia y los aumentos salariales obtenidos mediante el PNCS²¹⁸ y FONID, ambos fondos vinculados con la

²¹⁵ Estas jornadas de paro fueron realizadas al gobierno de la Intervención Federal.

²¹⁶ Este dato surge de una entrevista a una dirigente de CISADEMS, es un paro en adhesión al paro nacional.

²¹⁷ Entrevista realizada a dirigente de CISADEMS en noviembre de 2012.

²¹⁸ Recordemos que se trata del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, que surge del Art. 9 de la ley de Financiamiento Educativo.

política salarial nacional para el sector educativo que hemos desarrollado en el Capítulo 2.

A continuación desarrollaremos en profundidad las cuestiones relacionadas con la composición de la estructura salarial en las provincias y sus fuentes de financiamiento, para poder comprender la centralidad de las demandas de CISADEMS.

De acuerdo a los datos que surgen del Informe Indicativo del Salario Docente, durante todo el período de estudio, la evolución de la estructura salarial en Santiago del Estero registró un incremento de los componentes no bonificables y no remunerativos.

La nueva política salarial nacional para el sector educativo estipulaba que el PNCS asistiría a aquellas jurisdicciones que no alcanzaran el salario de bolsillo fijado a nivel nacional, incluyendo la cuota que perciben en concepto de FONID.

El reclamo extendido, no solamente en Santiago del Estero sino también en otras jurisdicciones, fue que esas sumas no se incorporaban al salario básico. El sueldo básico es sólo uno de los componentes de la remuneración, el cual se define por un puntaje mediante el que se determina la posición relativa de cada tipo de cargo- maestro, director, vicedirector, etc. - en relación al conjunto de los cargos previstos para el desempeño de las distintas funciones docentes. Cada punto tiene un valor monetario fijado por la correspondiente normativa, de modo que el puntaje de cada tipo de cargo permite traducir el básico a un valor en dinero. De este modo, se construye una estructura jerárquica salarial docente que deja plasmada la ubicación relativa entre cargos.

La relevancia este componente, el básico, consiste en su influencia en la determinación de otros componentes que se expresan en función de él. El principal de ellos es el que se paga en concepto de antigüedad, que se calcula como un porcentaje del básico, así como de todos los otros componentes que de acuerdo a las normas locales tengan el carácter bonificable. Las recomposiciones en el salario básico, al traccionar a otros elementos de la estructura salarial, repercuten significativamente en los costos laborales totales que deben enfrentar los sistemas educativos provinciales. Es decir, que un incremento de los componentes remunerativos del salario implica mayores costos para el tesoro provincial e incide en los haberes previsionales futuros.²¹⁹

²¹⁹ Informe Indicativo del Salario Docente (2010)

Como se verá a continuación, una de las principales demandas que CISADEMS le realizó al gobierno provincial fue por el carácter no remunerativo de los aumentos otorgados. Esto, en parte, fue propiciado por el tipo de política salarial nacional implementada, que si bien favoreció aumentos del salario docente, fijaba un piso para el salario mínimo, el cual incluía componentes no remunerativos. Por lo tanto, el establecimiento del salario básico quedó a discreción de cada jurisdicción dado que la nación no tiene potestad para influir en los componentes de la estructura salarial de cada provincia.

Tal como señalamos en el Capítulo 2, el PNCS - artículo 9 de la ley de Financiamiento Educativo- consistía en la contribución del gobierno nacional en el pago del salario docente en las jurisdicciones donde no resultara posible superar las desigualdades en los ingresos que éstos percibían y en aquellas provincias donde “a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades”. Por lo tanto, cada año, a nivel nacional, se fijaba un salario mínimo garantizado y la nación asistía monetariamente a aquellas jurisdicciones que no logran alcanzar ese mínimo. El siguiente cuadro presenta la remuneración mínima para el cargo testigo de maestro de grado de educación primaria común que iniciaba la carrera docente durante el período 2005-2013:

Cuadro N°3.: Remuneración mínima para el cargo testigo de maestro de grado de educación primaria común sin antigüedad (2005-2013)

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Salario Mínimo Garantizado	\$700	\$840	\$1.040	\$1.290	\$1.490	Marzo: \$1.740 Julio: \$1.840	Marzo: \$2.300 Julio: \$2.340	\$2.800	Marzo: \$3.248 Dic.: \$3.416

Fuente: elaboración propia en base a Actas y Resoluciones de la Paritaria Nacional Docente.

Durante el período analizado en Santiago del Estero se dieron varios aumentos salariales en los componentes remunerativos y no remunerativos. Como vimos en el Capítulo 4, en julio del año 2005, en el marco de las negociaciones entre el gobierno y los sindicatos, se otorgó para todos los empleados de la administración pública provincia un aumento de 100 pesos. En esa oportunidad, también se incorporó el Incentivo Docente Provincial de 80 pesos como componente no remunerativo y no bonificable. Los aumentos remunerativos que se dieron significaron un incremento del valor índice, que es el que determina el salario básico. Desde el año 2006 hasta el año 2013 este índice se

incrementó cada año – con excepción del año 2009-, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro N° 4. Porcentaje de incremento del valor índice del Salario Básico.

Porcentaje de incremento del valor índice del salario básico en Santiago del Estero 2006-2013						
2006	2007	2008	2010	2011	2012	2013
24%	15%	5%	16,6%	25%	19,73%	22%

Fuente: elaboración propia en base al Informe Indicativo del Salario Docente (2006-2013).

Por otro lado, con respecto a los aumentos no remunerativos, algunos de ellos tuvieron fuente de financiamiento provincial y otros, nacional.

Con respecto al financiamiento nacional, los aumentos otorgados por el FONID y el PNCS, tuvieron carácter no remunerativo y no bonificable. Como mencionamos en el Capítulo 2, entre los años 2006 y 2011, Santiago del Estero estuvo incorporado al PNCS.

En relación con los componentes salariales financiados por la provincia, las sumas remunerativas corresponden al salario básico, la antigüedad y al pago por título específico. Hasta el año 2005 el suplemento por zona también era remunerativo, pero perdió ese carácter a partir de 2006. Por otro lado, el resto de los aumentos salariales otorgados con fuente de financiamiento provincial en el período 2006-2013 fueron no remunerativos y no bonificables. Este carácter comprende componentes como presentismo, incentivo docente provincial, incentivo a la calidad docente y gratificaciones por única vez, generalmente otorgadas a fin de año²²⁰.

Todos estos componentes del salario docente santiagueño se fueron modificando a lo largo de los años y la evolución de la estructura salarial evidenció una reducción de los componentes remunerativos a lo largo del período analizado. En efecto, en el año 2003, el 94,1 de los componentes salariales financiados por la provincia eran remunerativos (50,5% RB y 43,6% RNB) y, en el año 2010 esos componentes se habían reducido al 67,9 (35,6% RB y 32,3% RNB). Por otro lado, los componentes no remunerativos y no bonificables pasaron del 5,9% en 2003 al 32,1% en 2010²²¹.

²²⁰ Informe Indicativo del Salario Docente (2005-2013).

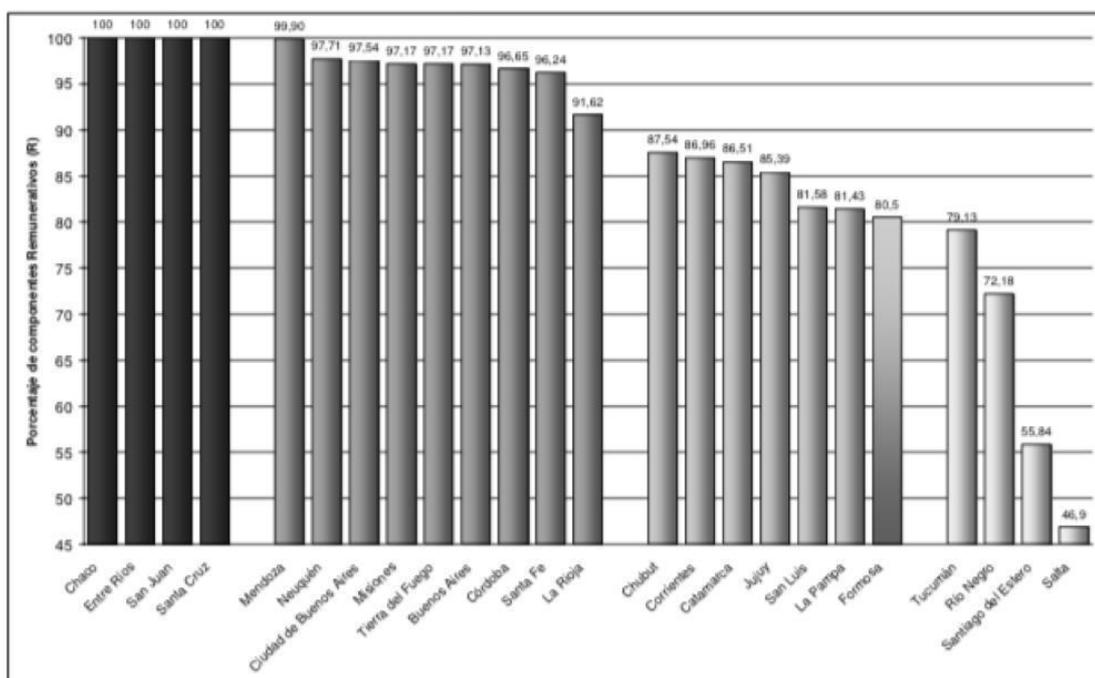
²²¹ Informe Indicativo del Salario Docentes (julio – septiembre de 2010).

En el año 2012 Santiago del Estero fue, junto con Salta, la provincia que menos componentes remunerativos financiaba con fuentes provinciales, - 55,84% Santiago y 46,9% Salta, tal como se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1.

Componentes remunerativos en el salario bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad. Financiamiento provincial. En porcentaje. 2012.

Gráfico N° 1
Componentes remunerativos en el salario bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad. Financiamiento Provincial En porcentaje



Fuente: Coord. Gral. de Estudio de Costos (CGECSE)/SsPE/SE/ME, en base a información proporcionada por las Provincias

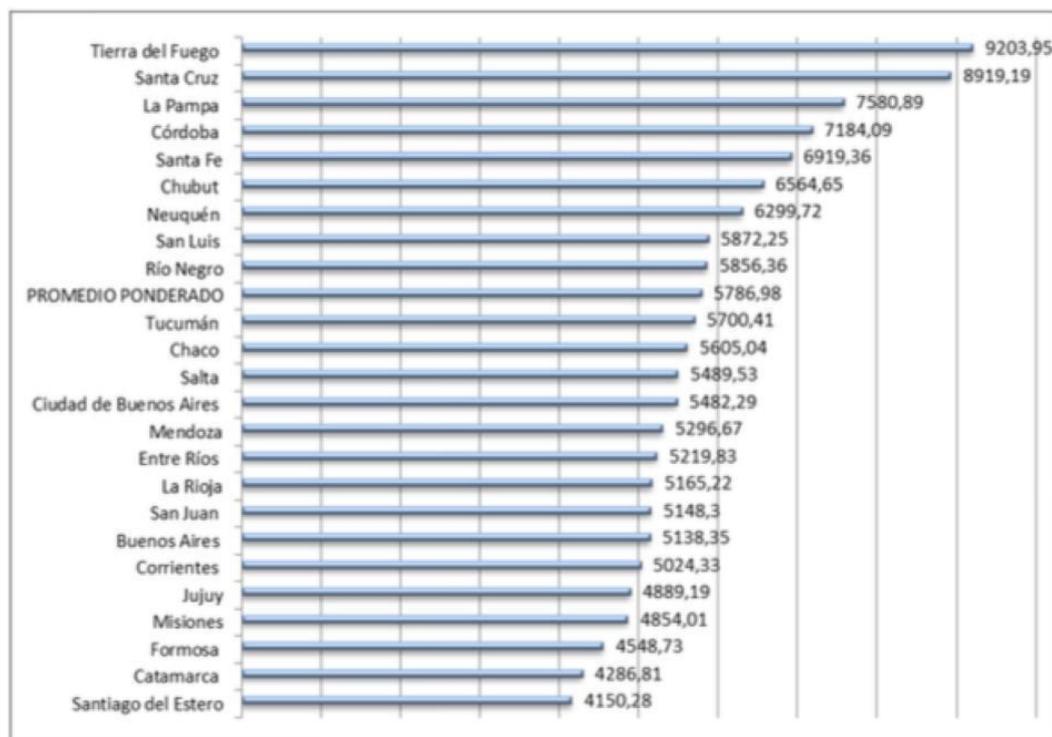
Fuente: Informe Indicativo del Salario Docente (2012).

Asimismo, hacia el final del período analizado, Santiago del Estero era la provincia con el salario más bajo del país, incluyendo ambas fuentes de financiamiento, nacional y provincial, tal como se muestra a continuación en el gráfico 2.

Gráfico 2.

Salario Bruto del Maestro de Grado de Educación Común- Jornada Simple. Antigüedad de 10 años en la docencia y Financiamiento Provincial y Nacional. En valores corrientes, dic.'13.

Gráfico N°1
Salario Bruto del Maestro de Grado de Educación Común- JS
Antigüedad de 10 años en la docencia y Financiamiento Provincial y Nacional
En valores corrientes, dic.'13



Fuente: Coordinación General Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE)/SsPE/SE/ME

Fuente: Informe Indicativo del Salario Docente. Diciembre 2013.

Como se puede observar de acuerdo a los datos presentados, a pesar de la política salarial nacional y de los aumentos otorgados a nivel provincial a lo largo de estos años, Santiago del Estero finalizó el período estudiado siendo la provincia con el salario docente más bajo del país y, asimismo, durante ese período empeoró la composición de su estructura salarial, teniendo en cuenta el incremento de los componentes no remunerativos del salario.

En este contexto, se sitúan los reclamos y acciones de CISADEMS. A continuación, se desarrollan las principales demandas y acciones conflictivas desarrolladas por el sindicato durante el período estudiado.

Hemos agrupado las demandas en dos grandes dimensiones. La primera dimensión se refiere a las demandas salariales, incluyendo apertura de paritarias y composición de la estructura salarial. Por otro lado, la segunda dimensión, se relaciona con el ingreso y las condiciones de trabajo docente, que abarca reclamos por la valorización del trabajo docente, cobertura de cargos, infraestructura edilicia y representación docente en organismos colegiados de administración de la educación.

a) *Demandas salariales.*

Durante todo el período analizado, las acciones desplegadas en demanda de mejoras salariales abarcaron además de los conflictos con paro que mencionamos en el apartado anterior, numerosas acciones utilizando los recursos movilizatorios y aliancistas antes descriptos. Con un gran respaldo de las bases del sindicato, los planes de lucha fueron decididos en asambleas y las principales acciones fueron, además de los paros, manifestaciones y petitorios presentados a las autoridades, tanto nacionales como provinciales. Para esto último, el gremio hizo uso principalmente del recurso aliancista, el vínculo con la CEA, que si bien fue el más efectivo para lograr ser atendidos por las autoridades, no logró en todos los casos que las demandas fueran satisfechas.

El año 2006 comenzó con un reclamo por parte CISADEMS, antes del comienzo del ciclo lectivo, en demanda de cambios en los componentes de la estructura salarial, es decir, en demanda de la incorporación al sueldo básico de los componentes no remunerativos²²².

Hacia finales del año, las principales demandas giraron en torno a la posible reducción del presupuesto educativo para el año 2007 y continuaron las demandas por el aumento del salario básico, a lo que se sumó el pedido de sumas extraordinarias.²²³ Las acciones desplegadas en el marco de su plan de lucha fueron convocar a Asambleas Extraordinarias para los días 31 de octubre y 15 de noviembre y realizaron una movilización el día 24 de octubre.

Durante el año 2007 los reclamos fundamentales giraron nuevamente en torno al aumento del salario básico. De acuerdo a comunicados de la CEA, la Secretaria General de CISADEMS, Mirta Murad, señaló que no se presentó ninguna propuesta oficial referida a aumento de sueldo básico para los docentes y que los maestros fueron categóricos en rechazar cualquier cifra en negro que se pretenda otorgar. Fue éste el motivo de los paros y movilizaciones decididos en asamblea para los días 5 de marzo²²⁴ y del 16 de abril²²⁵ y del paro 26 de abril²²⁶.

