



Estado y Política(s)

**Debates teóricos y metodológicos
actuales sobre las políticas públicas**

Antonio Camou y María Laura Pagani
Coordinadores

FaHCE
FACULTAD DE HUMANIDADES Y
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas

Antonio Camou y María Laura Pagani
(Coordinadores)

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: D.C.V. Celeste Marzetti

Tapa: D.G.P. Daniela Nuesch

Correctora de estilo: Lea Hafter

Editora por Prosecretaría de Gestión Editorial y Difusión: Natalia Corbellini

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

©2017 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-1594-8

Colección *Estado y Política(s)*, 1

Cita sugerida: Camou, A. y Pagani, M. L. (Coords.). (2017). Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estado y Políticas ; 1). Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Decano

Dr. Aníbal Viguera

Vicedecano

Dr. Mauricio Chama

Secretaria de Asuntos Académicos

Prof. Ana Julia Ramírez

Secretario de Posgrado

Dr. Fabio Espósito

Secretaria de Investigación

Prof. Laura Lenci

Secretario de Extensión Universitaria

Mg. Jerónimo Pinedo

Prosecretario de Gestión Editorial y Difusión

Dr. Guillermo Banzato

Índice

<u>Introducción</u> <u>Antonio Camou y María Laura Pagani</u>	<u>9</u>
<u>Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno</u> <u>Antonio Camou y Leyla I. Chain.....</u>	<u>15</u>
<u>El análisis de las organizaciones estatales.</u> <u>Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos</u> <u>María Laura Pagani y María Eray Arce</u>	<u>53</u>
<u>Estado y movimientos sociales. Una propuesta para pensar la relación en torno a cuatro dimensiones de análisis</u> <u>Mauricio Schuttenberg y Juan Ignacio Lozano</u>	<u>93</u>
<u>Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un rompecabezas para armar</u> <u>María Laura Pagani.....</u>	<u>119</u>
<u>Las Políticas Públicas y las miradas de género.</u> <u>Algunas herramientas para promover su incorporación</u> <u>Mariel Alejandra Payo.....</u>	<u>149</u>
<u>Concepciones, dimensiones y perspectivas del desarrollo</u> <u>Federico Del Giorgio Solfa y Luciana Mercedes Giroto</u>	<u>169</u>

<u>Relaciones laborales en el sector público.</u>	
<u>Algunas particularidades del Estado como espacio de trabajo</u>	
<u><i>Magdalena Gil García</i>.....</u>	<u>189</u>
<u>Impersonalidad y responsabilidad colectiva</u>	
<u>en las instituciones públicas</u>	
<u><i>Gustavo H. Marin y Lupe Marin</i>.....</u>	<u>211</u>
<u>Políticas de Gobierno Abierto en los deliberativos municipales</u>	
<u><i>Marta Valeria Pau y Ricardo Sebastián Piana</i></u>	<u>233</u>
<u>Los autores.....</u>	<u>255</u>

Introducción

En los últimos años ha emergido con fuerza un interés por conocer el funcionamiento detallado del Estado, su diversificada estructura interna, sus relaciones con diferentes actores, sus modalidades de intervención en las esferas del mercado y la sociedad civil mediante políticas, y la manera de enfrentar los problemas específicos del ejercicio del gobierno y la gestión pública. Esta renovada preocupación tiene, al menos, dos fuentes. Por un lado, una ya extensa experiencia democrática –atravesada por graves crisis socioeconómicas y notorios fracasos gubernamentales– que ha puesto en el centro de la consideración pública las complejas vinculaciones entre política y gestión. Pero por otra parte, es también perceptible una cultura ciudadana que hace de la provisión eficiente y equitativa de bienes y servicios de calidad creciente un medio de intercambio político altamente valorado. Hoy en día, la política no solo tiene que dar cuenta de sus actos de manera transparente, ante una sociedad cada vez más informada y exigente, sino que también debe mostrar que es capaz de gestionar adecuadamente los recursos públicos a fin de resolver los problemas concretos de la ciudadanía.

