Política laboral subnacional en la posconvertibilidad. El caso santiagueño (2005-2013)

Subnational labor policy during post-convertibility in Santiago del Estero province (2005-2013)

Marisol Mancini
Lic. En Ciencia Política (UNR).
Magister en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales (UBA).
solmancin@gmail.com

Fecha de recepción:
4.12.25

Fecha de aceptación:
12.6.26

Resumen

En este artículo se analiza la reconfiguración de la política laboral santiagueña entre 2005-2013 indagando en dos temas hasta el momento escasamente articulados, la conflictividad laboral durante la posconvertibilidad y la política laboral subnacional. El caso de Santiago del Estero resulta relevante por la convergencia de procesos políticos nacionales y provinciales que incidieron en su transformación. Sostenemos que los cambios introducidos a partir del establecimiento de mesas de negociación con los sindicatos -Mesas de Diálogo- se vincularon con dos procesos: el fin del juarismo y el inicio de una nueva etapa política con el gobierno de Zamora; y el impulso del gobierno nacional a la negociación colectiva en las provincias. En cuanto a los resultados, sostenemos que la dinámica que tuvieron las Mesas de Diálogo y el establecimiento de salarios mínimos garantizados, impactaron negativamente en la estructura salarial de los trabajadores provinciales. Asimismo, la Paritaria Nacional Docente incidió en las negociaciones salariales de toda la administración pública pro-

vincial. Finalmente, aunque la institucionalización de la negociación representó una ruptura con el período anterior, las prácticas del gobierno frente a los sindicatos confrontativos conservaron ciertos rasgos del régimen juarista.

Palabras clave: política laboral, - negociación colectiva - posconvertibilidad - régimen político - Santiago del Estero

Abstract

This article examines the reconfiguration of labor policy in Santiago del Estero between 2005 and 2013, focusing on two dimensions that have received limited integrated analysis: labor conflict during the post-convertibility period and subnational labor policy. The case is particularly relevant because it reveals the convergence of national and provincial political processes that shaped labor policy transformation. The article argues that changes following the establishment of bargaining tables with trade unions (Mesas de Diálogo) were linked to two processes: the end of juarismo and the emergence of a new political phase under Gerardo Zamora, and the national government's promotion of collective bargaining at the subnational level. These processes fostered institutional mechanisms to channel and contain labor conflict. However, the dynamics of the Mesas de Diálogo and national wage policies, particularly guaranteed minimum wages, negatively affected the wage structure of provincial workers. The Paritaria Nacional Docente (PND) also influenced wage negotiations throughout the provincial public administration. Finally, although the creation of a negotiation mechanism represented a departure from the previous period, the government's approach toward confrontational trade unions retained certain features of the Juárez regime. Thus, the reconfiguration of labor policy combined institutional change with continuities in the management of labor conflict.

Keywords: *labor policy - collective bargaining - post-convertibility - political regime - Santiago del Estero*

Introducción

La etapa inaugurada en la Argentina luego de la crisis de los años 2001 y 2002 se caracterizó por el crecimiento del empleo y por un cambio en la dinámica de las relaciones laborales y del mercado de trabajo. Estos fenómenos le otorgaron centralidad al mecanismo de la negociación colectiva, que durante la posconvertibilidad recuperó relevancia como modalidad para encauzar y canalizar el conflicto laboral (Marticorena: 2015).

La importancia otorgada desde el gobierno nacional a la negociación colectiva tuvo su correlato en los niveles provinciales. Esta centralidad se reflejó en la apertura y revalorización de la negociación a nivel subnacional, principalmente, a través de la Paritaria Nacional Docente (PND), por la que el gobierno nacional exhortó a los gobiernos provinciales a adoptar mecanismos de negociación propios. 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 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 PND tuvo un particular impacto, no solo para el sector docente, sino también para todos los trabajadores de la administración pública.

Consideramos que esta provincia constituye un caso paradigmático de transformación de su política laboral de cara a los cambios ocurridos en la política laboral nacional. Asimismo, procesos políticos locales también influyeron en la transformación de la política laboral provincial. En efecto, en el año 2004 se produce un contexto de crisis política -en el marco de una protesta social por el crimen de dos jóvenes en la localidad de La Dársena- que pone fin al denominado régimen juarista.

En la trayectoria del régimen, liderado por Carlos Juárez, pueden distinguirse 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).

Posteriormente, en el 2005, luego de un año de Intervención Federal (IF), asume la gobernación el radical Gerardo Zamora, incorporando las demandas de democratización y renovación políticas en la provincia (Ortiz de Rozas, 2010). En este contexto, el nuevo gobierno inauguró instancias de negociación con diversos actores provinciales, entre ellos los sindicatos, que se reunieron en las denominadas Mesas de Diálogo y Trabajo.