²²² Informe Indicativo del Salario Docente (2006).

²²³ Comunicados de Prensa de la CEA del 20 de octubre y 27 de noviembre de 2006 respectivamente: "CISADEMS convocó a movilización el próximo martes 24" y "Plan de lucha de los docentes de Santiago del Estero".

²²⁴ Comunicados de Prensa de la CEA del 27 de febrero y 2 de marzo de 2007 respectivamente: "Peligro el inicio de clase en varias jurisdicciones del país" y "Se agrava el inicio de las clases en el país".

²²⁵ Comunicado de Prensa de la CEA del 16 de abril de 2007: "Los docentes de Santiago del Estero paran por 24 horas el lunes 16 de abril".

Por estos motivos, el sindicato volvió a realizar diversas acciones conflictivas: el día 24 de agosto realizó un paro, una movilización el 7 de septiembre²²⁷, y dos asambleas el 12 y 20 de septiembre, donde decidieron seguir en estado de alerta y movilización²²⁸.

Para el paro realizado el 25 de octubre el gobierno dictó la conciliación obligatoria, que el gremio rechazó por considerarla dilatoria e improcedente a las demandas de los docentes. Desde CISADEMS afirmaron “que los docentes denunciaron las reiteradas amenazas de funcionarios que pretenden anular el derecho constitucional de huelga”, además de “condenar la falta de política educativa desde el Ministerio de Educación de la Provincia para solucionar los conflictos en la jurisdicción”,²²⁹.

En cuanto al uso del recurso aliancista, CISADEMS siempre se ha apoyado en su vínculo con la CEA para dar visibilidad y lograr mayor efectividad en los reclamos presentados al gobierno provincial. En este marco, en el 2007 el sindicato canalizó varias de sus demandas a través de la CEA.

En una reunión del Consejo Federal de Educación²³⁰ en el mes de marzo, representantes de la confederación reclamaron a funcionarios nacionales y provinciales por la exclusión de docentes del pago del PNCS y del FONID, dado que durante el 2006 muchos educadores quedaron sin percibirlos por encontrarse afectados a organismos educativos o por haber accedido a nuevas designaciones.

Por otro lado, en el mes de junio, en el marco del 23º aniversario de CISADEMS, representantes de la CEA marcharon hasta la legislatura²³¹ y entregaron un petitorio en el que solicitaban se apliquen las paritarias docentes tal cual lo expresaba la nueva Ley de Financiamiento Educativo sancionada recientemente. En la Legislatura provincial fueron recibidos por el presidente de la Cámara de Diputados, quién aseguró que la propuesta de CISADEMS sería girada a la Comisión de Educación para su tratamiento, sin embargo, en el mes de agosto todavía no se había recibido una respuesta, por lo que

²²⁶ Comunicado de Prensa de la CEA del 19 de abril de 2007: “Nueva Marcha Docente en Santiago del Estero.

²²⁷ Comunicado de Prensa de la CEA del 5 de septiembre de 2007: “CISADEMS va al paro. Mejora salarial y paritarias ya!”

²²⁸ Comunicado de Prensa de la CEA del 18 de septiembre de 2007: “CISADEMS profundiza su lucha. Docentes santiagueños adoptaron nuevas medidas”.

²²⁹ Comunicado de Prensa de la CEA del 24 de octubre de 2007: “Cisadems ratificó el parode 24 horas en Santiago del Estero”.

²³⁰ Comunicados de Prensa de la CEA del 27 de marzo de 2007: “La CEA lleva al Ministerio de Educación de la Nación el reclamos de CISADEMS.”

²³¹ Comunicado de Prensa de la CEA del 11 de junio de 2007: “La CEA se movilizó en Santiago del Estero junto a CISADEMS.”

Fabián Feldman, Secretario General de la CEA, envió una nota dirigida al presidente de la Legislatura, Hugo Niccolai, solicitando

el tratamiento inmediato del proyecto de CISADEMS, peticionando la aprobación del mismo a los efectos que el sector docente definitivamente pueda establecer la discusión correspondiente en paritarias, DERECHO que establece la Constitución Nacional, la nueva Ley de Educación Nacional y la Organización Internacional del Trabajo –OIT-²³².

Durante el 2008 CISADEMS llevó adelante varios conflictos con paro. El 21 de agosto se decidió en asamblea realizar un paro por 24 horas para el día 29 de agosto, sin embargo, la medida de fuerza fue suspendida por haberse dictado la conciliación obligatoria que, de todos modos, finalizó sin haberse arribado a ningún tipo de acuerdo con el gobierno provincial. En esa ocasión, dirigentes de CISADEMS manifestaron que “nuestra organización sindical respetó la conciliación obligatoria, la cual finalizó sin haberse arribado a ningún tipo de acuerdo con el Gobierno Provincial, de esta manera se resolvió la continuidad del plan de lucha dispuesto por los Delegados Escolares”.

En la asamblea realizada el 18 de septiembre, los Delegados Escolares presentes denunciaron que supervisores y directores amenazaron a los maestros que adhirieran a la medida de fuerza dispuesta por CISADEMS²³³. Asimismo, en esa asamblea se resolvió realizar un paro el día 24 de septiembre. Esta medida de fuerza contó con una alta adhesión y dirigentes de CISADEMS que denunciaron “que los docentes de Santiago del Estero se encuentran acuciados por los efectos de la inflación y el encarecimiento de los productos básicos, situación que los empuja a un grave endeudamiento familiar”²³⁴.

Por otro lado, los días 6 y 17 de octubre, también se realizaron paros y movilizaciones por la falta de respuesta del gobierno provincial. Los docentes reclamaron un aumento del sueldo básico de maestros y profesores²³⁵. Además la Secretaria General de CISADEMS, Mirta Murad denunció que

...las remuneraciones en la provincia han quedado relegadas en el contexto nacional y son en la actualidad las más bajas del país a valores básicos.

²³² La nota enviada salió publicada en el Comunicado de Prensa de la CEA del 14 de agosto de 2007: “La CEA apoya la solicitud de CISADEMS”.

²³³ Comunicado de Prensa de la CEA del 28 de agosto y del 22 de septiembre de 2008 respectivamente: “Los docentes de Santiago del Estero paran por 24 horas el viernes 29” y “Los docentes de Santiago del Estero vuelven a parar por 24 horas.”

²³⁴ Comunicado de Prensa de la CEA del 25 de septiembre de 2008: “Alto acatamiento al paro en Santiago”.

²³⁵ Comunicado de la CEA del 5 de octubre de 2008: “Otro paro de los docentes de Santiago del Estero”.

Tucumán, Corrientes, Capital Federal, San Luis, Buenos Aires, Córdoba, sólo por nombrar algunos ejemplos han otorgado aumentos durante el corriente año, superando los valores vigentes en Santiago del Estero²³⁶.

Finalmente, en el mes de noviembre se realizaron 3 paros los días 11, 20 y 21 reforzando el pedido de aumento del salario básico. En este sentido, dirigentes de CISADEMS manifestaron:

Recordemos que los docentes de Santiago del Estero reclaman mejoras en sus salarios ya que el básico de un Maestro de Grado se encuentra en \$601 desde comienzos de año y ha quedado “pulverizado” por la inflación, manifestaron dirigentes de CISADEMS. Por otro lado afirmaron “que este valor coloca al docente santiagueño entre los peor remunerados del país, ya que numerosas jurisdicciones han superado holgadamente los \$800 de básico”...²³⁷.

En el año 2009 se agudizaron los conflictos con el gobierno. Los conflictos con paro se dieron en el comienzo del año - los paros de los días 11, 12, 13 de marzo incluyeron movilizaciones - y en el final del año, el día 27 de noviembre. Los paros en el inicio del ciclo lectivo se dieron a pesar de los anuncios oficiales sobre mejoras salariales, porque según declaraciones de dirigentes del gremio “hasta el momento sólo se contemplan nuevas sumas fijas en negro”²³⁸.

Además de los paros, el día 24 de abril de 2008 el sindicato organizó un Marcha Cívica por la Educación en la localidad de Añatuya. En esa oportunidad emitieron un comunicado donde reclamaban lo siguiente:

El salario básico de un maestro santiagueño es de \$ 601, uno de los más bajos del país. Más del 40 % del salario de bolsillo está representado por cifras “en negro”, no bonificables. Como si esto no bastara, se confiscan nuestros sueldos con descuentos indebidos y salvajes, por el sólo hecho de atrevernos a ejercer el derecho de huelga, en franca violación del derecho internacional y de la Constitución Nacional y Provincial. La “Compensación Provincial a la Actividad Docente” y el “Incentivo a la Calidad Docente”, se suman al rubro denominado “presentismo” y, por lo tanto, están condicionados a la asistencia. Esto los transforma en una nueva herramienta de manipulación y extorsión y avanza directamente sobre el derecho de huelga. No existe la libertad de expresión ya que muchos medios de comunicación ejercen permanentemente la censura y, en ocasiones, se manipula la información para sembrar desconcierto y temor. En las Instituciones Educativas se reproduce el esquema autoritario del

²³⁶ Comunicado de la CEA del 15 de octubre de 2008: “Docentes de Santiago del Estero vuelven al paro por 24 horas”.

²³⁷ Comunicado de prensa de la CEA del 10 de noviembre de 2008: “Santiago del Estero vuelve al paro”.

²³⁸ Comunicado de prensa de la CEA del 11 de marzo de 2009: “La docencia santiagueña para por 72 horas”.

Gobierno central y son comunes las advertencias y amenazas por parte de directivos, algunos Supervisores y hasta Directores de Nivel²³⁹.

Durante 2009 CISADEMS volvió a recurrir a su vínculo con la CEA para poder llegar a las autoridades provinciales. En el mes de mayo la CEA envió una carta documento al gobernador Gerardo Zamora donde se solicitaba – además del respeto por el derecho a huelga, como se verá en el siguiente apartado- que se convoque a CISADEMS a una reunión paritaria. El Secretario General de la CEA manifestó ante una consulta periodística en el mes de mayo:

...Se debe respetar el derecho de huelga y también a las organizaciones convocantes. Hay una organización que tiene Personería Gremial en la provincia que tiene 25 años de trayectoria, que se llama CISADEMS, y aún no se la ha convocado a PARITARIA DOCENTE, pese a sus reiteradas peticiones²⁴⁰.

Este pedido de paritarias fue reiterado en el mes de octubre con una nueva solicitud de audiencia enviada por la CEA al Presidente de la Legislatura provincial²⁴¹. La audiencia se concretó el 24 de noviembre de 2009, donde el Secretario general de la CEA le planteó al Presidente de la Legislatura provincial, Dr. Niccolai, la necesidad del tratamiento y posterior sanción de una Ley de Paritarias para la docencia santiagueña: “La docencia de Santiago del Estero tiene el derecho de tener su ley de paritarias. El reclamo está avalado por los convenios de la OIT, por la Constitución Nacional y por la actual Ley de Educación”.²⁴²

Durante el año 2010 los principales reclamos giraron en torno a la recomposición del salario básico. En el año 2011 se reiteraron los pedidos de la CEA a las autoridades provinciales en ocasión de la realización de un seminario de formación sindical realizado en la provincia. Representantes de la CEA concurren al Ministerio de Educación donde fueron recibidos por el Coordinador General de Gestión del Ministerio, Dr. Diego García, y se le solicitó una pronta respuesta a los reclamos planteados por CISADEMS, particularmente convocatoria a paritarias, aumento del sueldo básico para cumplir acuerdos nacionales y estabilidad laboral. Con estos mismos reclamos, el 29 de octubre de 2011 realizaron un paro por 24 horas.

²³⁹ Añatuya: La comunidad educativa se pronuncia. 24 de abril de 2009. Fuente: www.cisadems.org.ar

²⁴⁰ Comunicado de prensa de la CEA del 19 de mayo de 2009: “La CEA envió carta documento al Gobernador de Santiago del Estero”.

²⁴¹ Comunicado de prensa de la CEA del 26 de octubre de 2009: “La CEA solicitó audiencia a la Legislatura Santiagueña”.

²⁴² Comunicado de prensa de la CEA del 30 de noviembre de 2009: “JORNADA ACTIVA en CISADEMS en su 25º Aniversario”.

Con respecto al aumento en el salario básico, el acuerdo paritario nacional del año 2011, Dto. 922/11, recomendó que “en las negociaciones provinciales, se alcance progresivamente en los salarios básicos, el cincuenta por ciento (50%) de la suma que se fija anualmente como salario mínimo del cargo testigo (maestro de grado sin antigüedad jornada simple) con incentivo docente”. Sin embargo, esta recomendación no fue respetada por el gobierno provincial. Con respecto a este punto, una dirigente de CISADEMS expresó lo siguiente en el año 2012:

Una cosa que ha hecho el gobierno nacional, que todo el mundo ha celebrado, es convocar a paritarias nacionales docentes, que no había de hace años, llegar a ese punto ha implicado la carpa blanca, todo eso, la carpa blanca. En Santiago del Estero no se respetan esos acuerdos, esa paritaria fija que el salario básico en todas las provincias mínimamente tiene que ser el 50% de lo mínimo que se fija en ese ámbito. En Santiago del Estero...este año se fija a nivel nacional el salario mínimo de 2800 para el cargo testigo de maestro de grado jornada simple, y nosotros tenemos que tener a partir de marzo 1400 de básico, estamos cerrando el año y tenemos 1109 de básico. Jamás lo han respetado. Nuestros reclamos han sido, desde que está la paritaria, que se respete eso que fijan allá arriba. Que se abra la paritaria a nivel provincial, que es lo que marca la ley²⁴³.

El 6 de marzo del año 2012, CISADEMS adhirió al paro nacional convocado por CTERA y la CEA. El motivo del paro fue el rechazo a la decisión unilateral del gobierno nacional de cerrar la paritaria nacional docente. Los gremios pedían un aumento del 28% pero el gobierno ofreció una suba del 20% y se cerró la negociación con una resolución ministerial y no con un acta acuerdo, como los años anteriores. Ese año, en Santiago del Estero, en el marco de las Mesas del Diálogo y Trabajo Docente, el aumento salarial otorgado fue del 19,7%. En esa ocasión el diario El Liberal publicó lo siguiente:

El anuncio [del aumento salarial] se realizó en el marco de una conferencia de prensa brindada por el mandatario provincial en el Salón de Acuerdos de Casa de Gobierno, donde estuvo acompañado por todo su gabinete, el titular de la CGT local José Gómez, y los referentes de los principales gremios de la provincia (...)En otro orden, el titular del Ejecutivo provincial agradeció la predisposición demostrada por la Confederación General del Trabajo, seccional Santiago del Estero, para llevar adelante este tipo de conversaciones “en un marco de paz y armonía...”²⁴⁴.

²⁴³ Entrevista realizada a dirigente de CISADEMS en noviembre 2012.

²⁴⁴ “Zamora anunció un 19,7% de aumento salarial para docentes y empleados públicos a partir de marzo”. Diario El Liberal, marzo de 2011. Edición digital.

En esa oportunidad, el gobierno aplicó descuentos por la adhesión al paro nacional de marzo de 2012. En una entrevista en noviembre ese mismo año, una dirigente del gremio expresaba lo siguiente:

El 6 de marzo hemos tenido el último paro, adhesión al paro nacional. Fue muchísima gente, los descuentos han sido impresionantes. Eso es avasallar un derecho constitucional. Eso es la letra de esos decretos, de las cifras en negro. Entonces ellos por un día de paro te están descontando como si vos faltaras todo el mes. Los descuentos han sido de 1800...ponele que no te corresponde que te paguen el presentismo, muy bien, no te pagan. Pero las otras cifras que están estipuladas para el mes tendrían que ser descontadas en proporción al día ese que vos no has ido, y no son descontadas así. Son directamente sacadas al 100%, y si eso no es implementar una política de violación a la libertad sindical no sé qué es²⁴⁵.

Como parte del plan de lucha que llevaron adelante, el 3 de mayo de 2012 los docentes marcharon hasta el Consejo de Educación donde encontraron las puertas cerradas y una fuerte custodia policial. Si bien en ese año no volvieron a realizar jornadas de paro, si continuaron con la realización de asambleas – de acuerdo a los datos disponibles los días 11 de mayo, 19 de junio, 8 de agosto y 4 de diciembre – y movilizaciones – los días 3 y 11 de mayo, 24 de agosto y 4 y 17 de diciembre en reclamo de la apertura de paritarias y aumento del salario básico.