A pesar de esta expansión de estudios sobre el Estado y las políticas públicas, aún creemos que estamos en deuda con la realización de investigaciones que reflexionen sobre la producción de conocimiento y las políticas, sobre la vinculación entre la academia y las organizaciones de la administración pública. Mirado desde la Universidad, el Estado y sus políticas se han tomado como objeto de estudio, realizando numerosos y valiosos trabajos de investigación con una lectura crítica sobre el funcionamiento estatal y el desempeño de las políticas. Estos trabajos han aportado en la descripción y explicación de distintos fenómenos del ámbito público estatal. Pero han sido menores las experiencias colaborativas en la generación de conocimientos que tengan en cuenta los saberes propios de los profesionales que allí se desempeñan y que a la vez sean capaces de permear las prácticas estatales.

En tal sentido, últimamente se ha puesto en cuestión desde el ámbito académico la visión tradicional que invoca la “transferencia” de conocimientos (hay alguien que “sabe” –desde la universidad– y vierte sus saber a aquellos que “no saben”), en el campo social y de las políticas. Sin embargo, para superar este enfoque es necesario tender puentes y avenidas de diálogo, donde el saber del “académico” encuentre canales de comunicación y un espacio de intercambio mutuamente enriquecedor con las experiencias y el *expertise* de los agentes públicos.

Ciertamente, desde el Estado se ha impulsado la articulación con las Universidades a través de diversos convenios, como por ejemplo en lo referido al análisis de resultados de las políticas públicas. Pero suele convocarse a la Universidad en la etapa final, en el momento de la evaluación, o en su momento inicial, para la elaboración de “diagnósticos” sociales. Desde este ámbito también está pendiente la sostenibilidad de estos espacios y que el resultado sea transformador más allá de un producto, un informe o una estadística; esto es, que contribuya sistemática e institucionalmente a la formulación de las políticas. El acercamiento se genera, pero los dos ámbitos siguen separados por lógicas de funcionamiento que hacen difícil una articulación sistemática y sostenible en el tiempo.

No obstante estas dificultades, desde hace algunos años –quienes son autores de los distintos capítulos que componen este libro– hemos compartido distintas jornadas de discusión e intercambio, y en este marco de reflexión conjunta surgió la iniciativa de esta edición, que se realiza con el impulso y aporte de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) y de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Esta publicación surge en gran medida como derivación, ampliación y profundización de preocupaciones de un itinerario de investigación, de reflexión y de debate colectivo que ya lleva varios años de compartida labor en torno a la problemática del Estado, las reformas y las políticas públicas. En efecto, desde el Departamento de Sociología, entre los años 2005 y 2007, se realizaron trabajos de investigación de manera conjunta con distintas áreas de la administración pública provincial que contaron con el apoyo de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC). En aquel entonces concluimos que la realización de esos proyectos constituyó una fructífera experiencia de vinculación entre dos instituciones públicas –la Universidad y el Estado Provincial– que era necesario continuar y perfeccionar mediante

iniciativas futuras de similar índole. Posteriormente, desde el año 2010 venimos desarrollando una línea de investigación, en el marco del Programa de Incentivos a la Investigación, bajo el título: “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la provincia de Buenos Aires: vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas”, radicado en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, de la Universidad Nacional de La Plata. Allí hemos analizado y debatido sobre distintas aristas de la política pública, iniciando acercamientos y acciones conjuntas. En la actualidad nos encontramos publicando este libro, compartiendo este espacio y apostando a nuevas líneas de acción conjunta porque creemos que el intercambio plural es enriquecedor para los autores y para las instituciones que integramos. Tanto para quienes se desempeñan exclusivamente en el ámbito académico, para quienes tienen como inserción profesional su trabajo en el Estado y para otros, que tienen una doble pertenencia laboral, como docentes e investigadores de la Universidad y como agentes de la administración. Sin duda, para los integrantes de los distintos equipos de trabajo, el balance de este proceso de vinculación es positivo y el aprendizaje es mutuo.