El objetivo de este artículo es analizar cómo se reconfiguró la política laboral santiagueña durante los dos primeros gobiernos de Gerardo Zamora (2005-2013) y examinar de qué modo, los procesos políticos mencionados -el cambio en el régimen político provincial y la política laboral nacional- influyeron en esa reconfiguración.

El objeto de estudio fue abordado desde una metodología cualitativa. Se utilizaron fuentes primarias, entrevistas, y fuentes secundarias, documentos oficiales, legislación y prensa escrita provincial, principalmente el diario El Liberal, el más importante de la provincia. El análisis de la prensa local permitió acceder a los resultados y dinámica de las negociaciones.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se analizan las transformaciones que se dieron en la forma de Estado[1] durante la posconvertibilidad a través de dos dimensiones de análisis, la relación capital y trabajo y las relaciones nación-provincias. En segundo lugar, analizaremos el impacto de estas transformaciones en los niveles provinciales. En tercer lugar, se examinará de qué manera los cambios en la forma de Estado y los procesos políticos provinciales influyeron en la configuración de a política laboral santiagueña durante los años 2005-2013.

1. La forma de Estado durante la posconvertibilidad.

Para estudiar la configuración de la política laboral en Santiago de Estero durante los años 2005-2013, vamos analizar las características que tuvo la forma de Estado durante ese período a través de dos dimensiones: la relación capital y trabajo y la relación nación-provincias. Ambas dimensiones nos aproximan a una comprensión de aspectos fundamentales del Estado luego de la crisis de los años 2001 y 2002 en relación con nuestro objeto de estudio.

La relación capital y trabajo

A partir del año 2003, se dio una incorporación progresiva de mecanismos institucionales que permitieron al Estado canalizar el conflicto obrero (Bonnet, 2015, Piva 2015, Marticorena, 2014). En el mismo sentido, Piva (2015:105), afirma que el gobierno "logró internalizar el conflicto obrero en una lógica reformista de concesiones y tendió a normalizarlo". Entre estos mecanismos, como veremos a continuación se destacan, además de la negociación colectiva, la reactivación del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil y el fortalecimiento del Ministerio de Trabajo con un papel activo en los conflictos laborales y en la homologación de acuerdos.

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

Esto implicó una diferencia fundamental con la década del '90, cuando 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). En esos años, el conflicto alrededor del salario se restringió en el marco de una disciplina impuesta por la convertibilidad del peso y de la estrategia neo-participacionista impulsada por los sindicatos de la Confederación General del Trabajo (CGT), 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).

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.

El decreto 392/2003 dispuso la incorporación al salario básico, mediante la negociación colectiva, de las sumas no remunerativas que se habían otorgado en el año 2002, aunque también se establecieron pautas que operaron como un techo para los aumentos salariales en la negociación paritaria (Marticorena, 2014).

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).

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 Nº 24.013, donde son convocados los órganos centrales de las representaciones de los trabajadores y de los empleadores. De todos modos, es necesario tener en

cuenta que, si bien la sanción de la ley 25.877 favoreció el incremento de la negociación por rama de actividad, la negociación por empresa mantuvo un predominio dentro del total de las negociaciones (Marticorena, 2014).

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, de la Administración Pública Nacional y de todas las entidades y organismos en los que el Estado Nacional actuó como empleador.

En el cuadro Nº1, se 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.

Cuadro Nº1. Comparación de la normativa sobre negociación colectiva

<table>
<tr><th colspan="4">Normativa sobre negociación colectiva</th></tr>
<tr><td colspan="2">Prevalencia de negociaciones de ámbito menor</td><td colspan="2">Preeminencia de negociaciones de ámbito mayor</td></tr>
<tr><td>1991</td><td>Dto. 2284: Art. 1: Artículo 1º. "Las partes signatarias de los convenios colectivos de trabajo, en ejercicio de su autonomía colectiva, podrán elegir el nivel de negociación que consideren conveniente"</td><td rowspan="4">2004</td><td rowspan="4">Ley de Ordenamiento Laboral 25.877 (derogó la Ley 25.250): Art. 24.Queda establecido el siguiente orden de prelación de normas:

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 efectuada por instituciones.</td></tr>
<tr><td>1993</td><td>Dto. 470: "Art. 2º 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.</td></tr>
<tr><td>1998</td><td>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.</td></tr>
<tr><td>2000</td><td>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.</td></tr>
</table>

Fuente: elaboración propia con base en la normativa

En cuanto a esta forma de interlocución estatal con los sindicatos, Etchemendy (2019) sostiene que durante el kirchnerismo se dio una coordinación salarial neo-corporativa que consistió 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 el salario mínimo de la economía.

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. Para estos autores, el crecimiento económico, la creación de empleos y la expansión del empleo registrado -esto último principalmente a partir de 2006- fueron concomitantes con el fortalecimiento de la negociación colectiva mediante una estrategia que impulsó el incremento del salario mínimo, vital y móvil.