El año 2013 comenzó con un paro los días 25 y 26 de febrero decidido en asamblea en repudio a la política salarial del gobernador. El 6 de marzo de 2013, luego de una audiencia con funcionarios del Ministerio de Educación de la provincia realizada en el marco de la conciliación obligatoria dictada por el gobierno- por los paros del 25 y 26 de febrero-, el gremio manifestó su disconformidad con el aumento del 22 % sobre el básico de \$1109 por considerarlo totalmente insuficiente. El gremio presentó la propuesta de respetar el incremento de \$ 616 fijado por la Nación y aplicarlo sobre el básico local, como una manera de aproximar la situación del maestro santiagueño a las disposiciones de la paritaria nacional que rigen desde 2011.

Posteriormente, en una asamblea realizada el 2 de agosto se decidió un plan de lucha para el segundo semestre del año – que abarcó asambleas y movilizaciones hasta el mes de noviembre - iniciado con una movilización hacia el Ministerio de Educación donde presentaron un petitorio que reclamaba apertura de paritarias e insistía en la necesidad de una recomposición salarial urgente, con la incorporación al básico de las sumas no remunerativas.

²⁴⁵ Entrevista realizada en noviembre de 2012.

Durante todo el período estudiado, el reclamo por la recomposición salarial y por apertura de paritarias no logró los resultados esperados, sin embargo, en relación con otras demandas por las condiciones de trabajo vinculadas a la política educativa provincial, dirigentes del gremio reconocieron que han sido más efectivas sus acciones. A continuación se desarrollan las demandas por el ingreso a la carrera docente y condiciones de trabajo.

b) Las demandas por ingreso y condiciones de trabajo docente.

En el año 2006, además de las demandas salariales que hemos desarrollado en el apartado anterior, también hubo reclamos por la construcción de nuevas escuelas y aulas y por la creación de nuevos cargos y horas cátedra²⁴⁶. Los reclamos por la carrera docente continuaron durante el año 2007, solicitando la reformulación técnica y la emisión correcta de los listados de Orden de Mérito con la firma de todos los responsables.

Otro de los reclamos por los que CISADEMS se apoyó en la CEA fue el pedido de realización de elecciones docentes para renovar autoridades en el Consejo General de Educación, Tribunal de Disciplina y Juntas de Clasificación. Frente a este reclamo, en el mes de diciembre de 2007 CISADEMS junto a la CEA se reunió con funcionarios del Ministerio de Educación Nacional quienes sugirieron que “es necesario que se superen las situaciones de confrontación y que exista un camino para que las partes en conflicto logren un encuentro que posibilite el acercamiento”.²⁴⁷ Finalmente las elecciones se realizaron el 2 de junio de 2008 y CISADEMS obtuvo el triunfo logrando la elección de representantes docentes en los tres organismos antes mencionados²⁴⁸.

Durante el año 2009, los principales reclamos de CISADEMS fueron: el derecho a la libertad de expresión y a la huelga – aspectos serán desarrollados en profundidad en el siguiente apartado- a ejercer la función docente en condiciones dignas y a desarrollar la carrera docente.

²⁴⁶ Comunicados de Prensa de la CEA del 20 de octubre y 27 de noviembre de 2006 respectivamente: “CISADEMS convocó a movilización el próximo martes 24” y “Plan de lucha de los docentes de Santiago del Estero”.

²⁴⁷ Comunicado de Prensa de la CEA del 6 de diciembre de 2007: “CISADEMS en el Ministerio de Educación de la Nación”.

²⁴⁸ Comunicado de Prensa de la CEA del 19 de junio de 2008: “Categórico triunfo de CISADEMS en las elecciones en Santiago del Estero”. “La Secretaria General de CISADEMS, Mirta Murad afirmó con satisfacción “que nuestra entidad ha ratificado su liderazgo y ha acrecentado su representatividad en todos los niveles educativos y en las diferentes modalidades de la enseñanza”, a la vez que aseguro que “miles de docentes de todo el territorio provincial, se pronunciaron categóricamente a favor de las propuestas gremiales expresadas por CISADEMS”.

Ese mismo año se sanciona la Ley 6976 de Régimen de Valoración de Títulos y Antecedentes para la Docencia de la Provincia. Ésta establece en su artículo primero

...todo lo relativo a la valoración de Títulos y Antecedentes a los efectos de los distintos concursos fijados por el Estatuto del Docente para el “ingreso a la Docencia”, “ascensos de Jerarquía y Categoría”, “traslados” y clasificación de interinatos y suplencias para horas de cátedra y cargos escalafonados y no escalafonados de todos los Niveles y Modalidades del Sistema Educativo Provincial.

La sanción de esta norma es considerada por los dirigentes de CISADEMS como un logro luego de años de reclamos:

Eso es una conquista histórica, establecida en el viejo estatuto del docente, cuando las escuelas eran nacionales y sigue igual. Si bien es cierto, hubo una época, cuando las juntas estaban intervenidas, del 2003 para atrás...en el superior no tanto, en el secundario no tanto, pero en el primario los cargos eran rifados directamente por los punteros políticos de ese entonces. Los maestros tenían que peregrinar para conseguir un cargo. Ahora ya no es más así. Se publica en la dirección de nivel primario y en el periódico, en los dos que hay aquí, todas las vacantes que se van a ofrecer en una mesa de opción, entonces es por puntaje.²⁴⁹

En el relevamiento de prensa realizado, pudimos observar que para la cobertura de cargos se publican las vacantes a cubrir. A partir del año 2010 son numerosas las publicaciones en el diario El Liberal donde la Dirección General de Nivel Primario y la de Nivel Inicial y la Junta de Calificaciones y Clasificaciones de Nivel Secundario llaman a cobertura de cargos y donde se anuncia que Junta de Calificaciones y Clasificaciones de Nivel Primario y Modalidades Educativas exhibirán los listados de orden de méritos²⁵⁰.

Durante el año 2010 también hubo reclamos por el respeto de la carrera docente, que fue normalizada a partir de finales de 2011. En efecto, en diciembre de 2011 se sanciona la Ley 7053 de Titularización que confirmaba al personal docente interino que se desempeñaba en los Servicios Educativos de gestión Estatal del Sistema Educativo Provincial en todos sus niveles y modalidades, en carácter de titulares de acuerdo a una serie de requisitos.

²⁴⁹ Entrevista a dirigente de CISADEMS realizada en noviembre de 2012.

²⁵⁰ Algunos ejemplos de esos llamados publicados en El Liberal son: “Habrà opción de cargos para docentes de Nivel Primario”, agosto de 2011; “Acto de opción de cargos para Agrupamientos en Itinerancia”, septiembre de 2011; “Habrà opción de cargos para los docentes del Nivel Primario”, octubre 2011; “Exhibirán los listados de orden de méritos 2012”; “Docentes podrán optar cargos”, marzo 2012; “Llaman a cubrir cargos en el Nivel Secundario”, marzo 2012; “Exhibirán Listado de Orden de Mérito”, febrero 2013; “Acto de opción de cargos de horas cátedra de EGB III de la ruralidad”, mayo 2013.

La sanción de esta ley también fue fruto de demandas sindicales, dado que en el Decreto 134/2009 de Homologación de la Paritaria Nacional Docente se estableció la titularización y la regularización de la situación docente²⁵¹, lo cual ocurrió en diciembre de 2011. Al respecto, una dirigente de CISADEMS expresaba lo siguiente²⁵²:

Una conquista que nos ha costado años, a raíz de marchas, caravanas multitudinarias, lograr que en diciembre de 2011 el gobierno provincial por fin se allane al decreto de paritarias nacional docente del 2009 de titularización, que es la ley 7053. Nosotros veníamos denunciando que no se respetaba ese decreto. ¿Cuándo hace eclosión la situación? A comienzos de 2011, cuando estaba la anterior Ministra de Educación, salen a concurso cargos de maestra de jardín de infantes, ¿pero qué vacantes? Creíamos en un principio que eran creadas, cuando vamos y vemos que son cargos que estaban siendo ejercidos por personal interino o provisorio. O sea que estaba una persona ahí. Esas personas tenían años de antigüedad y su cargo salía a concursar. Eso ha sido un estallido, aquí ha venido gente... cuando hemos ido a ver los padrones de los cargos nos queríamos morir, eran del año 98 hasta la actualidad (...) Cuando se ven las bases del concurso y la masacre que iba a ocasionar, porque iba a haber miles de docentes de maestra jardinera en la calle después de una cierta cantidad de años en ejercicio. Ha sido tal la movida, que se ha logrado suspender el concurso. Y durante todo el 2011 ha sido una lucha de regularizar. ¿Nosotros que pedíamos? titularización, para luego convocar a concurso, como establece el estatuto.

Con respecto a la Ley de Titularización, se puede observar el discurso contrapuesto del gobierno y del sindicato en una nota publicada en el mes de diciembre de 2011 en el diario El Liberal titulada “Expresan beneplácito por sanción de la ley de titularización docente”, donde se presentó a la Ley como un logro de la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente:

Durante la jornada de ayer se llevó adelante una nueva reunión de la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente, desarrollada en el ámbito del Ministerio de Educación y con la presencia de la totalidad de sus miembros compuesto por Uda, Amet, Sadop, Sutese, Simese, Sisado, Aesya, Adimyt, Sindicato de Maestros y Atese (...) En esta oportunidad además de manifestar el beneplácito de la sanción del proyecto de ley, fruto de la iniciativa y propuesta de la mesa, se trabajó en analizar los términos y alcances que tendrá la misma.

²⁵¹ El anexo del Decreto 134/09 estableció: “Con respecto a los docentes de todos los niveles y modalidades del sistema, en ejercicio al 31 de diciembre de 1998, que a la fecha del presente convenio no hayan podido ejercer su derecho a la titularidad en los cargos u horas que ocupan de modo ininterrumpido desde entonces —más allá de los cambios de denominación y cargas por reformas curriculares— pasarán, a partir del presente acuerdo, a revistar en la planta permanente como titulares con todos los derechos y obligaciones que le corresponden. En las jurisdicciones donde existan, al momento de la suscripción del presente acuerdo, instancias legislativas, paritarias u otros modos de negociación referidos a este tema, con participación activa de organizaciones sindicales docentes, operarán los acuerdos alcanzados en la jurisdicción, en un plazo que no exceda la finalización del presente año calendario. Caso contrario se aplicará lo dispuesto en el párrafo anterior”.

²⁵² Entrevista realizada en noviembre de 2012.

Otro de los logros mencionados es la normalización de los organismos educativos. Como señalamos anteriormente, estos organismos estuvieron intervenidos durante varios años por los distintos gobiernos y se normalizaron en el año 2003. En el año 2008, en las elecciones que se realizaron en el mes de junio los candidatos presentados por CISADEMS ganaron nuevamente las elecciones para representación docente en el Consejo General de Educación, Tribunal de Disciplina y Juntas de Calificaciones. Posteriormente, en el año 2012, el sindicato volvió a ganar:

Esos cargos son renovados cada cuatro años en elecciones generales docentes, de las cuales este gremio siempre participa. Y hemos ganado en junio de este año por 3 vez consecutiva, a partir de la recuperación de esos organismos porque estaban intervenidos anteriormente. A partir del 2003 hasta ahora todos esos organismos están siendo renovados a través de las elecciones. A finales de la época juarista, convoca a elecciones, gana CISADEMS y viene la intervención en el 2004. Vuelven a convocar a elecciones en el 2007, un gremio interpone un recurso y retrasa la elección. Ahí ha habido una maniobra política de intentar debilitarnos. La elección tendría que haber sido en diciembre de 2007 y se ha postergado 6 meses más. A partir del 2008 gana CISADEMS, y ahora en el 2012 también. Este triunfo es importante, hemos ganado más que la vez anterior. Pero ¿por qué es importante? Porque la gente reconoce la trayectoria del gremio, de la prescindencia político partidaria, de no quedar pegado y de ser creíble en la gestión de esos organismos²⁵³.

Por último, otro reclamo de CISADEMS a lo largo del período estudiado tiene que ver con la infraestructura edilicia de las instituciones escolares. En este sentido, el gobierno de Zamora siempre ha destacado su inversión en este aspecto y, en efecto, las noticias sobre la refacción y construcción de nuevas escuelas también puede observarse en el relevamiento de prensa realizado²⁵⁴.

En este sentido, la crítica del sindicato tiene que ver con la calidad de esas construcciones:

Si bien la infraestructura...vos vas a ver en los diarios, construcciones, remodelación de edificios escolares, la cuestión es la calidad de la edificación. Salvo algunas construcciones que las ha hecho el INET²⁵⁵, que es nación, todo lo otro, al poco tiempo empieza a tener filtraciones en el techo, problemas con la

²⁵³ Entrevista realizada en noviembre de 2012.

²⁵⁴ Algunos títulos de El Liberal sobre la construcción de escuelas fueron: "Santiago inicia el ciclo lectivo 2012 con dos escuelas y 7 jardines de infantes nuevos", febrero 2012; "Zamora: En siete años de gestión hemos inaugurado más de quinientos jardines de infantes", marzo 2012; "No sólo que no queda ninguna escuela rancho, sino que construimos nuevos edificios escolares", mayo de 2012; "Habilitarán nuevos edificios escolares en la provincia, septiembre 2012"; "El gobernador Zamora y Sileoni inaugurarán la escuela en Villa del Carmen", marzo 2013.

²⁵⁵ Instituto Nacional de Educación Tecnológica.

instalación eléctrica, con la mampostería. Resulta que todo es vidrio y plástico y techo de chapa, con la temperatura que hace aquí²⁵⁶.

En los dos últimos años del período estudiado, se intensificaron las demandas por el derecho a huelga y la libertad sindical. Como se verá en el siguiente apartado, los conflictos por falta de libertad sindical llegaron a su máxima expresión en el año 2012. El 24 de abril de ese año las autoridades de la CEA y de CISADEMS denunciaron al Estado provincial ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por violación de convenios internacionales sobre libertad sindical, negociación colectiva y derecho de huelga. La denuncia se hizo dado que tanto CISADEMS como la CEA consideraron agotadas las instancias en el plano nacional y provincial. Por otra parte, también en el mes de abril los dirigentes gremiales le enviaron una carta documento a Mariela Nassif, Ministra de Educación de la provincia, pidiendo explicaciones por el descuento, considerado desproporcionado, realizado por adhesión del sindicato al paro nacional del 6 de marzo convocado por CTERA y CEA, entre otros.

En síntesis, en las acciones desarrolladas por el sindicato se destacan el uso del recurso movilizatorio de la asamblea para la toma de decisiones y del aliancista para llevar las demandas a las autoridades, principalmente a las nacionales y, como se verá a continuación, también a las internacionales. En el marco de la estrategia confrontativa desplegada por CISADEMS se pueden mencionar los conflictos con paro, las movilizaciones y la presentación de petitorios a las autoridades, siempre manteniéndose al margen de los canales institucionales propiciados por el gobierno.

En relación con la efectividad de las acciones, las demandas por aumentos salariales y por la modificación en la composición de la estructura salarial no han tenido el resultado esperado por el gremio, como se pudo observar en los datos presentados sobre la evolución salarial en la provincia. Sin embargo, el gremio reconoce como logros de las luchas llevadas a cabo la normalización de los organismos educativos con representación docente y la Ley de Titularización.

Asimismo, con respecto a las estrategias gubernamentales se destaca la invisibilización del conflicto mediante la censura en la prensa local, el dictado de la conciliación obligatoria y los descuentos en los haberes por adhesión a los paros con el fin de cercenar el derecho a huelga. Por otro lado, dentro de las estrategias gubernamentales se puede señalar también la difusión de los incrementos salariales, las mejoras en la

²⁵⁶ Entrevista realizada en noviembre de 2012.

infraestructura edilicia de las instituciones escolares y la Ley de Titularización como logros exclusivamente de la Mesa de Diálogo.

5.3.3. La confrontación con el gobierno y las demandas por falta de libertad sindical.

Los reclamos por falta de libertad sindical comenzaron en 2006 y se dieron durante todo el período estudiado. En el mes de noviembre de 2005 CISADEMS convocó a un paro de actividades para los días 15 y 16 en reclamo de un aumento del sueldo básico para el Maestro de Grado y sus equivalentes, de la reforma y actualización de la ley para la revalorización de la tarea docente, perfeccionamiento docente gratuito en toda la provincia y equiparación salarial para todos los jubilados de la docencia santiagueña.