La premisa básica del análisis del que partimos es que la dinámica política y la dinámica estatal han de ser estudiadas conjuntamente, en sus vinculaciones, asincronías y mutua influencia. El enfoque parte de una mirada sociopolítica e institucional de las políticas públicas. De acuerdo con una caracterización clásica –inspirada en trabajos como los de Oszlak y O’Donnell, entre otros– una política pública (o estatal) puede ser definida como un curso de decisiones específicas tomadas por autoridades estatales para enfrentar una cuestión de la agenda pública. Con base en esta caracterización, como lo ha recordado Luis Aguilar Villanueva, una larga tradición de estudios sobre las políticas públicas ha distinguido entre el estudio de la política (*politics*) y el análisis de las políticas (*policies*). En el primer caso, para hacer referencia al entramado de reglas, recursos y relaciones de poder entre actores estratégicos en una sociedad; en el segundo ámbito, para referirnos a las condiciones más específicas de elaboración y puesta en práctica de los cursos de acción estatal. En un sentido importante, esta distinción analítica sigue siendo válida, pero su tajante división convertida en una nueva dicotomía puede llevarnos por mal camino. Por tal razón, hemos tratado de mantener unidas las consideraciones

propias de la “*politics*” junto con el estudio de las “*policies*”, incluyendo una tercera dimensión, la reflexión y propuesta de estrategias metodológicas para el abordaje de los distintos artículos y la presentación de algunos casos que ejemplifican los distintos temas que integran el libro.

El volumen comienza con un artículo de Camou y Chain que analiza, desde un recorrido histórico y a través de un caso particular referido a la provincia de Buenos Aires, la relación entre los procesos de elaboración de conocimiento y la toma de decisiones.

La reflexión sobre los distintos enfoques y metodologías para el análisis de las organizaciones públicas y las diversas formas de aproximación y conocimiento a los múltiples fenómenos que atraviesan actualmente a este tipo de organizaciones y sus contextos de inserción es abordado en el trabajo de Pagani y Arce, que sintetizan los alcances y posibilidades de diferentes técnicas y realizan un conjunto de recomendaciones para el desarrollo de estudios que tomen como objeto de estudio al Estado.

También se ha puesto en el centro de la escena las relaciones entre Estado y la sociedad, a partir de una reconfiguración en la relación entre lo público, lo privado y lo político, que ha impactado en un cambio en el diseño de políticas, a partir de la presencia de una pluralidad de actores que intervienen en el campo de lo público. Schuttenberg y Lozano analizan en este sentido la relación entre Estado y los movimientos sociales, y proponen dimensiones para pensar esta vinculación en el plano ideológico y pragmático de la política. Por su parte, Pagani aborda las concepciones de la participación ciudadana y las políticas públicas a partir de identificar las particularidades en cada etapa del ciclo de la política. En el artículo se señalan, como “piezas” de un rompecabezas, distintos ejes para estudiar los procesos de participación: contextos; actores convocados, sus motivaciones y prácticas; argumentos, niveles y mecanismos presentes en este tipo de políticas.

Entre las nuevas configuraciones en el campo de las políticas estatales resulta imprescindible la inclusión de la perspectiva de género. El trabajo de Payo conceptualiza algunos puntos relacionados con el diseño y la implementación de las políticas públicas. Se trata de un estudio de carácter exploratorio donde se indagan algunos casos considerados como “buenas prácticas” que pueden contribuir a la comprensión de la incorporación de este enfoque, contemplando necesidades específicas del género, así como sus usos, posibilidades y dificultades.

Otra preocupación que no debía quedar fuera de debate en un libro sobre políticas públicas es la temática del desarrollo. Del Giorgio Solfa y Giorotto exponen algunas reflexiones acerca de las tipologías del concepto de desarrollo y presentan los diferentes adjetivos que se le adicionan al concepto: desarrollo económico, sustentable, sostenible, local, social, social sostenible y endógeno.