A diferencia de los enfoques que analizan a la negociación colectiva como una expresión de diálogo social (Etchemendy, 2011 y Trajtemberg, 2016), 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, 2015 y Marticorena, 2014 y 2015). Siguiendo esta interpretación, sostenemos que el incremento de la negociación colectiva no consistió 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 canalizar las luchas sociales en el contexto de un proceso de recomposición de la acumulación y de reconstitución de la dominación luego de la crisis de 2001 (Marticorena, 2014; Bonnet, 2015). En este sentido, 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.

La relación nación - provincias

Durante los primeros años de la posconvertibilidad el gobierno puso en funcionamiento mecanismos de coordinación interjurisdiccional para la implementación de determinadas políticas públicas. Estos mecanismos e instrumentos de política implicaron una mayor presencia del Estado nacional en la coordinación y rol de rectoría de los sistemas educativos y de salud. En el caso específico de la educación, esto se implementó 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.

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 nacional. 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 produjo la primera transferencia de escuelas primarias nacionales a las 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 quedaron 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 interprovinciales en la calidad y el alcance de los bienes públicos suministrados (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 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 las 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 provincias 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 Nº25.864 (2003) de 180 días de clases; 2) Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente Nº25.919 (2004), que prorrogaba la vigencia del FONID creado en 1998; 3) Ley de Educación Nacional Nº26.206 (2006) y, 4) Ley de Financiamiento Educativo Nº26.075 (2006).

De todas estas leyes, las más importantes en relación con nuestro objeto de estudio son la Ley Nº26.206 y la Nº26.075. La Ley de Educación Nacional (26.206) reconoció el derecho a la negociación colectiva en su artículo N°67, inciso l, donde estableció que los docentes de todo el sistema educativo tienen "el derecho a la negociación colectiva nacional y jurisdicciónal".

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

El su artículo 3º, 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 6º 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 5º 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.

El artículo 9º 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 pudieran superar esas desigualdades. El reglamento y las pautas de aplicación del PNCSD fueron establecidos en la Resolución 301/2008 del Ministerio de Educación de la Nación. El programa introducía una innovación en materia de la relación salarial entre la Nación y las provincias, ya que generaba incentivos para que éstas optimizaran sus recursos y que los salarios fueran progresivamente solventados con fondos provinciales.

El artículo 10º de la Ley Nº26.075 dio origen a la PND y estableció que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el Consejo Federal de Cultura y Educación 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.

Cabe destacar la importancia otorgada al Consejo Federal de Educación en las leyes de Educación Nacional y de Financiamiento Educativo, ya que se vincula con el renovado rol de rectoría que se pretendía otorgar a la nación en su relación con las provincias.

En el artículo 116 de la ley de Educación Nacional se creó -en realidad se rediseñó- 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, se le otorgó a la Secretaría General del Consejo la misión de coordinar, entre otras cosas, el FONID y el PNCSD, antes mencionados.

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 PND, cuestiones totalmente ignoradas en la reforma de la década del '90.

El siguiente cuadro sintetiza las principales normativas del sector educativo vinculadas a la cuestión salarial y la negociación colectiva en el ámbito docente.

Cuadro Nº2. Normativa sobre salarios y negociación colectiva en el ámbito docente

Ley	Contenido
25.864 (2003)	**Artículo 4º:** 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 1º:** 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.
26.075 (2006)	**Artículo 3º:** 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.
	Artículo 5º: 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 9º: 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 10º: 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 con base en la normativa

Impacto a nivel provincial de las transformaciones en la forma de Estado

En cuanto a los resultados de las transformaciones en la relación capital y trabajo y en la relación nación-provincia, se evidenciaron varias limitaciones. Con respecto al PNCSD -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 PNCSD durante su período de vigencia, 2006-2011, fueron Santiago del Estero, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, San Juan, Salta y Tucumán.

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), tal como cuando lo financiaba el Estado Nacional.

Un aspecto importante para 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 NR y NB que profundizaron la precariedad del salario y 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 remunerativos (Informe Indicativo del Salario Docente, 2012). En este sentido, entre los años 2005 y 2013, la provincia de Santiago del Estero irá progresivamente incorporando componentes 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). 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 originaron en las diferentes capacidades fiscales de cada provincia y se pueden observar principalmente en la participación del gasto educativo en los presupuestos provinciales y el 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 ocurrió con la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo entre 2005 y 2009 y, si bien luego presentó oscilaciones, logró mantenerse en un nivel superior al previo a la sanción de esta ley.

Acorde a las responsabilidades de las provincias, el gasto en educación se concentró principalmente en remuneraciones. Casi 80% se vinculó 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 concentró en partidas salariales (Rivas y Dborkin, 2018).

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 Rio Negro, con incrementos de 137%, 127% y 119% respectivamente. 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.