Por esta medida de fuerza el Ministerio de Educación provincial descontó los haberes a aquellos docentes que adhirieron al paro. Ante esta situación, el gremio presentó un amparo, que fue rechazado por la justicia en el mes de febrero de 2006 con la justificación de que la medida era ilegal porque el sindicato no respetó la conciliación obligatoria – a la que aludimos anteriormente- dispuesta por la Subsecretaría de Trabajo²⁵⁷.

Para la lucha por la falta de libertad sindical, CISADEMS ha utilizado de manera predominante el recurso aliancista. En el año 2006, comienzan las denuncias del sindicato por la censura del gobierno en la prensa local. En el mes de mayo de ese año representantes de la CEA estuvieron en Santiago del Estero para asistir al Seminario de Actualización Político-Sindical denominado “Hacia una Nueva Ley de Educación”. En esa oportunidad, con la llegada a la provincia de los dirigentes gremiales de la organización nacional y del resto de las organizaciones del país nucleadas en la CEA, la prensa local se hizo presente en la sede de CISADEMS, que ya había denunciado en “reiteradas oportunidades que la organización era víctima de una censura de prensa como nunca se había visto”²⁵⁸.

En el año 2009, la CEA envió al gobernador Gerardo Zamora una carta documento donde manifestaba su preocupación por las reiteradas conciliaciones aplicadas en esa

²⁵⁷“La justicia rechazó amparo presentado por CISADEMS”. El Liberal. Febrero de 2006. Edición impresa.

²⁵⁸ ²⁵⁸ Comunicado de Prensa de la CEA del 15 de mayo de 2006: “En Santiago del Estero la presencia de la CEA rompió con la censura”.

provincia violatorias de la ley. Asimismo, rechazó el Decreto 157/09, que considera falta injustificada a las medidas de fuerza adoptadas por la docencia santiagueña²⁵⁹.

El conflicto por la falta de libertad sindical y el derecho a huelga llegó a su máxima expresión el 23 de abril del año 2012, cuando CISADEMS junto a la CEA denunciaron al gobierno provincial ante la OIT:

...la “Queja por violación a la libertad sindical” es motivada porque el Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero ha sostenido en el tiempo la falta de negociación colectiva con los trabajadores del sector educativo. Por otra parte, se denuncia que las conciliaciones obligatorias son usadas para cercenar el derecho a huelga de los trabajadores²⁶⁰.

En esa oportunidad el Secretario General de la CEA, Fabián Felman, manifestó: “si llegamos a la OIT es porque nuestra organización local CISADEMS no fue escuchada por el gobierno de Santiago del Estero y nunca aceptó poner en marcha las paritarias en la jurisdicción...”

En el mes de agosto de 2013, el Comité de Libertad Sindical de la OIT²⁶¹ emitió el informe Caso N° 2942 donde se trataba la presentación de la queja²⁶².

En primer lugar, el informe relata el alegato de los querellantes. Allí se expresa que en su comunicación de abril de 2012, informan que

...el CISADEMS viene realizando reclamos por la recomposición salarial y la eliminación del pago de sumas de dinero de manera irregular ante la Subsecretaría de Trabajo de la Provincia de Santiago del Estero. Alegan que cuando transcurren sin resultado las diversas instancias de audiencias previas al conflicto y se decide la huelga, la Subsecretaría de Trabajo dicta reiteradas resoluciones de conciliación obligatoria. Según las organizaciones querellantes, en todos los casos de conflicto se decreta la conciliación a pedido del Ministerio de Educación; las audiencias de conciliación obligatoria son fijadas siempre dentro de los diez o quince días posteriores al paro realizado por la organización sindical y como la medida de fuerza se lleva a cabo es declarada ilegal y jamás se alcanzó una solución por falta de propuestas de la patronal (...) Afirman los querellantes que se enfrentan a una práctica desleal al impedir el ejercicio de los

²⁵⁹ Comunicado de Prensa de la CEA del 19 de mayo de 2009: “La CEA envió carta documento al Gobernador de Santiago del Estero”.

²⁶⁰ Comunicado de Prensa de la CEA del 17 de abril: “La CEA y CISADEMS ante la OIT. Presentación por violación a la libertad sindical”.

²⁶¹ El Comité de Libertad Sindical es un órgano tripartito del Consejo de Administración de la OIT, formado por nueve miembros titulares y nueve suplentes y por un presidente independiente. Se reúne tres veces al año con el objeto de examinar las quejas por violación de la libertad sindical contra cualquier miembro (aun si no se han ratificado los convenios sobre libertad sindical) y somete sus conclusiones y recomendaciones al Consejo de Administración.

²⁶² Todo el contenido de la queja presentada por el sindicato y las conclusiones de la OIT fueron obtenidas de la publicación “Educación obrera para el trabajo decente: módulo 2: derecho del trabajo”. Coord. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2014.

derechos sindicales por vía del ejercicio abusivo de las facultades derivadas de la Ley N° 14.786 de Conciliación Obligatoria, toda vez que la Subsecretaría de Trabajo se transforma en juez y parte al expedirse en un conflicto de un organismo que integra del Poder Ejecutivo Provincial, lesionando los principios del debido proceso por lo que también resultan lesionados los pactos internacionales que hacen al derecho de defensa y al juez natural.

Por otro lado, el informe expresa que en su comunicación de febrero de 2013 el gobierno provincial manifiesta que

...no ha habido intervención o violación alguna de los derechos sindicales por parte del Estado provincial. Señala el Gobierno que permite avalar esta información lo indicado por la Secretaría de Trabajo de la provincia en relación con la constitución de una mesa de diálogo y su permanente actitud de acercamiento con las organizaciones sindicales por parte de las autoridades de la provincia. Añade el Gobierno que la autoridad provincial señala que se creó una mesa de trabajo para el tratamiento exclusivo del sistema educativo provincial, la que luego por ley se dividió en espacios institucionales específicos, creándose, entre otros, la mesa de diálogo docente. Según lo informado por la autoridad provincial, el CISADEMS no ha participado en dicha mesa por decisión propia.

Afirma que en la provincia no existen conflictos colectivos con ninguna organización sindical, ya sea para cuestiones salariales o de otra temática que pueda modificar el diálogo y la Paz Social; informa, asimismo, que la provincia sufrió una transformación en todos los aspectos, en lo industrial, lo productivo y de políticas de inclusión social y que para ello se trabajó en la consolidación de espacios institucionales de diálogo y consenso. En ese contexto se dictaron los instrumentos legales pertinentes y así nacieron las mesas de diálogo con las organizaciones adheridas a la Confederación General del Trabajo (CGT) y con otros gremios no vinculados a esa central (los sectores docentes, las organizaciones campesinas y los consejos de seguridad). En consecuencia y con la idea de encauzar la problemática docente, en el año 2005 se creó la mesa de trabajo para el tratamiento exclusivo de la realidad del sistema educativo provincial. Se creó esta instancia para el tratamiento propio de los temas atinentes a la esfera educativa y la integraron todas las entidades gremiales legalmente constituidas. La única organización que faltó a la mesa de debate y discusión de la problemática gremial, social y legislativa atinente al ámbito específico fue el CISADEMS. Señala la autoridad provincial que se ha trabajado con las restantes entidades en beneficio de todos los trabajadores y alumnos del territorio provincial, habiéndose también beneficiado la organización querellante aun cuando no ha participado ni aportado ideas útiles.

Finalmente, el Comité emitió las siguientes recomendaciones:

a. el Comité reitera que es necesario que la decisión de iniciar el procedimiento de conciliación en los conflictos colectivos corresponda a un órgano independiente de las partes en conflicto y pide una vez más al Gobierno que tome medidas –incluso legislativas si fuese necesario– en este sentido para poner la legislación y la práctica en conformidad con los Convenios núm. 87 y núm. 98. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado al respecto, y b. el

Comité invita a la organización querellante CISADEMS a que considere sumarse a los espacios de diálogo establecidos en la provincia de Santiago del Estero y, en particular, a la mesa de diálogo docente.

Como vemos, los reclamos de CISADEMS por la falta de libertad sindical comenzaron en el año 2006 con el amparo presentado por el gremio y rechazado por la justicia por los descuentos efectuados en los haberes para los docentes que adhirieron al paro de finales de 2005. A partir de entonces, el sindicato denunciará de manera recurrente que el gobierno impide el derecho a huelga a través del dictado de conciliaciones obligatorias y de descuentos por adhesión a los paros.

El desarrollo de las acciones en reclamo de la libertad sindical se apoyó principalmente en los vínculos con la CEA. El uso de este recurso aliancista le permitió al sindicato dar visibilidad a sus demandas y llegar a las autoridades nacionales y provinciales en diversas ocasiones como así también a la OIT.

El siguiente cuadro sintetiza las principales demandas presentadas por el sindicato, los recursos organizativos utilizados y las acciones desplegadas durante el período 2006-2013.

Cuadro N° 5. Recursos organizativos y acciones desplegadas por CISADEMS (2006-2013).

Año	Principales Demandas	Recurso Organizativo utilizado		Acción desplegada		
				Jornadas de Paro	Movilización	Petitorios /otros
				Cantidad	Fecha	Contenido
2006	-Aumento del salario básico -creación de cargos y horas cátedra -creación de escuelas y aulas.	Movilizadorio	Asambleas		24 /10	
	-Libertad sindical	Aliancista	Vínculo con la CEA			La presencia de la CEA en la provincia venció la censura en la presa local

2007	-Aumento del salario básico -Exclusión de docentes del cobro del FONID y del FNCS. -Emisión de los listados de orden de mérito -paritarias	Movilizadorio	Asambleas	7	5/3 15/3 (Marcha de las Antorchas) 11/4 16/4 24/8 7/9 25/10 19/11	
		Aliancista	Vínculo con la CEA			Pedido a funcionarios nacionales y provinciales por cobro del FONID y FNCS y paritarias.
2008	-Aumento del salario básico -Mejoras edilicias	Movilizadorio	Asambleas	6	6/10 11/11	
2009	-Aumento del salario básico y la incorporación en él de las sumas en negro.	Movilizadorio	Asambleas	4	24 de abril (Marcha Cívica por la Educación) 27 de noviembre	
	-Paritarias -Derecho a huelga	Aliancista	Vínculo con la CEA			Envío de carta documento al gobernador Solicitud de audiencia y reunión con el presidente de la legislatura
2010	-Aumento del salario básico -Paritarias - Precarización laboral docente - Respeto irrestricto a la carrera docente	Movilizadorio	Asambleas ²⁶³		18 y 25 de febrero 30 de septiembre	
2011	-Paritarias -Aumento del sueldo básico - Estabilidad laboral.	Movilizadorio	Asambleas ²⁶⁴	1		Reunión con autoridades del Ministerio de Educación provincial
		Aliancista	Vínculo con la CEA			
	-Aumento del sueldo básico -Paritarias	Movilizadorio	Asambleas	1	3 y 11 de mayo ²⁶⁵ 24 de agosto	Denuncia en la

²⁶⁴ Se menciona la realización de la asamblea pero no la fecha.

2012	-Derecho a huelga, libertad sindical	Aliancista	Vínculo con la CEA		4 y 17 de diciembre	OIT Carta documento a Ministra de Educación
2013	-Aumento del sueldo básico -Paritarias -Devolución de descuentos realizados	Movilizadorio	Asambleas	2	20 de febrero 6 de marzo 10 de mayo (Marcha de las Antorchas) 2 y 15 de agosto 28 de noviembre	

5.4. Conclusiones del capítulo.

El objetivo del capítulo fue desarrollar la tradición sindical y la estrategia confrontativa desplegada por CISADEMS en torno a la Mesa de Diálogo Docente. CISADEMS nunca aceptó las condiciones impuestas por el gobierno para poder participar de esta instancia institucional por lo que todas sus acciones conflictivas se dieron por fuera de esa Mesa.

En relación con la tradición sindical, se destaca como un aspecto característico del gremio, y expresado así por sus propios dirigentes, su funcionamiento democrático y, fundamentalmente, su prescindencia político - partidaria. Eso es, según ellos, lo que le otorga coherencia a sus acciones y lo que sus afiliados valoran del gremio.

En cuanto a la lucha y la conflictividad sindical, el rol desempeñado en la década del '90, con coyunturas adversas tanto a nivel nacional como provincial – que incluyen el proceso de reforma educativa, el juarismo e intervenciones federales – fue siempre en contra de los embates que sufrió la educación pública provincial y en defensa los trabajadores de la educación.

En el desarrollo de sus acciones conflictivas, CISADEMS utilizó de manera predominante dos tipos de recursos organizativos, el movilizadorio y el aliancista. Como ya señalamos, siguiendo a Duhalde (2015) la particularidad de estos recursos consiste en que no influyen de manera directa en la acción externa del sindicato sino sobre la decisión de las estrategias a desplegarse. En este sentido, identificamos a lo largo de toda su trayectoria la utilización del recurso movilizadorio de las asambleas, donde se decidieron todos los planes de lucha llevados a cabo, principalmente, en demanda de mejores condiciones de trabajo. Por otro lado, el uso del recurso organizativo

denominado como aliancista, y manifestado en su vínculo con la CEA, fue utilizado primordialmente durante los gobiernos de Zamora de cara a la nueva coyuntura que implicó la introducción de las Mesas de Diálogo. Entendemos al desarrollo de este recurso como una reactualización de su tradición sindical confrontativa en torno a las nuevas disputas de poder. En este caso, el recurso aliancista fue utilizado para que sus demandas lleguen a autoridades nacionales y a organismos como la OIT.

Teniendo en cuenta lo desarrollado en el Capítulo 3 en relación con la nacionalización de los conflictos que pusieron fin a la etapa juarista (Gibson, 2007), la estrategia de los actores en esa ocasión fue la nacionalización del conflicto, de modo tal de lograr alianzas con actores nacionales y lograr articular intereses con ellos. En este sentido, el vínculo con la CEA puede interpretarse como un intento de llevar el conflicto laboral por fuera de las fronteras de la provincia para así lograr aliados nacionales e incluso, internacionales, al llevar el conflicto a la OIT. En este caso, la estrategia de traspasar la frontera de lo local no tuvo los resultados esperados, ya que cuando las demandas fueron presentadas en esos ámbitos por la CEA - por ejemplo en reuniones del Consejo Federal de Educación o la queja ante la OIT por falta de libertad sindical- si bien fueron escuchados, no obtuvieron resultado efectivo alguno.

Asimismo, la efectividad de los reclamos de CISADEMS ha sido particularmente baja en lo que se refiere a las demandas salariales, salario básico y composición de la estructura salarial. Esto puede atribuirse a las características de la política salarial docente a nivel nacional que propiciaba aumentos en los salarios mínimos y, si bien se esperaba que las provincias fueran incorporando al sueldo básico los componentes no remunerativos que fueron incrementando el salario mínimo a lo largo de los años, la nación no contaba con herramientas de política que obligara a las provincias a hacerlo. De modo que, también en este aspecto, fue dificultosa la articulación de intereses con actores nacionales que se hicieran eco de la demanda.

Por último, otros reclamos vinculados a la normalización de los organismos educativos o la titularización docente fueron presentados por los dirigentes del gremio como logros obtenidos a través de las luchas y, por el gobierno, como acuerdos alcanzados en la Mesa de Diálogo. En este sentido, la estrategia gubernamental de invisibilizar el conflicto y cercenar el derecho a huelga – teniendo en cuenta los descuentos por paro y las conciliaciones obligatorias -ha sido exitosa.

CONCLUSIONES.

En esta tesis hemos estudiado la política laboral subnacional y las estrategias desplegadas por los sindicatos estatales en Santiago del Estero entre los años 2005 y 2013. Decidimos centrar el interés investigativo en dos temas que, hasta el momento, han sido poco articulados, la política laboral y la lucha sindical de trabajadores estatales en el ámbito subnacional durante la posconvertibilidad. La importancia del abordaje de esta temática en el plano subnacional radica en que, durante la posconvertibilidad, ocurren cambios en la regulación del conflicto laboral por parte del Estado nacional que tuvieron un impacto significativo en la conformación de las políticas laborales provinciales. Para el estudio de este fenómeno, seleccionamos el caso de la provincia de Santiago del Estero por considerarlo un caso paradigmático de las transformaciones que se dieron en la regulación del conflicto laboral mediante la incorporación del mecanismo de la canalización de la conflictividad laboral a través de las Mesas de Diálogo.