Los siguientes dos capítulos incluyen trabajos que dan cuenta de otro actor central para pensar las políticas: los agentes estatales. En el artículo de Gil García se describen las relaciones laborales en el sector público, planteando las principales cuestiones de la agenda, los actores y sus dinámicas, y se exponen un conjunto de reflexiones acerca de las particularidades del Estado como ámbito de trabajo. Por su parte, Marín y Marín, reflexionan sobre un conjunto de fenómenos y problemáticas ligadas al ejercicio de las tareas de los funcionarios públicos al interior de la arena institucional-estatal, y problematizan lo que denominan la “impersonalidad” de las tareas de los agentes estatales y la responsabilidad colectiva que implica.

Finalmente, un libro sobre políticas públicas no puede dejar de abordar el análisis de la introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que han transformado los modelos tradicionales de organización y que también involucran nuevas formas de relación entre el Estado y la ciudadanía. Pau y Piana, luego de un recorrido sobre las concepciones de gobierno abierto, presentan resultados a partir de una serie de indicadores relevados sobre los sitios web de los legislativos locales.

En síntesis, este libro es un modesto aporte a la continuidad y a la profundización de ese vínculo complejo pero fructífero entre la academia y la gestión, entre la investigación científica y los procesos de toma de decisiones, entre la Universidad Nacional y la Administración Pública, que no solo declamamos sino que practicamos como trabajo en conjunto. Esperamos que la lectura de estas páginas contribuya tanto a una mejor comprensión de las problemáticas de las actuales políticas públicas como a brindar sólida evidencia y productivos marcos analíticos para su abordaje.

Antonio Camou y María Laura Pagani
La Plata, otoño de 2017.

Relaciones laborales en el sector público. Algunas particularidades del Estado como espacio de trabajo

Magdalena Gil García

Introducción

El total de trabajadores dependientes del sector público en todos sus niveles y jurisdicciones es de aproximadamente 3,5 millones,¹ de manera que parte importante de la dinámica de las relaciones de trabajo se origina en dicha esfera. La relevancia y complejidad del empleo público no refiere solo a sus dimensiones, sino a su composición, puesto que abarca una amplia gama de actividades que van desde las tareas de la administración hasta la salud, la educación, el transporte, la industria y la seguridad. Al mismo tiempo, la Administración Pública se divide en tres poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y tres niveles de gobierno (Nacional, Provincial y Municipal). De esta manera, el empleo estatal constituye un universo amplio y heterogéneo de tareas, estructuras y regulaciones. Un estudio empírico sobre las relaciones laborales en el sector público requeriría una desagregación de las áreas y niveles del Estado, generando una descripción y un análisis pormenorizado de las legislaciones laborales,² actores sindicales y dinámicas particulares. Dicho relevamiento escapa a los objetivos del presente capítulo,

¹ Según lo informa el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social de la Nación. Seguimiento del empleo público Nacional y Provincial, 2016.

² A modo de ejemplo, en la provincia de Buenos Aires el marco normativo que regula la relación de empleo público se sistematiza en un estatuto general y 18 regímenes especiales, mientras que en el Poder Ejecutivo Nacional se clasifican 56 regímenes y/o escalafones.

que constituye una aproximación de carácter general acerca de las principales características de las relaciones laborales en el Estado. Así, en la primera parte haremos un breve recorrido histórico por el proceso de institucionalización de las relaciones laborales en el sector, dando cuenta de sus vicisitudes y diferentes grados de avance. Mientras que en la segunda, señalaremos algunos de sus rasgos distintivos, ilustrando las reglas que regulan los contenidos de la agenda en la negociación colectiva, las características de los actores involucrados y las dinámicas. Finalmente, a partir de estas características, se incluirán breves reflexiones que procuran ser un aporte a la comprensión de las especificidades del Estado como ámbito de trabajo y se expondrán algunos rasgos centrales que consideramos relevantes para analizar la temática planteada.

La institucionalización de las relaciones laborales en el sector público

En primer lugar, es necesario aclarar que en el presente trabajo se entiende a las relaciones laborales como un espacio en el que los actores representativos de los trabajadores, empleadores y Estado interactúan con el objeto de determinar condiciones de trabajo y empleo de carácter colectivo, y como un medio a través del cual se determinan diferentes elementos relacionados: maneras de asignar tareas y funciones, relación contractual, fijación y composición de los salarios, modos de evaluar rendimientos, promoción y recategorización, etc. (Fernández, 2005).