La negociación colectiva en las administraciones públicas provinciales es muy heterogénea, 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 llevaron adelante por medio de diferentes modalidades, tales como la Comisión Negociadora Central, la Mesa Paritaria o el Consejo del Salario.

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 discutieron 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 N°24.185 de "Convenciones colectivas para trabajadores del Estado", en Jujuy las especificidades normativas no han sido reglamentadas y se dieron instancias más informales de diálogo y, en Mendoza, no se negoció en forma permanente.

En cambio, en otras provincias, a pesar de no tener normativa específica, se desarrollaron mesas de negociación que, si bien no han dado lugar a acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo, representaron instancias formales de diálogo en las que los sindicatos plantearon 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 hasta la fecha que abarca este estudio. En el Cuadro N°3, se mencionan las provincias que cuentan con normas sobre negociación colectiva en la administración central y, en el Cuadro N°4, aquellas que, sin contar con una normativa específica, tuvieron diversas instancias de negociación.

Cuadro Nº3. Provincias que poseen normativa sobre negociación colectiva

Provincias con leyes que reglamentan los procesos de negociación colectiva en la Administración Pública Central			
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 con base en la normativa y CFEP (2013)

Cuadro Nº4. 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 con base en CFEP (2013)

Como se mencionó, en cada Acta Acuerdo de la PND, se impulsó a las distintas jurisdicciones a que constituyeran paritarias docentes provinciales. En las jurisdicciones en las que no existió negociación colectiva, hubo mesas de negociación y/o eventual diálogo entre las partes interesadas (Claus, 2017). En el siguiente cuadro se sintetiza la situación normativa de las provincias que tuvieron diversas instancias de negociación en el ámbito docente hasta la fecha que abarca nuestro estudio.

Cuadro Nº5. 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 8.329	1993	Constituye el marco regulatorio de la NC. (decreto-reglamentario 1090/1994)
Chaco	Ley 3.529	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 Nº154 (OIT)
Entre Ríos	Ley 9.624	2005	Estable la Convención Colectiva de Trabajo Docente.
La Pampa	Ley 2.238	2006	Regula las negociaciones paritarias sobre cuestiones laborales relativas a la relación empleo público docente.
Mendoza	Ley 6.656	1999	El artículo 24 de esta ley adhiere a la Ley Nacional N°24.185 de Convenciones Colectivas para el Sector Público.
Neuquén	Ley 2.488	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 2.694	1993	Adhiere a la ley 23.929/91 que, en el orden nacional, regula la paritaria federal docente.
Salta	Ley 7.140	2001	Regula las convenciones colectivas que se celebren entre la AP e incluye a los trabajadores docentes.
San Juan	Ley 7.016	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 5.711	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 2.986	2007	Regula las NC que se celebren entre la AP y las asociaciones sindicales. Incluye al sector docente.
Santa Fe	Ley 12.958	2002	Establece las Convenciones Colectivas para el sector del Personal Docente de la Provincia.
Santiago del Estero	Ley 7.054	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 con base en la normativa y CFEP (2013)

Santiago del Estero pertenece al grupo de provincias que no poseen normativa sobre negociación colectiva, pero en las que sí existieron 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 mediante diferentes decretos.

En el siguiente apartado se desarrolla como impactaron los cambios en la forma de Estado y las características del régimen político provincial en la construcción de la política laboral santiagueña y en la dinámica y estructura de las Mesas de Diálogo durante el período 2005-2013.

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

De acuerdo con nuestro argumento, la política laboral provincial se construyó a partir de las transformaciones que se dieron en la relación capital y trabajo y en la relación nación-provincias, aunque también estuvo condicionada por las características políticas locales. Nos referimos a los cambios que estaban ocurriendo en ese período en el régimen político subnacional, con el fin del juarismo. En el siguiente apartado, se desarrollan los cambios que se dieron en el régimen político provincial y su impacto en la construcción de la política laboral.

De Juárez a Zamora: rupturas y continuidades en el régimen político santiagueño

La etapa formativa del régimen juarista tuvo lugar entre 1949-1952 y si bien también gobernó entre 1973-1976 y 1983-1987, la consolidación del régimen ocurrió entre 1995-1999 y 1999-2002. En esos años, la derogación de la Ley de Lemas le otorgó el monopolio del Partido Justicialista (PJ) provincial y la reforma de la Constitución provincial de 1997, habilitó su reelección como gobernador. El poder juarista se sostuvo en una estructura territorial de ramas del PJ encargadas de movilizar bases y gestionar recursos y en una estrecha relación con la policía provincial, especialmente con el Departamento de Informaciones Policiales (DIP), utilizado para el espionaje ilegal y el control de la disidencia, tanto de opositores como de dirigentes del propio partido (Schnyder, 2010). La crisis y el derrumbe del régimen se produjeron entre 2002 y 2004. En 2003, el doble crimen de La Dársena, que involucró a personas cercanas al poder político y económico juarista, desencadenó una fuerte movilización social expresada en las Marchas del Silencio, iniciadas en febrero de ese año y sostenidas durante setenta semanas hasta la llegada de la Intervención Federal el 1 de abril de 2004 (Saltalamacchia y Silveti, 2009).