En este sentido, las preguntas de investigación planteadas fueron: ¿Cómo se reconfigura la política laboral subnacional a la luz de las características del régimen político provincial y frente a los cambios en la política laboral nacional?, y ¿Cuáles fueron las diferentes estrategias desplegadas por los sindicatos estatales ante los cambios en la política laboral provincial y qué elementos explican esas diferencias?

Enfocar el análisis en el ámbito provincial permitió la construcción de un nuevo objeto de estudio con dimensiones analíticas particulares diferenciadas de la esfera nacional. De todos modos, para analizar el proceso político provincial tuvimos en cuenta la mutua interrelación entre los distintos niveles jurisdiccionales dado que consideramos que la política provincial es inescindible de su interacción con los niveles nacionales de la política. Por ello, construimos un modelo explicativo que contempló variables tanto de la escala nacional como de la subnacional para la adecuada comprensión del objeto de estudio.

El estudio de la política laboral y las estrategias sindicales a través del caso de Santiago del Estero nos permitió analizar no solamente un proceso político subnacional específico sino que también permitió comprender de qué manera este proceso se inscribió en un contexto nacional más amplio. En este sentido, el estudio de la política laboral durante los primeros años de la posconvertibilidad en esta provincia nos habilitó

a observar las variaciones territoriales de un fenómeno nacional y comprender, en la escala subnacional, algunas de las características que adoptó la forma de Estado luego de la crisis de los años 2001 y 2002. Santiago del Estero constituye un caso paradigmático del proceso de cambio en la regulación del conflicto laboral mediante la incorporación del mecanismo de la negociación colectiva en el nivel subnacional. Es decir, el estudio de esta provincia aporta evidencia para comprender las características de la forma de Estado que emerge en la posconvertibilidad en relación con la canalización del conflicto obrero a través de la negociación colectiva en Argentina.

Para el análisis de la política laboral subnacional, establecimos como variable explicativa la política laboral nacional y el régimen político subnacional. Con respecto a la política laboral nacional, consideramos que el impulso otorgado a la negociación colectiva en los distintos sectores de la economía y en las provincias se vio favorecido en Santiago del Estero por el alineamiento político entre el gobierno provincial y el nacional, lo cual colaboró en la implementación de políticas impulsadas por el gobierno nacional en la provincia, tal como ocurrió con los mecanismos de negociación con los sindicatos. En relación con el régimen político subnacional, a partir del año 2005 observamos una continuidad con el pasado juarista en la dimensión del ejercicio del poder del régimen plasmada en las estrategias gubernamentales desarrolladas en torno a las Mesas de Diálogo.

Por su parte, las estrategias sindicales fueron explicadas por la tradición sindical, en este sentido, cada sindicato desplegó estrategias negociadoras o confrontativas conforme a su respectiva tradición sindical, entendida como una identidad que da forma a sus estrategias y que se manifiesta en qué hacen los sindicatos y cómo lo hacen. A su vez, esta tradición estuvo mediada por el uso de recursos de poder por parte de los sindicatos. En el caso de UTEPSE, el desarrollo de su estrategia negociadora estuvo mediado por el uso de recursos políticos y, en el caso de CISADEMS, por el uso de recursos movilizatorios y aliancistas.

En tal sentido, pudimos verificar la hipótesis planteada al comienzo del trabajo: los cambios en la política laboral provincial a partir del establecimiento de las Mesas de 'Diálogo y Trabajo' y de 'Diálogo y Trabajo Docente' se vinculan con dos procesos fundamentales. Por un lado, el inicio de una nueva etapa política en la provincia, la cual sugería estar marcada por el diálogo y el consenso políticos como parte de las estrategias del gobierno de Gerardo Zamora para lograr diferenciarse de los gobiernos

del período inmediatamente anterior y, por el otro, el impulso a la negociación colectiva en las provincias desde el gobierno nacional, lo que favoreció el establecimiento de mecanismos para el encauzamiento y contención de la conflictividad laboral. Ante los cambios en la política laboral provincial los sindicatos desarrollaron estrategias que se corresponden con sus tradiciones sindicales.

Para validar esta hipótesis fueron desarrollados cuatro objetivos de investigación. El primer objetivo planteado fue describir las características de la política laboral en Santiago del Estero durante los años 2005- 2013 y, el segundo, examinar de qué modo el cambio de régimen político provincial y la política laboral a nivel nacional influyeron en la nueva política laboral implementada en la provincia. Ambos objetivos fueron desarrollados en el Capítulo 2. Allí analizamos la forma que adoptó la política laboral santiagueña y afirmamos que la adopción de las Mesas de Diálogo marcó un punto de inflexión en la trayectoria de la política laboral provincial.

Mediante el análisis de las dos dimensiones constitutivas del régimen político – la dimensión del acceso y la del ejercicio del poder – y de las características que adoptaron en Santiago del Estero en el período estudiado, establecimos de qué manera el régimen influyó en la estructuración de la política pública. En este sentido, el cambio en la dimensión del acceso al poder marcó el fin del juarismo y facilitó la continuidad e institucionalización de instancias de negociación inauguradas por la intervención federal en el marco de la impronta democrática que Gerardo Zamora quiso darle a su gobierno para diferenciarse de los gobiernos de la etapa anterior. En relación con la dimensión del ejercicio del poder, adoptamos una definición de Estado que lo conceptualiza como relación social y como instancia de dominación de la sociedad y, en tal sentido, analizamos las diferentes relaciones que el Estado en su instancia gubernamental desarrolló con diferentes actores sociales y políticos.

Con respecto a las relaciones con los actores políticos, sostuvimos que el tipo de vínculo que se estableció con los partidos favoreció que el Frente Cívico se impusiera como fuerza política predominante en toda la provincia y, especialmente su relación con el Partido Justicialista, favoreció que sindicatos vinculados a la CGT se incorporen a su esquema de poder.

En relación con el poder económico local, particularmente con los medios de comunicación, el vínculo establecido se basó en la legitimación de las acciones del gobierno y ocultó el conflicto social.

En lo referido a la relación nación- provincia, los vínculos entre ambos niveles de jurisdiccionales estimularon la adhesión de la provincia a las políticas de negociación colectiva del gobierno nacional. Si bien las mesas de diálogo son anteriores a la paritaria nacional docente, el énfasis de la política nacional en ese sentido marcó el rumbo para las negociaciones provinciales, fortaleciendo las negociaciones centralizadas y estimulando a las provincias a realizar negociaciones jurisdiccionales. En este sentido, Santiago del Estero incorporó los mecanismos de negociación impulsados desde el gobierno nacional y funcionó de manera coordinada con él en lo que se refiere a la frecuencia de las reuniones y a los aumentos salariales.

Con respecto a la forma de Estado que se fue delineando durante los gobiernos kirchneristas observamos algunas continuidades respecto de la etapa previa de la década del '90. Si bien la diferencia sustancial consistió en los cambios en la regulación del conflicto obrero a través de la negociación colectiva, varios de los mecanismos e instrumentos utilizados habían sido introducidos en la normativa de la reforma del Estado neoliberal en la década precedente. Tal es el caso del Consejo del Salario creado en 1991 y reactivado a partir de 2003. Por otro lado, en relación con las provincias se revitalizaron mecanismos ya existentes como el Fondo de Incentivo Docente y el Consejo Federal de Educación. Cabe mencionar que al Consejo Federal se le dio una nueva impronta mediante la incorporación de la cuestión salarial y la negociación colectiva docente que reguló las relaciones nación y provincias en el sector educativo. En este sentido, la Paritaria Nacional Docente se implementó a través de mecanismos preexistentes y fue la instancia mediante la cual el gobierno nacional centralizó la negociación salarial con las provincias.

En el Capítulo 3, desarrollamos el tercer objetivo, que consistió en caracterizar las estrategias gubernamentales y las del campo sindical en las Mesas de Diálogo.

En este capítulo analizamos las estrategias gubernamentales y sindicales en torno a las Mesas de Diálogo y la forma en la que esta instancia institucional logró encauzar y canalizar el conflicto laboral en la provincia.

Realizamos un recorrido histórico sobre la conflictividad laboral en la provincia, analizando particularmente el santiagueño como hito político, la posterior intervención federal de 1993 y el retorno de Juárez en 1995 hasta la nueva intervención federal del año 2004. Afirmamos que el santiagueño tuvo su origen en las consecuencias de la reforma neoliberal del Estado nacional de la década del '90 y en las

presiones por la realización de una reforma del Estado provincial desde el nivel central. En este sentido, la intervención federal de 1993 logró concretar la reforma del Estado en Santiago del Estero y allanó el camino para la implementación, en los niveles subnacionales, de la forma de Estado neoliberal que se estaba imponiendo a nivel nacional.

De la misma manera, la intervención federal de 2004, producida luego de las masivas protestas por el doble crimen de la localidad de La Dársena, permitió que aspectos de la nueva forma de Estado que se estaba configurando a nivel nacional desde el año 2003 también se implementaran en la provincia, en particular, lo referido a la regulación del conflicto laboral alrededor de la cuestión salarial. El diálogo iniciado por la intervención federal con los sindicatos en las mesas de diálogo y la posterior exhortación del gobierno nacional para que las jurisdicciones provinciales adopten la negociación colectiva, evidencian la nueva modalidad de interlocución del Estado con los sindicatos en el marco de los cambios en la forma de Estado. Este proceso se profundizó a partir del año 2005, con el alineamiento político del gobierno provincial con el nacional y el impacto que eso ocasionó en las políticas públicas implementadas a nivel provincial.

En torno a la implementación de las Mesas de Diálogo se delinearon estrategias sindicales visiblemente diferenciadas y que hemos conceptualizado como negociadoras y confrontativas. El intercambio político que se dio entre el gobierno y los sindicatos tradicionales que adoptaron estrategias negociadoras fue muy sólido. En cambio, para aquellos sindicatos que desarrollaron una estrategia confrontativa desplegando acciones conflictivas, el conflicto laboral se dio por fuera de los ámbitos institucionales dado que tales sindicatos no formaron parte de las Mesas de Diálogo.

En cuanto a las estrategias gubernamentales en relación con los sindicatos confrontativos, se pudo identificar una reproducción de ciertas prácticas heredadas de juarismo, logrando una eficaz neutralización e invisibilización del conflicto laboral. Por tal motivo, sostenemos que estas estrategias gubernamentales nos permiten afirmar que se da una continuidad en estos aspectos de la dimensión del ejercicio del poder del régimen político respecto de la etapa juarista. En este sentido, a pesar de los cambios institucionales que se dieron en la política laboral, las prácticas de los actores políticos tuvieron más similitudes que diferencias con el período anterior en relación con los sindicatos que fueran contestatarios respecto de las acciones gubernamentales.

Finalmente, en los capítulos 4 y 5 desarrollamos el cuarto objetivo, que fue identificar los vínculos entre las estrategias sindicales desplegadas en torno a la Mesas de Diálogo y las tradiciones de las organizaciones gremiales estudiadas.

En el Capítulo 4 desarrollamos la tradición sindical y la estrategia negociadora desplegada por UTEPSE en la Mesa de Diálogo y Trabajo. El desarrollo de esta estrategia estuvo signada por el uso de los recursos políticos, lo cual pudo ser observado principalmente a través de su participación en la estructura político – partidaria y en las Mesas de Diálogo. El uso de los recursos políticos formó parte de su trayectoria histórica y de su tradición sindical dado que tales recursos fueron también utilizados en la etapa juarista y, durante los gobiernos de Gerardo Zamora, el gremio también los utilizó participando en la estructura del partido de gobierno y mediante el desempeño de su Secretario General como legislador provincial por parte del oficialismo.

UTEPSE aceptó las condiciones y propuestas del gobierno provincial en relación con los principales temas tratados, salarios y condiciones de ingreso y permanencia en la administración pública. En este sentido, se puede marcar una diferencia entre la participación en instancias de negociación de este sindicato tradicional provincial con los que negociaron en instancias nacionales con los gobiernos kirchneristas. En efecto, una de las características de estos sindicatos a nivel nacional fue la autonomía que lograron resguardar respecto del gobierno nacional y la movilización sin autorización del gobierno. En cambio, en Santiago del Estero no se registraron esos espacios de autonomía como tampoco la posibilidad de movilización o acción colectiva por parte del gremio.

En cuanto a los salarios, la negociación tendió a replicar los porcentajes otorgados a nivel nacional para los docentes al comienzo de cada año, observándose, de este modo, la influencia ejercida por la política laboral nacional en la provincia. En Santiago del Estero, aunque las Mesas de negociación docente y la de los trabajadores de la administración pública centralizada fueron instancias diferenciadas, los aumentos salariales eran otorgados por igual para todos los agentes del sector público. La principal diferencia con el nivel nacional consistió en que el aumento era otorgado de una sola vez al inicio del año y no en cuotas.

Por otro lado, con respecto a la modalidad de ingreso a la administración pública, el “trabajo político”, es decir, la participación o vínculo con la estructura partidaria,

continuó siendo una condición necesaria para incorporarse como empleado al Estado provincial.

En lo vinculado con las condiciones de trabajo en la administración pública, en la Mesa de Diálogo se trataron cuestiones como el traspaso cada cinco años de modalidades precarias de contratación a contratos de empleo, que contemplaban los mismos derechos que la planta permanente, a excepción de la estabilidad. De la misma manera, cada cinco años se produjo el pase a planta de los trabajadores con contrato de empleo.

Señalamos que la relación laboral en el sector público tiene elementos característicos que impactan en la representación sindical y en el intercambio político entre el gremio y el gobierno. Uno de estos elementos es la relación entre el signo político del partido gobernante y el sindicato. En Santiago del Estero, esto se plasmó en la forma de vinculación que el gobierno adoptó con los sindicatos tradicionales. Los sindicatos de la CGT local alineados con el gobierno tuvieron escasos márgenes de autonomía. Por otro lado, otra de las características de la relación laboral en el sector público es que los conflictos ponen en riesgo el capital político y, a pesar de que la negociación como método para resolver conflictos laborales no suprime la posibilidad de que éstos puedan desarrollarse, en el caso particular de UTEPSE no se evidenció el desarrollo de ninguna acción conflictiva.

Ambos motivos nos permiten afirmar que el intercambio político en Santiago del Estero tuvo singularidades respecto a lo ocurrido a nivel nacional con los sindicatos tradicionales. Si el intercambio es político cuando existe la amenaza sobre el consenso social o la distribución de bienes y servicios públicos, en Santiago del Estero la amenaza consistió en romper la paz social. La mención recurrente a la necesidad de mantener acuerdos y de realizar un manejo responsable de las cuentas públicas para mantener la paz social, puso en relieve la huella del santiagueñazo en la memoria de los actores sociales y políticos.

Por último, en el Capítulo 5 desarrollamos la tradición sindical y la estrategia confrontativa desplegada por CISADEMS en torno a la Mesa de Diálogo Docente. Este sindicato nunca aceptó las condiciones impuestas por el gobierno para poder participar de esta instancia institucional, por lo que todas sus acciones conflictivas se dieron por fuera de esa Mesa. El desarrollo de estas acciones conflictivas se corresponde con su tradición sindical y se destacan, como aspectos característicos de la trayectoria del gremio, tanto su funcionamiento democrático como su prescindencia político –

partidaria. Este último aspecto, es particularmente mencionado por sus propios dirigentes, dado que, según ellos, ambas características le otorgan coherencia a sus acciones y es lo que sus afiliados valoran del gremio.

Esta trayectoria del sindicato se evidenció en el rol desempeñado en la década del '90, con coyunturas tales como el proceso de reforma educativa, el juarismo y las intervenciones federales, situaciones en las que el gremio siempre actuó en contra de los embates que sufrió la educación pública provincial y en defensa los trabajadores de la educación.

Durante el período analizado en esta tesis, para el desarrollo de sus acciones conflictivas, el gremio utilizó de manera predominante dos tipos de recursos organizativos, el movilizatorio y el aliancista. La particularidad de estos recursos radicó en que no influyeron de manera directa en la acción externa del sindicato sino sobre la decisión de las estrategias a desplegarse. De este modo, identificamos como principal recurso movilizatorio utilizado a las asambleas, donde se decidieron todos los planes de lucha llevados a cabo, principalmente, en demanda de mejores salarios y condiciones de trabajo. Por su parte, el recurso aliancista, el vínculo con la CEA, fue utilizado primordialmente para que sus demandas lleguen a autoridades nacionales y a organismos como la OIT.