Las relaciones laborales asumen rasgos singulares en el modelo sindical argentino, caracterizado por la unicidad y la centralización de la negociación. Esto implica que el Estado le confiere el monopolio de la representación al sindicato con mayor número de afiliados, otorgándole la personería gremial. En este punto, la Ley de Asociaciones Profesionales (Ley 23.551) realiza una distinción entre dos estatus diferentes del reconocimiento a los sindicatos: organizaciones con inscripción o personería gremial. Mientras que los primeros se encuentran reconocidos institucionalmente y se les concede el derecho de realizar reuniones y asambleas, solo los que tienen personería gozan de la exclusividad para representar a los trabajadores de un ámbito personal (categorías laborales) y territorial determinado, interviniendo en las negociaciones colectivas y vigilando el cumplimiento de la normativa laboral. En este marco, la negociación colectiva es la que tiene lugar entre empleadores y organizaciones de trabajadores con personería gremial con el objeto de fijar condiciones de trabajo y empleo, creando normas de derecho.

El reconocimiento legal de las negociaciones fue reglamentado en 1953 y obtuvo jerarquía constitucional con la reforma de 1957. Si bien en términos legales los acuerdos pueden realizarse en diferentes niveles, en nuestro país se ha consolidado una tendencia centralizada que privilegia la negociación en el nivel de la rama de actividad. Los convenios colectivos de trabajo resultantes de dichas negociaciones tienen el carácter normativo de un contrato Ley y rigen para toda la vida laboral de un sector determinado.

Bajo este modelo fueron institucionalizándose desde la década del cuarenta las relaciones laborales en el sector privado y en el complejo empresarial del Estado (SEGBA, ONS, ENTEL, YPF, entre otras) sin alcanzar al resto del sector público. Así, en la administración pública, debido a la particular naturaleza del empleador, las condiciones de trabajo se encontraban todavía determinadas unilateralmente por el Estado. Esta situación encontraba fundamentos en el terreno del derecho desde la teoría de la relación unilateral, la cual sostenía que en el vínculo entre funcionario y administración pública, existía una relación de desigualdad de la posición jurídica entre las voluntades en juego (voluntad pública - voluntad privada) (Rial, 2013). Al postularse la existencia de una supremacía de la administración pública en la relación jurídica, no era posible pensarla como un contrato privado para la prestación de un trabajo. De esta manera, para dichas corrientes el empleo estatal, en tanto servicio público, era de naturaleza estatutaria, y emanaba de un acto administrativo en el cual se establecían los derechos y obligaciones de los empleados. Subsidiariamente, esto significaba la negación de la condición de trabajador a los funcionarios públicos, lo cual implicaba una restricción de los derechos colectivos asociados a dicho estatuto. En términos formales, los derechos de sindicalización, negociación y huelga, reconocidos para los trabajadores del sector privado, resultaban incompatibles “con los principios de jerarquía, lealtad y fijación unilateral de las condiciones de empleo y continuidad de servicios que supone la función pública” (Córdova, 1980 citado en Diana Menéndez, 2009, p. 115). Al mismo tiempo, dicha tesis excluía la hipótesis de conflicto laboral, ya que ningún interés profesional y sectorial podía oponerse al interés general expresado por la administración, de la que serían servidores (Rial, 2013).

A esta teoría unilateral, se opusieron los contractualistas, que afirmaban que entre el Estado y quien le presta un servicio personal, subordinado y remunerado, se genera una relación laboral equivalente a la que existe en el

sector privado, de modo que, aunque esta asuma regulaciones especiales, la naturaleza del empleador no justifica la exclusión de este vínculo (Diana Menéndez, 2009). De esta manera el debate que subyacía entre las teorías contractualistas y unilateralistas es el estatuto del agente estatal, es decir, si se trataba de un trabajador que vende su fuerza de trabajo a cambio de un salario y posee determinados derechos colectivos, o de un funcionario público excluido de los mismos por su vínculo con la función de gobierno. Así, desde el enfoque unilateral se fueron presentando una serie de argumentos que impedían considerar a los empleados públicos como trabajadores: “la condición soberana del Estado, la índole estatutaria de la relación con sus empleados, la ausencia de fines de lucro en la función pública y el peligro de distorsión del sistema democrático que entrañaba la negociación con entes privados” (Córdova, 1998, p. 123).