Estas características del régimen santiagueño han concitado un gran interés académico. En este sentido, diversas investigaciones lo conceptualizaron como 'iliberal' (Beherend, 2011), híbrido (Gervasoni, 2009) y autoritario (Gibson, 2007).

En estos estudios, los autores definen a la democracia como sinónimo de políarquía. En este sentido, Gibson (2007) hace referencia a la transparencia de los procesos electorales y a la efectividad del estado de derecho y Gervasoni (2009) a elecciones multipartidarias libres, justas y con voto universal, donde los gobernantes respetan los derechos liberales clásicos. Por su parte, Behrend (2011) lo denominó iliberal en términos de la restricción de los derechos ciudadanos y la competencia política mediante el control de la justicia y los medios.

Son escasas las investigaciones sobre regímenes políticos subnacionales que incorporan el análisis de los Estados provinciales. En este sentido, Giraudy (2011), caracteriza al régimen santiagueño como no democrático-patrimonial, incluyendo en la indagación la dimensión institucional de los Estados provinciales. Para esta caracterización utiliza la distinción de Mazzuca (2002) sobre acceso al poder y ejercicio del poder.

Mazzuca (2002), define a los regímenes políticos a partir de dos dimensiones de análisis: la dimensión del acceso al poder, que se corresponde con la dicotomía democracia *versus* autoritarismo y la dimensión del ejercicio del poder del Estado, correspondiente con dicotomía burocracia *versus* patrimonialismo.

Si bien en este estudio tomamos esta distinción entre acceso y ejercicio del poder, para el análisis del régimen santiagueño, consideramos que conceptualizar el ejercicio del poder del Estado en términos de burocracia versus patrimonialismo significaría contemplar de manera aislada solo una de sus dimensiones constitutivas, su aparato institucional. Por lo tanto, conceptualizamos al ejercicio del poder de manera diferente y adoptamos la perspectiva propuesta por Oszlak y O'Donnell (2007), que define al Estado como relación social y como una instancia de articulación y dominación de la sociedad. 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, 1977).

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 dado que sostenemos, siguiendo a Medellín Torres (2006); Oszlak (1980) y Cabrero Mendoza (2007), que el régimen político tiene impacto en la implementación y estructuración de las políticas públicas.

Medellín Torres (2006:105) sostiene que 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". Por su parte, Oszlak (1980) propone distinguir las diferentes modalidades que presentan las relaciones de interdependencia al interior de la burocracia estatal vinculándolas con las características del régimen político. 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.

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. Ese año Gerardo Zamora -perteneciente a la Unión Cívica Radical- asume como gobernador en el marco del Frente Cívico.

En tal sentido, sostenemos, retomando la definición de régimen político de Mazzuca (2002), 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.

Entender al Estado como relación social y como una instancia de articulación de la sociedad, nos permitió observar los cambios y continuidades que se dieron en la dimensión del ejercicio del poder en relación con los actores políticos y sociales con el inicio del gobierno de Zamora.

Con respecto a los actores políticos, la principal transformación se produjo en la relación entre la nación y la provincia. Desde el inicio de su gestión, Gerardo Zamora selló una alianza con el gobierno nacional. Este acercamiento se consolidó antes del lanzamiento de la Concertación Plural de cara a las elecciones de 2007 y convirtió a Santiago del Estero en una de las provincias que mayor respaldo electoral brindó al kirchnerismo (Picco, 2015; Ortiz de Rozas, 2011). 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 eso*[2].

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. En este proceso, la memoria del Santiagueñazo -protesta social ocurrida en la provincia en diciembre de 1993 originada en rechazo a las políticas de ajuste protagonizada por empleados estatales, docentes y otros sectores sociales- funcionó como una referencia recurrente para justificar la necesidad de preservar acuerdos y garantizar la paz social.

A continuación, se desarrollan las características, dinámica y estructura de las Mesas de Diálogo provinciales.

Estructura y funcionamiento de las Mesas de Diálogo

Como mencionamos, la apertura de instancias de negociación con los sindicatos implicó una ruptura con el régimen juarista. Desde el inicio del gobierno, las nuevas autoridades recibieron a los gremios, que plantearon sus demandas. Durante los primeros meses, incluso los gremios docentes que venían desarrollando numerosas acciones conflictivas desde la Intervención Federal, fueron recibidos por diferentes funcionarios gubernamentales.

En 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 espacios de "política institucional de diálogo y consenso".