En relación con el recurso aliancista, la estrategia del gremio consistió en la nacionalización del conflicto, de modo tal de lograr alianzas con actores nacionales y lograr articular intereses con ellos. El vínculo con la CEA puede interpretarse como un intento de llevar el conflicto laboral por fuera de las fronteras de la provincia para así conquistar aliados nacionales e incluso, internacionales, al llevar el conflicto a la OIT. En este caso, la estrategia de traspasar la frontera de lo local no tuvo los resultados esperados, ya que cuando las demandas fueron presentadas en esos ámbitos por la CEA no se obtuvieron resultados efectivos en relación con las demandas.

Por otro lado, la efectividad de las acciones planteadas por CISADEMS ha sido especialmente baja en lo referido a las demandas salariales, salario básico y composición de la estructura salarial. Una de las causas de este resultado puede deberse a las características de la política salarial docente a nivel nacional que propiciaba aumentos en los salarios mínimos. Si bien se esperaba que las provincias fueran incorporando al sueldo básico los componentes no remunerativos que fueron

incrementando el salario mínimo a lo largo de los años, la nación no contó con herramientas de política eficaces que obligaran a las provincias a hacerlo.

En relación con reclamos no salariales, las acciones del gremio pueden considerarse más eficaces. Con respecto a los reclamos vinculados a la normalización de los organismos educativos o la titularización docente, los dirigentes del gremio los consideraron como logros obtenidos a través de las luchas, en cambio, la visión del gobierno fue que tales logros se debieron a acuerdos alcanzados en la Mesa de Diálogo. En este aspecto, la estrategia gubernamental de invisibilizar el conflicto y cercenar el derecho a huelga – teniendo en cuenta los descuentos por paro y las conciliaciones obligatorias -fue exitosa.

Podemos establecer como hallazgos principales de esta tesis que el caso de Santiago del Estero puede ser utilizado como un prisma que nos permite observar cómo se manifiestan a nivel territorial ciertos procesos políticos nacionales.

Sin embargo, al introducir también en el análisis del proceso político provincial aspectos específicos de la configuración política local, pudimos observar que los cambios institucionales no impidieron una continuidad en las prácticas de los actores locales. Como vimos, por un lado, se da una continuidad en las estrategias gubernamentales de ejercicio del poder y, por el otro, una continuidad en las estrategias sindicales, que si bien fueron diferenciadas, ambas estuvieron estructuradas por su tradición sindical.

Estas continuidades, sumadas a las características de la política laboral nacional, nos llevan a introducir matices en los cambios registrados en la política laboral provincial. En términos de incrementos salariales – especialmente comparando con otras provincias – y en mejoras en las condiciones de trabajo, lo ocurrido en Santiago del Estero nos permite afirmar, como fue señalado precedentemente, que durante el kirchnerismo no se logró instaurar un nuevo régimen de empleo incluyente diferenciado de otro excluyente de la década previa y que los instrumentos de política utilizados para la implementación de la negociación colectiva en las provincias encontraron limitaciones. Esto se evidencia en que la política de salarios mínimos garantizados impulsada por el gobierno nacional no impidió que Santiago del Estero finalizara el período 2005-2013 siendo la provincia con el salario docente más bajo del país y con una estructura salarial que cada año fue incrementando sus componentes no remunerativos.

No obstante, este resultado no se debe exclusivamente a las características de la política laboral nacional sino también a las del régimen político subnacional que operó como estructurante de la política provincial. En este sentido, reafirmamos que para el estudio de los procesos provinciales es necesario tener en cuenta tanto el contexto local como la interrelación entre los distintos niveles jurisdiccionales.

Por último, cabe señalar que una particularidad de esta investigación fue que el diseño metodológico adoptado permitió construir un objeto de estudio con diferentes niveles de análisis, a saber: en nivel contextual e institucional y el de las prácticas y estrategias de los actores. Desde el punto de vista teórico, esto permitió situar el estudio de las estrategias sindicales dentro de los debates más generales sobre revitalización sindical que se complementaron con otros desarrollos conceptuales como la tradición y recursos sindicales, lo que posibilitó comprender la especificidad de las estrategias en un contexto determinado y realizar un aporte empírico mediante un estudio de caso y, al mismo tiempo, a partir del caso realizar inferencias explicativas que lo exceden.

Asimismo, las diferentes escalas de análisis permitieron el estudio de la variación territorial en la construcción de la política laboral. En tal sentido, el diseño teórico y metodológico permite su réplica para el estudio de otras provincias. Como hemos visto, aspectos específicos de la forma de Estado nacional y, particularmente, la Paritaria Nacional Docente, tuvieron impacto en las dinámicas de negociación entre los gobiernos provinciales y los sindicatos. Es decir, que si bien el análisis de un caso nos permitió construir explicaciones sensibles a un contexto en particular, la explicación de la construcción de la política laboral provincial excede a las características de la configuración política local y permite añadir dimensiones explicativas que surgen de la relación entre las escalas de análisis provincial y nacional.

Este marco conceptual propuesto para el estudio de las políticas laborales provinciales – compuesto por la configuración política local y política laboral nacional- abre la posibilidad de líneas de investigación que aborden la forma en la que ambas dimensiones operaron en las diferentes provincias y, hasta qué punto, la negociación colectiva impulsada por el gobierno nacional logró impactar en la canalización e institucionalización del conflicto en las distintas jurisdicciones. De este modo, nuevas investigaciones permitirían avanzar en el estudio de los alcances de la transformación de la forma de Estado durante el período analizado.

En relación con la conflictividad laboral, extender los estudios de caso a otras provincias, permitiría conocer en profundidad y en su real dimensión las dinámicas del conflicto dado que, como ocurrió con Santiago del Estero, las estadísticas nacionales incurren en subregistros.

Finalmente, este trabajo también abre líneas de investigación comparativas sobre las estrategias sindicales dentro de un mismo territorio nacional. Estudios comparados entre provincias permitirían ampliar el conocimiento referido a la variación territorial en torno las formas de lucha por las condiciones de compra y venta de la fuerza de trabajo durante la posconvertibilidad y los elementos que estructuran las estrategias en cada caso específico.

BIBLIOGRAFIA

Abela; J.; García – Nieto, A. y Pérez Corbacho, A. (2007) Evolución de la teoría fundamentada como técnica de análisis cualitativo. Centro de Investigaciones Metodológicas. Colección Cuadernos Metodológicos N° 40.

Aizicson, F. (2018) Huelga, militancia y tradición: viejas y nuevas estrategias de lucha en el sindicalismo docente. ATEN capital, 2003-2007. Revista THEOMAI. Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo. Número 37.

Alford, R. y Friedland, R. (1980) Los poderes de la teoría. Estado, capitalismo y democracia. Ed. Manantial.

Álvarez, L. y Bonnet, A. (2017) Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales (abril-2018), [S.l.], v. 63, n. 233, ISSN 2448-492X.

Armellino, M. (2005). “Resistencia sin integración: protesta, propuesta y movimiento en la acción colectiva sindical de los noventa. El caso de la CTA, en: Schuster, F; Naishtat, F.; Nardacchione, G.; Pereyra, S. (comp.). Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, Prometeo libros.

(2009) La reforma de las relaciones laborales en el estado argentino durante los 90. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

(2015) Reforma de mercado y reacciones sindicales en Argentina: una revisión desde la experiencia de los trabajadores públicos. En Desarrollo Económico, Vol. 55, No. 216 (Sep.- Dic.).

Atzeni, M. y Ghigliani, P. (2008) Nature and limits of trade unions' mobilisations in contemporary Argentina. En LabourAgain Publications. Recuperado de: <http://www.iisg.nl/labouragain/documents/atzeni-ghigliani.pdf>

Auyero, J. (2002) Fuego y barricadas. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática. En Revista Nueva Sociedad. Nuso. N° 179.

Auzoberria y otros (2016) El conflicto de los asalariados estatales del año 2007 en Santa Cruz. Publicación del Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina (PIMSA). Documentos y comunicaciones.

Behrend, J. (2008) Democratic Argentina and the 'Closed Game' of Provincial Politics: Protest and Persistence, DPhil thesis, University of Oxford.

Behrend, J. y Bianchi, M. (2017) Estructura económica y política subnacional en Argentina. Caderno C R H, Salvador, v. 30, n. 80, Maio/Ago.

Benes, E. y Fernández Milmada, B. (2012) El nuevo liderazgo sindical en la Argentina postneoliberal: el caso del gremio de camioneros. En *Desarrollo económico*, ISSN 0046-001X, Vol. 52, N°. 205.

Beliera, A. (2019) Post-convertibilidad y conflicto sindical: Matices a partir de la experiencia de los trabajadores de la salud pública neuquina. Cuadernos de investigación. Serie economía. Universidad Nacional del Comahue.

Benito, M. L. (2002) Negociaciones colectivas de trabajo en Argentina: Procesos de cambio en la acción sindical [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.504/te.504.pdf>

Bonnet, A. (2007) La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina. 1989-2001. Capítulo 5. Prometeo. Buenos Aires.

(2015) La insurrección como restauración. El Kirchnerismo. Prometeo. Buenos Aires.

Bonnet, A. y Piva, A. (2010). El estado kirchnerista. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5172/ev.5172.pdf.

Bril-Mascarenhas, T. y otros (2017) Process tracing, inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, vol. 37, núm. 3. Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile.

Cabrero Mendoza, E. (2007) Usos y costumbres de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferente. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Cambiasso, M., Longo, J. y Tonani, J. (2016) Tradiciones políticas de izquierda en el sindicalismo de base durante los últimos años del kirchnerismo (2014-2015). Universidad Nacional de La Plata. Departamento de Sociología. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63570>

Castiglione, A. (2011) Historia de Santiago del Estero. Latingráfica. Santiago del Estero.

Chiappe, M. y Spaltenberg, R. (2010) Una aproximación a los conflictos laborales del sector docente en Argentina durante el período 2006- 2009. *Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação*. Rio de Janeiro, Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação.

Claus, A. (2017) La Paritaria Nacional Docente y la política de Salarios Mínimos Docentes en la Argentina entre 2005 y 2016. *Estado y Políticas Públicas*, vol. 9, núm. 9.

Collado, P. (2010) De la crisis a la refundación sindical. El caso de la Asociación Trabajadores del Estado-ATE en la provincia de Mendoza, Argentina. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 2ª Época, N° 23-24.

Consejo Federal de la Función Pública (2013) “El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino”. Villarruel A. (Coord.) Comisión Empleo Público y Carrera.

Cotarelo, María Celia (1999) El motín de Santiago del Estero. Argentina, diciembre de 1993. Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina. Documento de Trabajo N° 19.

Cyunel, V. y Montenegro, L. (2015) Conflictos laborales y disputas sindicales en el sector de la enseñanza estatal provincial durante el año 2014 y 1er Trimestre de 2015. Ponencia. XI Jornadas de Sociología. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dargoltz, R., Gerez, O. y Cao, H. (2006) El nuevo santiagueño: cambio político y régimen caudillista. Ed. Biblos. Buenos Aires.

Darlington, R. (2014) The Role of Trade Unions in Building Resistance: Theoretical, Historical and Comparative Perspectives. En *Workers and labour in a globalised capitalism. Contemporary Themes and Theoretical Issues*. Atzeni, M. (Coord.) Palgrave Macmillan.

Delamata, G. (2002) De los “estallidos” provinciales a la generalización de las protestas en Argentina. En *Nueva Sociedad* N°182.

Delgado, M. (2002) El sindicalismo docente frente a la aplicación de las políticas neoliberales en educación: El caso de CTERA y las transferencias de servicios educativos a las jurisdicciones provinciales. Buenos Aires: FLACSO-Sede Argentina.

Diana Menéndez, N. (2014) Lógicas de acción y relaciones de los sindicatos estatales con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho*, Ano 18, n° 30, 2013, 249-278.

Duhalde, S. (2015) La dimensión política en el sindicalismo municipal del “interior” bonaerense. El caso de los gremios estatales en la ciudad de Azul. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires.

(2017) Estrategias encontradas. Beneficios laborales y demandas institucionales en la relación Estado-sindicatos del sector público. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires.

D’urso, L. (2016) Estrategias sindicales en el lugar de trabajo. La ‘revitalización’ del sindicalismo de colaboración: el sector automotriz argentino y brasilero. *Revista Izquierdas*, 31, 194-218.

Etchemendy, S. (2001) “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”, *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 160.

Etchemendy, S. y Collier, R. (2008) “Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)”, PostData N° 13, Buenos Aires.

(2011) El Diálogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada. Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.

(2019) Coordinación Salarial Gubernamental e Inter-Sectorial en el Neo-Corporativismo Segmentado: Orígenes y Desempeño en Argentina y Uruguay (2005-2015). Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 13, N° 2.

Evans, P. (2007). “El Estado como problema y como solución”. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Farinetti, M. (1999) Violencia y risa contra la política en el Santiagueño. Indagación sobre el significado de una rebelión popular. Apuntes de Investigación de Cecyp.

(2014) 16 de diciembre de 1993: el Santiagueño. Acontecer y porvenir de una rebelión. En Alterinfos América Latina. Disponible en: <https://www.alterinfos.org/spip.php?article6525>

(2021) La trama del juarismo. Patrimonialismo y democracia en la política provincial argentina. Eudeba. Buenos Aires.

Fernández Milmanda, B. (2013) Cuellos no tan blancos. Los trabajadores de supermercados y su desafío al viejo modelo sindical mercantil (Argentina 2004-2009), en La revitalización sindical en Argentina: alcances y perspectivas. Universidad Nacional de La Matanza. Prometeo.

Frederic, S. y Masson, L. (2009) Acerca de escalas y eventos: potencial teórico y metodológico en el estudio de procesos políticos. En Política y Variaciones de Escala en el estudio de la Argentina. Frederic, S.; Soprano, G. (comps.) Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo. Buenos Aires.

Frege, C. y Kelly, J. (2003) Union Revitalization Strategies in Comparative Perspective. European Journal of Industrial Relations. Volume 9, Number 1.

Gervasoni, C. (2009) ¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva. Boletín de política comparada. Edición n° 1. Enero/abril 2009.

(2011) "Democracia, Autoritarismo e Híbridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales", Journal of Democracy en Español, Vol. 3.

Gibson, E. (2007) Control De Límites: Autoritarismo Subnacional en Países Democráticos. Desarrollo Económico, Vol. 47, No. 186 (Jul. - Sep.). Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Giraudy, A. (2009) Subnational undemocratic regime continuity after democratization. Argentina and Mexico in comparative perspective. (Ph.D. Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill).

Gindin J. (2011) La tradición sindical y la explicación de las prácticas sindicales. Conclusiones de una comparación internacional sobre los docentes del sector público” en Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, N° 26, ALAST.

Godoy, M. (2007) Los últimos actos. Prácticas de organización, representación y segmentación del Partido-Estado Juarista. El caso de los actos comiciales y los actos de celebración ritual. Santiago del Estero, 2002-2003. Tesis de grado.

(2009) Recordar/narrar el juarismo. La Intervención Federal a Santiago del Estero de abril de 2004. Revista Trabajo y Sociedad. Universidad Nacional de Santiago del Estero. ISSN 1514-6871. CAICYT-LATINDEX-DIALNET. N° 13, volumen XII, Primavera de 2009. http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/13_GODOY_RECORDAR_NARRAR.pdf

(2012) Conflictos y acusaciones en el régimen juarista en Santiago del Estero: una etnografía sobre formas de regulación social y articulaciones entre política y justicia a la luz de un caso judicial. Tesis de Doctorado.

Haidar, J. (2011) Sindicalismo empresarial, ¿continuidad o ruptura? 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires.

(2013) ¿Revitalización sindical en Luz y Fuerza Capital? Aproximaciones desde el análisis de la negociación colectiva. En La revitalización sindical en Argentina: alcances y perspectivas. Senén González y Del Bono (comp.). Universidad Nacional de La Matanza Prometeo, Buenos Aires.

Hyman, R. (1981) Relaciones industriales: una introducción marxista. Madrid: Blume.