En su artículo 7°, la ley 7.054 establecía que la Mesa de Diálogo y Trabajo

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

El artículo 8º estableció que la Mesa estaría integrada por representantes de los gremios, tanto públicos como privados, "adheridos a la Confederación General del Trabajo y que 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 9º 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 10º, estableció que la Mesa se integrará con las entidades gremiales representativas del sector docente además de la representación de Estado provincial. Esta ley complementó a la normativa ya existente vinculada al empleo público -Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública provincial del año 1987, Ley 5.642-, al sector educativo -Estatuto Docente del año 1958-y a los derechos vinculados a la acción sindical incorporados en la Constitución provincial del año 2005.

En el sector educativo, la impronta de la política nacional en las políticas provinciales se puede observar en la ley de Educación provincial 6.876 sancionada en 2007, que deroga la ley de Educación Común 5.804 de 1989.

La ley de 2007 incorpora artículos que hacen mención a la Ley de Financiamiento Educativo Nacional y a la Ley de Educación Nacional. El artículo 9º establece:

> *El Estado Provincial garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Provincial conforme a las previsiones dispuestas en la Constitución Provincial (Art. 72), 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 estratégica que con relación al sistema educativo se diseñe.*

En cuanto a la dinámica de las Mesas de Diálogo, el impacto de la política laboral nacional se evidencia en la frecuencia de la negociación y en el porcentaje de aumento salarial otorgado.

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 PND 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 trabajadores estatales. La principal diferencia entre la nación y la provincia consistió en que los aumentos otorgados por esta última no se realizaban en cuotas.

Los incrementos salariales los anunciaba cada año Gerardo Zamora luego de las reuniones de las Mesas de Diálogo. Los aumentos provinciales se realizaban de manera paralela a los nacionales, e 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 a partir de salario mínimo garantizado en la paritaria docente.

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 familiares para los trabajadores del Estado y dicho aumento fue anunciado pocos días después del anuncio realizado por la nación para el mismo concepto. (Diario El Liberal. Edición impresa. "Todas las asignaciones familiares aumentan un 40% en Santiago". Agosto de 2007).

De la misma manera, en el mes de septiembre de 2012 Gerardo Zamora anunció el 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 públicos (UPCN Digital: "Montenegro acompañó a Zamora en el anuncia de incrementos de las asignaciones familiares).

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.

Cuadro Nº6. Fechas y aumentos salariales a nivel nacional y provincial (2005-2013)

Aumentos salariales Nación			Aumentos salariales Provincia
Año	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

De acuerdo con los datos que surgen de los Informes Indicativos 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 NR y NB.

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 con el 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 de 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 con 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. 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 (Informe Indicativo del Salario Docente, 2010).

La política nacional de salarios mínimos, si bien favoreció aumentos del salario docente, fijaba un piso que incluía componentes NR. Por lo tanto, el establecimiento del salario básico quedó a discreción de cada jurisdicción dado que la nación no tenía potestad para influir en los componentes de la estructura salarial de cada provincia.

Durante el período analizado, en Santiago del Estero se dieron varios aumentos salariales en los componentes R y NR. 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 provincial un aumento de 100 pesos. En esa oportunidad, también se incorporó el Incentivo Docente Provincial de 80 pesos como componente no NR y NB. 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 Nº7. 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, en relación con los aumentos NR, 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 NR y NB.

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

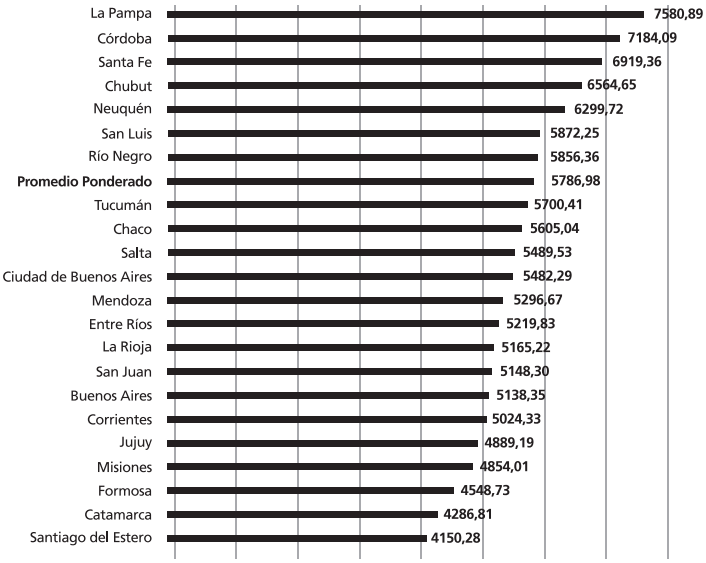
de financiamiento provincial en el período 2006-2013 fueron NR y NB. Este carácter comprende componentes como presentismo, incentivo docente provincial, incentivo a la calidad docente y gratificaciones por única vez, generalmente otorgadas a fin de año.

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 NR y NB pasaron del 5,9% en 2003 al 32,1% en 2010 (Informe Indicativo del Salario Docente, 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 (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 1.

Gráfico 1. 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



Fuente: Coordinación General Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE)/SsPE/SE/ME

La implementación de las Mesas de Diálogo significó una ruptura en términos institucionales con la trayectoria histórica del régimen político, ya que por primera vez se instituyeron instancias de negociación con los sindicatos. Sin embargo, en ese ámbito también se pudieron observar prácticas identificadas por los propios actores sindicales como heredadas del juarismo.

Con la implementación de las Mesas de Diálogo los sindicatos delinearon estrategias claramente diferenciadas. Los gremios que representan a los trabajadores de la administración central iniciaron conversaciones con el gobierno de manera temprana, aceptaron las condiciones impuestas por el gobierno y encauzaron rápidamente sus demandas. Por ejemplo, a pesar de que los gremios reclamaban el blanqueo de cifras NR en el salario, una vez que el gobierno anunciaba que no había disponibilidad presupuestaria, se aceptaba sin objeciones y se justificaba la medida. La excepción fue ATE, que no aceptó las condiciones de negociación del gobierno y, al igual que el Círculo Santiagueño de Enseñanza Media y Superrior (CISADEMS), quedaron excluidos de las Mesas de Diálogo. Esto provocó que el conflicto laboral se exprese por fuera de este ámbito institucional con aquellos sindicatos que desarrollaron estrategias confrontativas con el gobierno.

Por su parte, la respuesta del gobierno provincial a las estrategias de estos sindicatos fue cercenar el derecho a huelga mediante el uso de la conciliación obligatoria y aplicando descuentos por las jornadas de paro y la invisibilización de acciones conflictivas, ejerciendo presión en la prensa local.

En el caso de CISADEMS, siempre rechazó 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" (Entrevista a delegada de CISADEMS).

Es en este sentido que se pueden observar algunas continuidades vinculadas con las prácticas desarrolladas por el gobierno, que fueron definidas por los actores sindicales como prácticas gubernamentales que se reproducen de régimen juarista.

Por tal motivo, sostenemos que estas prácticas nos permiten afirmar que se da una continuidad en ciertos aspectos de la dimensión del ejercicio del poder del régimen político.

En síntesis, sostenemos que la dinámica que tuvieron las Mesas de Diálogo y la política

laboral nacional, impactaron negativamente en términos salariales y, de acuerdo a los datos presentados, Santiago del Estero finalizó el período estudiado siendo la provincia con el salario docente más bajo del país. Asimismo, durante ese período empeoró la composición de su estructura salarial, teniendo en cuenta el incremento de los componentes NR del salario.

3. Conclusiones

El objetivo de este artículo fue analizar la construcción de la política laboral santiagueña durante la posconvertibilidad y examinar de qué manera los cambios en el régimen político provincial y en la forma de Estado durante los gobiernos kirchneristas influyeron en esa construcción.

En relación con el régimen político, lo definimos como compuesto por dos dimensiones, acceso y ejercicio del poder del Estado. Consideramos que, con el ascenso de Gerardo Zamora a la gobernación de la provincia, se produjo un cambio en la dimensión del acceso al poder de régimen y no solo un cambio de gobierno, ya que implicó el fin del juarismo luego de varias décadas de dominación. Sin embargo, también observamos algunas continuidades en el ejercicio del poder en lo referido con las prácticas desarrolladas por el gobierno en las mesas de negociación y que fueron definidas por los propios actores sindicales como prácticas heredadas de la etapa juarista.

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, alineándose con la política laboral nacional.

Durante los dos primeros 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, 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 PND. En los años en los que los aumentos otorgados por la provincia fueron menores a los otorgados en la 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. En relación con las provincias, se revitalizaron mecanismos ya existentes como el FONID y el Consejo Federal de Educación. Con respecto a este 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 reguló las relaciones nación y provincias en el sector educativo.

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.

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 que durante el kirchnerismo 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 NR.

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.

El abordaje de las diferentes escalas de análisis -nacional y provincial- permitió el estudio de la variación territorial en la construcción de la política laboral. 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 nación-provincia.

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.

[1] Con forma de estado nos referimos a las características que asume el Estado capitalista en un período histórico determinado. Por ejemplo, cuando se hace referencia al Estado de bienestar-keynesiano o al Estado liberal (Piva; 2012).

[2] "Se afianza el vínculo entre Zamora y Kirchner". *El Liberal*. Edición Impresa. 5 de septiembre de 2005.

Referencias bibliográficas

Beherend, J. (2011) "Introducción: política subnacional y democracia". *Revista SAAP* Vol. 5, Nº2: 249-260.