(1994) ‘Changing Trade Union Identities and Strategies’, in R. Hyman and A. Ferner (eds) New Frontiers in European Industrial Relations. Oxford: Blackwell.

Iglesias, E. y Lucca, J.B. (2017) El protagonismo político del sindicalismo en la ciudad de Rosario (2003-2007). MILLCAYAC. Revista Digital de Ciencias Sociales. Vol. IV. N° 7. Centro de Publicaciones. FCPyS. UNCuyo. Mendoza.

Iñigo Carrera, N. y Cortarelo, M. C. (1997) Revuelta, motín y huelga en la Argentina actual. PIMSA, Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina. Documento de Trabajo no. 7. Protesta social; Pobreza; Capitalismo; Saqueos; Conflictos sociales; Argentina. Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO.

Lenguita, P. (2011) Revitalización desde las bases del sindicalismo argentino. Revista Nueva Sociedad. NUSO N° 232.

Levitsky, S. (2004). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lodola, G. (2009) *Vicios y Virtudes del Estudio de Caso en Política Comparada*. Boletín de Política Comparada. Edición N°1.

Luci, (2003) *Las provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 jurisdicciones argentinas*. Santiago del Estero”, realizado por Luci (2003) en el Área de Política Educativa del CIPPEC.

Madoery, O. (2011) *Política y territorio en Argentina*. En *Revista Desenvolvimento Regional em debate*. Ano 1. Universidade do Contestado.

Mann, M. (2007) *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Marshall, A. y Perelman, L. (2008) *Estrategias sindicales de afiliación en la Argentina*. *Desarrollo Económico*, vol. 48, N° 189.

Marticorena, C. (2014), *Trabajo y negociación colectiva. Los trabajadores en la industria argentina, de los noventa a la posconvertibilidad*, Buenos Aires, Imago Mundi ISBN: 978-950-793-180-2.

(2015) *Avances en el estudio de la relación entre sindicalismo y kirchnerismo*. *Revista Sociohistórica*, n° 36. ISSN 1852-1606.

(2017) *Contribución al debate sobre la organización de base en la Argentina reciente a partir de la dinámica sindical en el sector químico*. *Revista Conflicto Social*. Año 10. N° 18.

Martínez, A. T. (2008) *La prehistoria del peronismo en Santiago del Estero. Laborismo, radicalismo y política criolla en las elecciones de 1946*. En *Quinto Sol*. La Plata: UNLP.

Mauro, S; Ortiz de Rozas, V; Paratz Vaca Narvaja, M. (2015) *Política Subnacional en Argentina. Enfoques y problemas*. Introducción. CEAP-UBA.

Mazzuca, S. (2002) *¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina*. En *Araucaria*, primer semestre, año/vol. 4, N° 7. Universidad de Sevilla Sevilla, España.

Medellín Torre (2004) *La política y las políticas públicas en regímenes de “obediencias endebles”*. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina. En *Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma en América Latina*. Coord. Franco, R. y Lanzaro, J. Miño y Dávila Ed.

Migliavacca, A. (2009) *La protesta docente en la década de 1990. Experiencias de organización sindical en la provincia de Buenos Aires*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Luján.

Morduchowicz; A. (2010) El federalismo fiscal-educativo argentino. Políticas educativas y territorios de articulación entre niveles de gobierno. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IPE-Unesco.

Murillo, M.V. (1997) La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem. *Desarrollo Económico*, vol. 37, NW 147 (octubre-diciembre 1997)

Natalucci, A. (2013). Revitalización sindical y sindicalismo peronista: encrucijadas entre el corporativismo y la política (Argentina, 2003-2012), en revista *Les Cahiers ALHIM* (Amérique Latine Histoire et Mémoire), N° 26.

Neiman, G. y Cuaranta, G. (2006) “Los estudios de Caso en la Investigación Sociológica” en Irene Vasilachis de Gialdino (Coord.) *Estrategias De Investigación Cualitativa*, Gedisa, Barcelona, España.

O'Donnell, G. (1978) Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 40, No. 4, Oct. - Dec.

(1993) Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países postcomunistas. *Desarrollo Económico*. Vol. XXXIII N° 130.

(2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires. Prometeo.

(2010) Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 42, octubre, 2008. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.

Oliveros, V. (2021) Working for the Machine: Patronage Jobs and Political Services in Argentina. *En Comparative Politics*. Volume 53, Number 3.

Organización Internacional del Trabajo (2014). Educación obrera para el trabajo decente: módulo 2: derecho del trabajo. Troncoso, M. y González, M. (Comp.). Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Ortiz de Rozas, V. (2009) Representación política y democracia en el nivel local en Argentina. El caso de Santiago del Estero. Ponencia presentada en el Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009.

(2010) En búsqueda de la especificidad perdida. Las características de la democracia en las provincias argentinas. Discusión a la luz del caso de Santiago del Estero. *En Revista Trabajo y Sociedad*, N° 16, Vol. XV. Verano 2011. Santiago del Estero.

(2011) El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un “oficialismo invencible”. *Revista SAAP* (ISSN 1666-7883) Vol. 5, N° 2.

(2016) Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas. Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales Universidad Nacional de Jujuy, núm. 50.

Oszlak, O. (1980) Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES; 3, no. 2.

(2003) El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. Desarrollo Económico, vol. 42, N° 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007) Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación. En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2006) Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina. Revista de Trabajo. Año 2. Número 3.

Palomino, H. (2008) La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación. Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Vol. 13 Núm. 19.

Perazza, R. y Lagarralde, M. (2007) Los sindicatos y la educación pública en América Latina. El sindicalismo docente en la Argentina. Konrad Adenauer Stiftung.

Picco, E. (2012) Medios, política y poder en Santiago del Estero (1859-2012). Ediciones INDES. Universidad Nacional de Santiago del Estero.

(2015) Santiago del Estero, de la K a la Z: Acerca de las culturas de gobierno en el kirchnerismo y el zamorismo. En Política Subnacional en Argentina. Enfoques y problemas. Mauro, Ortiz de Rozas, Paratz Vaca Narvaja (Comp.) CEAP-UBA.

Piva, A. (2011) Una aproximación a los cambios en la forma de Estado en Argentina (2002 - 2009) Theomai, núm. 23, pp. 1-23 Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.

(2012) Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista. Editorial Biblos. Buenos Aires. ISBN 978-987-691-053-8.

(2015) Economía y política en la Argentina kirchnerista. Batalla de Ideas. Buenos Aires. ISBN 978-987-33-7439-5.

Pizzorno, A. (1991) Intercambio político e identidad colectiva en el conflicto laboral. En El resurgimiento del conflicto de clases en Europa Occidental a partir de 1968. Coord. Colin, C.; Pizzorno, A. Vol. 2, 1991 (Análisis comparativo), ISBN 84-7434-690-8, págs. 381-408.

Potenza Dal Masetto, F. (2008) Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990 – 2004). En Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 06-07: Categoría maestría. INAP. Bs. As.

Pontoni, G. (2013) Conflictos sobre ruedas: nuevas y viejas estrategias de acción sindical. El caso ‘Camioneros’ en la post Convertibilidad. En La revitalización sindical en Argentina: alcances y perspectivas, Universidad Nacional de La Matanza. Prometeo, Buenos Aires.

Radiciotti, L. y D’Urso, L. (2013) Heterogeneidad en el sector Comercio. Una mirada sobre las relaciones laborales en el subsector shopping center. En La revitalización sindical en Argentina: alcances y perspectivas, Universidad Nacional de La Matanza Prometeo, Buenos Aires.

Rey, M. (2013) Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. ISSN: 1315-2378.

Rivas, A. y Dborkin, D. (2018) ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? Documento de Trabajo N°162. Programa de Educación Área de Desarrollo Social. CIPPEC.

Roth Deubel, A. N. (2014) Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, décima edición.

Santella, A. y Montes de Oca, I. (2020) Recursos de poder sindicales y relaciones de clase. Elementos para una mirada de largo plazo de Argentina y México. Sociohistórica, 45, e101. <https://doi.org/10.24215/18521606e101>

Santella, A. (2013) ¿Revitalización sindical en Argentina? Conflictos laborales en el sector automotriz. En La revitalización sindical en Argentina: alcances y perspectivas, Universidad Nacional de La Matanza Prometeo, Buenos Aires.

Silver, B. (2005): *Fuerzas de trabajo. Los movimientos obreros y la globalización desde 1870*, Akal, Madrid. Caps. 1. Introducción.

Silveti, M.I. (2004) Al Juárez nuestro, quitémoslo. En Revista electrónica de Sociología: [Http://www. Acilbuper.com](http://www.Acilbuper.com)

Solís González (2016) El estado como categoría de la crítica marxista de la economía política: el debate sobre la “derivación”. En Naturaleza y forma del Estado capitalista. Herramienta Ed.

Soul, M. J. (2006) Transformaciones de las estrategias sindicales en contextos de Reconversión Productiva. Un estudio de caso en la Industria Siderúrgica. Informe final del concurso: Transformaciones en el mundo del trabajo: efectos socio-económicos y culturales en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.

Schnyder, M. C. (2009) Incentivos y restricciones de la política democrática a la formación de regímenes no democráticos a nivel subnacional. El caso del juarismo en Santiago del Estero. En *El Protector Ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo*. Silveti, M.I. (comp.). Universidad Nacional de Santiago del Estero.

(2010) Política y violencia en la democracia Argentina. La democratización sub-nacional a la luz de las prácticas partidarias y los usos de la policía durante el Juarismo en Santiago del Estero. Tesis doctoral.

Skocpol, Theda (2007) El Estado regresa al primer plano: Estrategia de análisis en la investigación actual. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Senén González, C. y Del Bono, A. (2013). La revitalización sindical en Argentina: alcances y perspectivas. Introducción. Universidad Nacional de La Matanza Prometeo, Buenos Aires.

Senén González, C. y Haidar, J. (2014) Movilización de recursos de poder en el resurgimiento del protagonismo sindical en Argentina post 2001.

Silveti, M.I. (2004) Al Juárez nuestro, quitémoslo. En *Revista electrónica de Sociología*: [http/ www. Acilbuper.com](http://www.Acilbuper.com).

Silveti, M. I. y Saltalamacchia, H. (2009) *El Protector Ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo*. Santiago del Estero: CACYT/UNSE.

Sozzi, C. (2016) Más allá de la complejidad conflictual: la unidad en la acción. La conflictividad laboral en el sector de la salud pública provincial de Córdoba (fines de 2011-2013). En *Dinámica del Conflicto Laboral en Córdoba*. Aizicson, F. (Comp.). Universitas.

Surel, Y. (2006) Relaciones entre políticas y políticas públicas. En *Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Franco y Lanzaro (comp.) CEPAL – Flacso México.

Svampa, M. (2007) Los avatares del sindicalismo argentino. *Le Monde Diplomatique*, año VII, número 91, enero de 2007, bajo el título *La Profunda ruptura de las lealtades*.

Tasso, A. y Zurita, C. (1980) *La estructura social de Santiago del Estero*. INCIC-UNSE. Santiago del Estero.

Tedesco y Tenti Fanfani, (2001) *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y Particularidades*. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

Tenti, M. M. (2005) *La reforma del estado santiagueño*. Universidad Católica de Santiago del Estero.

Trajtemberg, (2016) Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Análisis N°17. Fundación Friedrich Ebert.

Ruiz, Álvaro D. (2013) La Negociación Colectiva en el Sector Público. Su desarrollo en los ámbitos locales. Álvaro D. Ruiz; Mario Luis Gambacorta; Magalí N. Troya. - 1a ed. - Buenos Aires: Infojus.

Varela, P. (2013) “El sindicalismo de base en la Argentina postdevaluación. Hipótesis sobre sus alcances y potencialidades.”, en Juan Grigera (Comp.) La Argentina después de la convertibilidad (2002-2011), Buenos Aires: Imago Mundi.

(2015) ¿Para qué es importante la revitalización sindical?. 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires.

Vilas, C. (2003) Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990. Revista Rap. Ediciones Rap.

Wainer, A. (2018) Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015). Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 80, núm. 2. Ciudad de México.

Yin, R. K. (1994) Case study research: Design and methods, applied social research. Methods series, 5. Capítulo 2.

Zurita, C. (1997) El trabajo en un área tradicional de Argentina. Marcos demográficos, estructura del empleo y subutilización en Santiago del Estero. Estudios Sociológicos. Vol. XV, núm. 44. México.

OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN.

Entrevistas realizadas:

- Delegados de UTEPSE. Noviembre de 2012.
- Antonio Romano. Secretario General de UTEPSE. Noviembre de 2012.
- Delegados de CISADEMS. Noviembre de 2012.
- Delegado de ATE. Noviembre de 2012.
- Delegado gremio Judiciales. Noviembre de 2012.
- Trabajador autoconvocado de la salud. Noviembre de 2012.
- Delegada de ATSA. Noviembre de 2012.

Documentos:

- La conflictividad laboral durante el año 2013. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. [Archivo PDF]. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/conflicto_laboral_2013.pdf
- Informes Indicativos del Salario Docente. Coordinación General de Estudios del costo del Sistema Educativo. Ministerio de Educación de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/documentacion/informes-salarios-docentes>

- Informe Indicativo de salarios docentes. Período enero – febrero; noviembre – diciembre. 2004.
- Informe Indicativo de salarios docentes. Período enero – marzo; abril – junio; julio - septiembre.2005.
- Informe Indicativo de salarios docentes. Período enero – marzo; abril - junio. 2006.
- Informe Indicativo de salarios docentes. Período enero – mayo; junio – septiembre; octubre - diciembre. 2007.
- Informe Indicativo de salarios docentes. Período enero - marzo; abril - junio. 2008.
- Informe Indicativo de salarios docentes. Período enero – junio; octubre – diciembre. 2009.
- Informe Indicativo de salarios docentes. Período enero – junio; julio – septiembre; octubre diciembre. 2010.
- Informe Indicativo de salarios docentes. Período enero - marzo. 2011.
- Informe Indicativo de salarios docentes. Período enero – marzo; abril – junio; julio – septiembre; octubre - diciembre. 2012.
- Informe Indicativo de salarios docentes. Período enero – junio; julio - septiembre. 2013.
- Información Parlamentaria. Informe especial 103. Composición de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. [Archivo PDF]. https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/IE_103_Composicion_HCDN.pdf
- Informe Santiago del Estero. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (2004). [Archivo PDF]. https://webdocsantiago.com/files/informe_santiago.pdf
- Cao, Horacio (2005) Intervención Federal Santiago del Estero. Informe final. [Archivo PDF].<https://www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/5-federalismo-fiscal.pdf>
- Local Integrity Initiatives. Argentina Local Governance (2009) Provincia de Santiago del Estero. <https://www.globalintegrity.org/resource/lii-argentina-santiagodelester/>
- Comunicados de prensa de la Confederación de Educadores Argentinos (CEA):
 - “En Santiago del Estero la presencia de la CEA rompió con la censura”. 15 de mayo de 2006.
 - “CISADEMS convocó a movilización el próximo martes 24”. 20 de octubre de 2006.
 - “Plan de lucha de los docentes de Santiago del Estero”. 27 de noviembre de 2006.
 - “Peligra el inicio de clase en varias jurisdicciones del país”. 27 de febrero de 2007.
 - “Se agrava el inicio de las clases en el país”. 2 de marzo de 2007.