Bonnet, Alberto (2007) *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina. 1989-2001*. Prometeo. Buenos Aires.

Bonnet, Alberto (2015) *La insurrección como restauración. El Kirchnerismo.* Prometeo. Buenos Aires.

Bonnet, Alberto y Piva, Adrian (2010) *El estado kirchnerista. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001*. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5172/ev.5172.pdf. Acceso el 10 de noviembre 2025.

Cabrero Mendoza, Enrique (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. 2007:359-388.

CFEP, Consejo Federal de Empleo Público (2013) *El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino.* Buenos Aires Jefatura de Gabinete de Ministros.

Claus, Agustín (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*: 193-219.

Darlington, Ralph (2014) "The Role of Trade Unions in Building Resistance: Theoretical, Historical and Comparative Perspectives". En Atzeni, M. (Coord.) *Workers and labour in a globalised capitalism. Contemporary Themes and Theoretical Issues.* Palgrave Macmillan. 2014:111-138.

Delamata, Gabriela (2002) "De los "estallidos" provinciales a la generalización de las protestas en Argentina". *Nueva Sociedad. Nº182:* 121-138.

Etchemendy, Sebastián y Collier, Ruth (2008) "Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)", *PostData Nº13*: 145-192.

Etchemendy, Sebastián (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.

Etchemendy, Sebastián (2019) "Coordinación Salarial Gubernamental e Inter-Sectorial en el Neo-Corporativismo Segmentado: Orígenes y Desempeño en Argentina y Uruguay (2005-2015)". *Revista SAAP.* Vol. 13, N°2: 341-380.

Gervasoni, Carlos (2009) "¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva". *Boletín de política comparada*. 75-93.

Gibson, Edward (2007) "Control de Límites: Autoritarismo Subnacional en Países Democráticos". *Desarrollo Económico*. 163-191.

Hyman, Richard (1981) *Relaciones industriales: una introducción marxista*. Madrid: Blume.

Informes Indicativos del Salario Docente (2005-2012) Coordinación General de Estudios del costo del Sistema Educativo. Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/documentacion/informes-salarios-docentes

Marticorena, Clara (2014) *Trabajo y negociación colectiva. Los trabajadores en la industria argentina, de los noventa a la posconvertibilidad*. Buenos Aires. Imago Mundi.

Marticorena, Clara (2015) "Avances en el estudio de la relación entre sindicalismo y kirchnerismo". *Revista Sociohistórica*, N°36: 1-22.

Mazzuca, Sebastián (2002) "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina". *Araucaria*. 23-47.

Medellín Torres, Pedro (2004) "La política y las políticas públicas en regímenes de "obediencias endebles". Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina". En Franco, R. y Lanzaro, J. Miño y Dávila (Coord.) *Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma en América Latina*. Págs.101-144.

Morduchowicz, Alejandro (2010) "El federalismo fiscal-educativo argentino". En IIPE-Unesco (Coord.) *Políticas educativas y territorios de articulación entre niveles de gobierno*. Buenos Aires, 225-260.

O'Donnell, Guillermo (1977) "Apuntes para una teoría del Estado". Documentos CEDES. 1-30.

Ortiz de Rozas, V. (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". *Trabajo y Sociedad*, N°16

Ortiz de Rozas, V. (2011) "El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un "oficialismo invencible". *Revista SAAP* Vol. 5, N°2.

Oszlak, Oscar (1980) "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios CEDES*; 3 N° 2:1-38.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (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*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, págs.555-583.

Palomino, Héctor y Trajtemberg, David (2006) "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina". *Revista de Trabajo Año 2 N°3:* 47-68.

Palomino, Héctor (2008) "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación". *Revista Latinoamericana de Estudios del trabajo* N°19: 121-144.

Piva, Adrián (2012) *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Piva, Adrián (2015) *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires. Batalla de Ideas Ed.

Rey, Maximiliano (2013) "Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia 55:71-108.*

Rivas, Axel y Dborkin, Daniela (2018) *¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?* Recuperado de https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/02/DT-162-EDU-Financiamiento-educativo_2018-01-VF-2.pdf. Acceso: 10 noviembre 2025.

Ruiz, Álvaro D. (2013) *La Negociación Colectiva en el Sector Público. Su desarrollo en los ámbitos locales*. Buenos Aires: Infojus.

Schnyder, María C. (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.

Trajtemberg, David (2016) "Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández". *Análisis Nº17:* 1-19.

Vilas, Carlos M. (2003) "Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990". *Revista Rap*, 300: 43-57.

Villarruel Amalia B. (2013) *El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino*. Consejo Federal de la Función Pública.

Cómo citar este artículo:
Mancini, Marisol (2026) "Política laboral subnacional en la posconvertibilidad. El caso santiagueño (2005-2013)". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 16 Nº31: 98-131