- “Los docentes de Santiago del Estero paran por 24 horas el lunes 16 de abril”. 16 de abril de 2007.
- “Nueva Marcha Docente en Santiago del Estero. 19 de abril de 2007.
- “CISADEMS va al paro. Mejora salarial y paritarias ya!” 5 de septiembre de 2007.
- “CISADEMS profundiza su lucha. Docentes santiagueños adoptaron nuevas medidas”. 18 de septiembre de 2007.
- “Cisadems ratificó el paro de 24 horas en Santiago del Estero”. 24 de octubre de 2007.
- “La CEA lleva al Ministerio de Educación de la Nación el reclamos de CISADEMS.” 27 de marzo de 2007.
- “La CEA se movilizó en Santiago del Estero junto a CISADEMS”. 11 de junio de 2007.
- “La CEA apoya la solicitud de CISADEMS”. 14 de agosto de 2007.
- CISADEMS en el Ministerio de Educación de la Nación”. 6 de diciembre de 2007.
- “Categórico triunfo de CISADEMS en las elecciones en Santiago del Estero”. 19 de junio de 2008.
- “Los docentes de Santiago del Estero paran por 24 horas el viernes 29”. 28 de agosto de 2008.
- “Los docentes de Santiago del Estero vuelven a parar por 24 horas. 22 de septiembre de 2008.
- “Alto acatamiento al paro en Santiago”. 25 de septiembre de 2008.
- “Otro paro de los docentes de Santiago del Estero”. 5 de octubre de 2008.
- “Docentes de Santiago del Estero vuelven al paro por 24 horas”. 15 de octubre de 2008.
- “Santiago del Estero vuelve al paro”. 10 de noviembre de 2008.
- “La docencia santiagueña para por 72 horas”. 11 de marzo de 2009.
- “La CEA envió carta documento al Gobernador de Santiago del Estero”. 19 de mayo de 2009.
- “La CEA solicitó audiencia a la Legislatura Santiagueña”. 26 de octubre de 2009.
- “JORNADA ACTIVA en CISADEMS en su 25ª Aniversario”. 30 de noviembre de 2009.
- “La CEA envió carta documento al Gobernador de Santiago del Estero”. 19 de mayo de 2009
- “La CEA y CISADEMS ante la OIT. Presentación por violación a la libertad sindical”. 17 de abril 2012.

Normativa.

Provincial:

- Constitución de la Provincia de Santiago del Estero (1997).
- Constitución de la Provincia de Santiago del Estero (2005).

- Ley 5.642 (1987) Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública provincial.
- Ley 2630 (1958) Estatuto Docente provincial.
- Ley 6876 (2007) Educación provincial.
- Ley 6976 (2009) Régimen de Valoración de Títulos y Antecedentes para la Docencia de la Provincia.
- Ley 7053 (2011) Titularización Docente.
- Ley 7054 (2011) Mesas de Diálogo.

Nacional:

- Ley 24.306 (1993) Declárase intervenida la provincia de Santiago del Estero en sus poderes constitutivos.
- Ley 25.013 (1998) Reforma Laboral.
- Ley 25.250 (2000) Reforma Laboral.
- Ley 25.864 (2003) Educación. Fíjase un ciclo lectivo anual mínimo de ciento ochenta días efectivos de clase.
- Ley 25.881 (2004) Provincia de Santiago del Estero. Declárase intervenida en sus poderes constituidos, para garantizar la forma Republicana de Gobierno.
- Ley 25877 (2004) Ordenamiento del Régimen Laboral. Derogación Ley 25250.
- Ley 25.919 (2004) Fondo Nacional de Incentivo Docente.
- Ley 26.075 (2006) Financiamiento Educativo.
- Ley 26.206 (2006) Educación Nacional.
- Decreto 2284 (1991) Desregulación económica. Emergencia fiscal.
- Decreto 470 (1993) Convenciones colectivas de trabajo. Decreto 199/88. Modificación.
- Decreto 1023/2008. Homologación de la Paritaria Nacional Docente.
- Decreto 134/2009. Homologación de la Paritaria Nacional Docente.
- Decreto 1120/2010. Homologación de la Paritaria Nacional Docente.
- Resolución 229/2012. Establécese un salario mínimo docente para el cargo de maestro.
- Decreto 457/2007 (reglamentario del artículo 10 de la ley 26.075) Educación. Convenio marco. Pautas.

Prensa y redes sociales.

Archivo impreso y digital del diario El Liberal de Santiago del Estero (2005-2013).

- Nuevamente, como todos los años, Utepe convoca a los hijos de los empleados públicos provinciales y municipales a la colonia de vacaciones cuyo primer contingente comenzará sus actividades desde el 13 de enero próximo. *El Liberal*. Edición impresa. Enero de 2005.
- Utepe regala las vacaciones a cientos de niños santiagueños. *El Liberal*. Edición impresa. Enero de 2005.
- Se afianza el vínculo entre Zamora y Kirchner. *El Liberal*. 5 de septiembre de 2005. Edición Impresa.

- Lannusse no descartó un aumento salarial antes del 23 de marzo. *El Liberal*. Febrero de 2005. Edición impresa.
- Se espera un aumento salarial de un 10% para la administración. *El Liberal*. Enero 2005. Edición impresa.
- Uteps reclamó una suba salarial para los empleados públicos. *El Liberal*. Enero 2005. Edición impresa.
- Recomposición salarial para 18,000 empleados provinciales. *El Liberal*. Febrero de 2005. Edición impresa.
- Dirigentes de ATE llevaron sus reclamos a la intervención. *El Liberal*. Febrero de 2005. Edición impresa.
- Los sueldos docentes están congelados a valor de 1993. *El Liberal*. Enero de 2005. Edición impresa.
- Fuerte reclamo de CISADEMS a la intervención. *El Liberal*. Febrero de 2005. Edición impresa.
- Los gremios docentes continúan hoy el paro. *El Liberal*. Febrero de 2005. Edición impresa.
- Cisadems hará un paro y movilización por las calles de la ciudad. *El Liberal*. Febrero de 2005. Edición impresa.
- Primer día de clases con paro docente. *El Liberal*. Marzo de 2005. Edición impresa.
- Algunos docentes no acatarán la conciliación. *El Liberal*. Marzo de 2005. Edición impresa.
- Maestros se sentarán desde el lunes a la mesa de conciliación. *El Liberal*. Marzo de 2005. Edición impresa.
- La crítica de Cisadems a Autoridades de la Secretaría de educación. *El Liberal*. Marzo de 2005. Edición impresa.
- Maestros rodearon la casa de gobierno en defensa de su titularización. *El Liberal*. Marzo de 2005. Edición impresa.
- Zamora dijo que son más de 4000 los contratados. *El Liberal*. Marzo de 2005. Edición impresa.
- Dirigentes de la CGT auténtica dan apoyo al gobierno. *El Liberal*. Marzo de 2005. Edición impresa.
- Varios sindicatos docentes se reunieron ayer con Zamora. *El Liberal*. Marzo de 2005. Edición impresa.
- Montenegro y Romano interceden por contratados de la gestión de Nina Juárez. *El Liberal*. Marzo de 2005. Edición impresa.
- Aumento para los empleados Públicos. *El Liberal*. Julio de 2005. Edición impresa.
- Habrá \$100 de aumento para los agentes estatales. *El Liberal*. Julio de 2005. Edición impresa.
- Atsa hizo paro ayer y amenaza con otras jornadas de huelga. *El Liberal*. Noviembre de 2005. Edición impresa.

- Atsa espera coincidencias de la mesa de trabajo. *El Liberal*. Noviembre de 2005. Edición impresa.
- La CGT valoró la forma en que se cuidan las arcas del Estado. *El Liberal*. Noviembre de 2005. Edición impresa.
- Docentes santiagueños deciden si se adhieren al paro nacional de CTERA. *El Liberal*. Mayo de 2005. Edición impresa.
- Docente de todos los niveles harán para un paro y movilización. *El Liberal*. Junio de 2005. Edición impresa.
- Sadop y Amet no se adhieren al paro pero evalúan medidas propias. *El Liberal*. Junio de 2005. Edición impresa.
- Conciliación obligatoria para los gremios que convocaron a una huelga. *El Liberal*. Junio de 2005. Edición impresa.
- Si declararan ilegal el paro, podría haber descuentos en sueldos. *El Liberal*. Junio de 2005. Edición impresa.
- El gobierno se comprometió a entregar una propuesta hasta el 30 de junio. *El Liberal*. Junio de 2005. Edición impresa.
- Cisdems para desde hoy hasta el jueves. *El Liberal*. Junio de 2005. Edición impresa.
- Con el paro, CISADEMS rompió el diálogo dicen en el gobierno. *El Liberal*. Junio de 2005. Edición impresa.
- Docentes suman críticas a la reforma en educación. *El Liberal*. Diciembre de 2005. Edición impresa.
- La Intergremial Docente ponderó los logros del diálogo con el gobierno. *El Liberal*. Diciembre de 2005. Edición impresa.
- La justicia rechazó amparo presentado por CISADEMS. *El Liberal*. Febrero de 2006. Edición impresa.
- Utepse sorteó subsidios y set de útiles escolares. *El Liberal*. Edición impresa. Marzo de 2006.
- El gremio UTEPSE lanzó su tradicional colonia de vacaciones en LUGUS. *El Liberal*. Edición impresa. Febrero de 2006.
- Utepse invita a los niños a pasar el verano en su colonia de vacaciones. *El Liberal*. Edición digital. Enero de 2012.
- No habrá propuestas sectoriales, dijo Elías Suárez. *El Liberal*. Edición impresa. Junio de 2005.
- El aumento salarial será para todos los trabajadores por igual. *El Liberal*. Edición impresa. Junio de 2005.
- Utepse y el gobierno analizaron el tema salarial del sector. *El Liberal*. Edición impresa. Junio de 2005.
- ATE dijo que no aceptará aumentos salariales “en negro”. *El Liberal*. Junio de 2005. Edición impresa.
- Zamora destina 60 millones en aumentos. *El Liberal*. Edición impresa. Julio de 2005.

- Habrá 100 pesos de aumento para agentes estatales. *El Liberal*. Edición impresa. Julio de 2005.
- Utepsé consideró positivos los nuevos anuncios. *El Liberal*. Edición impresa. Diciembre de 2005.
- Después de años se subió el índice de cada cargo docente. Las asignaciones familiares por hijo pasan de 30 a 45. *El Liberal*. Edición Impresa. Febrero de 2006.
- Romano: Es un buen gesto. *El Liberal*. Edición impresa. Febrero de 2006.
- El gobierno y los gremios retoman el diálogo por un nuevo acuerdo salarial. *El Liberal*. Edición impresa. Abril de 2007.
- El aumento a los estatales se ubicaría entre el 15 y el 16,5%. *El Liberal*. Edición impresa. Abril de 2007.
- Confirmaron un aumento salarial del 15% para empleados públicos. *El Liberal*. Edición impresa. Abril de 2007.
- Todas las asignaciones familiares aumentan un 40% en Santiago. *El Liberal*. Edición impresa. Agosto de 2007.
- Zamora anunció ayer 120 pesos extra para empleados públicos. *El Liberal*. Edición impresa. Diciembre de 2008.
- Los empleados públicos recibirán una suma extra de 250 pesos. *El Liberal*. Edición impresa. Diciembre de 2009.
- Zamora anunció aumentos para los empleados públicos. *El Liberal*. Edición impresa. Marzo de 2010.
- Los empleados públicos cobrarán una suma extra de 400 pesos. *El Liberal*. Edición impresa. Diciembre de 2010.
- Zamora firmó los decretos para el pase a contrato de empleados públicos. *El Liberal*. Octubre de 2011. https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/13334/zamora-firmo-decretos-para-pase-contrato-empleados-publicos?utm_campaign=ScrollInfinitoDesktop&utm_medium=scroll&utm_source=nota
- Sus vínculos institucionales con Santiago: la firma del acta de Reparación Histórica. *El Liberal*. Octubre de 2011. Disponible en: <https://www.elliberal.com.ar/noticia/15822/sus-vinculos-institucionales-santiago-firma-acta-reparacion-historica>
- Habrá opción de cargos para docentes de Nivel Primario. *El Liberal*. Agosto de 2011. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/santiago/5428/habra-opcion-cargos-para-docentes-nivel-primario>
- Acto de opción de cargos para Agrupamientos en Itinerancia. *El Liberal*. Septiembre de 2011. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/santiago/11544/acto-opcion-cargos-para-agrupamientos-itinerancia>
- Habrá opción de cargos para los docentes del Nivel Primario. *El Liberal*. Octubre 2011. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/santiago/12467/habra-opcion-cargos-para-docentes-nivel-primario>

- Zamora anunció 600 pesos de suma fija y comisión especial para ascensos de estatales. *El Liberal*. Diciembre de 2011. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/21525/zamora-anuncio-600-pesos-suma-fija-comision-especial-para-ascensos-estatales>
- Zamora anunció un 19,7% de aumento salarial para docentes y empleados públicos a partir de marzo. *El Liberal*. Febrero de 2012. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/31559/zamora-anuncio-197porciento-aumento-salarial-para-docentes-empleados-publicos-partir-marzo>
- Santiago inicia el ciclo lectivo 2012 con dos escuelas y jardines de infantes nuevos. *El Liberal*. Febrero 2012. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/31976/santiago-inicia-ciclo-lectivo-2012-dos-escuelas-7-jardines-infantes-nuevos>
- Exhibirán los listados de orden de méritos 2012. *El Liberal*. Marzo de 2012. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/santiago/22569/exhibiran-listados-orden-meritos-2012>
- Docentes podrán optar cargos. *El Liberal*. Marzo 2012. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/santiago/33202/docentes-podran-optar-cargos>
- Lllaman a cubrir cargos en el Nivel Secundario. *El Liberal*. Marzo 2012. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/santiago/35094/llaman-cubrir-cargos-nivel-secundario>
- Zamora: En siete años de gestión hemos inaugurado más de quinientos jardines de infantes. *El Liberal*. Marzo 2012. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/33798/zamora-siete-anos-gestion-hemos-inaugurado-mas-quinientos-jardines-infantes>
- No sólo que no queda ninguna escuela rancho, sino que construimos nuevos edificios escolares. *El Liberal*. Mayo de 2012. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/42639/no-solo-no-queda-ninguna-escuela-rancho-sino-construimos-nuevos-edificios-escolares>
- Habilitarán nuevos edificios escolares en la provincia. *El Liberal*. Septiembre 2012. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/60176/habilitaran-nuevos-edificios-escolares-provincia>
- Zamora anunció \$750 de suma extra y cronograma de pagos para estatales. *El Liberal*. Diciembre 2012. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/71101/zamora-anuncio-750-suma-extra-cronograma-pagos-para-estatales>
- Aumento salarial del 22% para docentes y empleados públicos. *El Liberal*. Febrero de 2013. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/79596/aumento-salarial-22porciento-para-docentes-empleados-publicos>
- Elías Suárez resaltó la "repercusión en el salario. *El Liberal*. Febrero de 2013. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/79597/elias-suarez-resalto-repercusion-salario>

- Exhibirán Listado de Orden de Mérito. *El Liberal*. Febrero 2013. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/santiago/77903/exhibiran-listado-orden-merito>
- El gobernador Zamora y Sileoni inaugurarán la escuela en Villa del Carmen. *El Liberal*. Marzo 2013. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/81296/gobernador-zamora-sileoni-inauguraran-escuela-villa-carmen>
- Acto de opción de cargos de horas cátedra de EGB III de la ruralidad”. *El Liberal*. Mayo 2013. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/santiago/92407/acto-opcion-cargos-horas-catedra-egb-iii-ruralidad>
- Prestaron juramento los diputados provinciales electos el 27 de octubre. *El Liberal*. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/117166/prestaron-juramento-diputados-provinciales-electos-27-octubre>
- Pagan aguinaldo el 19, sueldos el 26 y un extra de mil pesos el 3 de enero. *El Liberal*. Diciembre de 2013. <https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/116556/pagan-aguinaldo-19-sueldos-26-extra-mil-pesos-3-enero>

Otros medios de prensa:

- La mayoría de los empleados públicos seguirá en negro pero tendrá su megafiesta. *Visión Santiagueña* (2012) <https://visionsantiago.com/la-mayoria-de-los-empleados-publicos-seguira-en-negro-pero-tendra-su-megafiesta/>
- Blanco; Daniel (1994). A un año del Santiagueño. *Prensa Obrera*. <https://prensaobrera.com/aniversarios/a-un-ano-del-santiagueño>
- Montenegro acompañó a Zamora en el anuncio de incrementos de las asignaciones familiares. *UPCN*. <https://www.upcndigital.org/santiago-del-estero/articulos/57670/>
- “Santiago del Estero: Prestaron juramento los diputados provinciales electos el 27 de octubre”. Disponible en: <https://www.derf.com.ar/santiago-del-estero-prestaron-juramento-los-diputados-provinciales-electos-el-27-octubre-n584172>
- “Zamora anunció aumentos para los empleados públicos”. Diario Tres Líneas. Edición digital. Marzo de 2010.

Redes sociales:

- Frente Cívico Oficial (10 de diciembre de 2010). *El gobernador Zamora anunció que el 3 de enero se abonará \$400 de suma fija a todos los estatales*. Youtube: https://www.youtube.com/watch?v=QDnwEliN_eA&list=PL503B13A9D8900B68&index=8&ab_channel=FrenteCivicoOficial