En nuestro país dichas teorías resultaron absolutamente dominantes, dificultando la institucionalización de las relaciones laborales en el sector público. Detrás de dichos presupuestos se encontraban además factores políticos e históricos que contribuían a obstaculizar dichos procesos. En primer lugar, se destaca la necesidad de garantizar el control de una burocracia a la que se le exigía lealtad y obediencia, evitando que la posibilidad de negociar colectivamente sus condiciones de trabajo contribuyera a la politización del sector. En efecto, no podía ser bien visto desde las autoridades estatales la posibilidad de autorizar en el interior del Estado un sindicalismo de oposición con influencias de corrientes ideológica diversas (Diana Menéndez, 2009). Como contrapartida a esta restricción de derechos colectivos, y con el objeto de neutralizar posibles conflictos laborales, se les concedió a los empleados estatales, inicialmente, una plataforma de privilegios, que implicaban un alto grado de protección y beneficios sociales en comparación a los trabajadores del sector privado. Así, dichos trabajadores se caracterizaban por su situación de “White Collar” (Contreras, 2010), al gozar de “condiciones de trabajo y de salario más beneficiosas, estabilidad en el empleo, regímenes de licencias más extensos y sistemas de seguridad social sólidamente instituidos” (Armelino, 2009, p. 5).

Esta situación comienza a modificarse con la expansión de las funciones del Estado y el incremento de sus planteles, debilitándose los privilegios de los funcionarios públicos y dando inicio a lo que algunos autores consideran un proceso de proletarización de los mismos (Diana Menéndez, 2009; Armelino, 2009). Este desmejoramiento de las condiciones laborales en el sector público se inscribió en un debate más vasto sobre el Estado, en el que

comienza a cuestionarse que el “interés público” resulte un concepto unívoco (Rial, 2013). Es en este contexto que comienza a darse una mutación respecto a la naturaleza jurídica del empleo público, donde las perspectivas del derecho laboral ganan terreno frente a las del derecho administrativo.

Los primeros avances en la institucionalización de las relaciones laborales se realizaron en la década del ochenta, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tuvo un rol importante en que dicho proceso cobrara impulso, puesto que “estableció un piso de condiciones que exigieron la adopción de ciertas regulaciones más proclives al tratamiento paritario que a la imposición unilateral” (Armelino, 2009, p. 5). Entre las normas más importantes de este organismo internacional que favorecieron que los estados introdujeran convenciones colectivas se destaca la aprobación del Convenio 151 sobre relaciones de trabajo en la administración pública en el año 1978, el cual habilitaba la participación de las organizaciones de empleados públicos en la determinación de las condiciones de empleo y estimulaba la utilización de procedimientos de negociación colectiva, aunque reservaba a los gobiernos el derecho a decidir qué hacer con las fuerzas armadas y de seguridad. Como evidencia de la relevancia que tuvo dicho Convenio, el día 27 de junio, fecha de su firma, se celebra actualmente el día del Trabajador del Estado. Otra acción fundamental de dicho organismo fue la aprobación del Convenio 154 en 1988, en el cual se fomenta la negociación colectiva en todos los campos de actividad económica, incluyendo expresamente a la administración pública.

En Argentina, la oportunidad de avanzar en esta dirección tuvo que esperar a la salida de la dictadura cívico-militar de 1976. Pese a que las negociaciones colectivas no se encontraban reglamentadas, la sindicalización del sector público era un derecho reconocido desde el primer cuarto del siglo XX. Los trabajadores dependientes de la administración pública nacional comenzaron a organizarse gremialmente en la década del veinte en la Liga de Empleados Públicos Nacionales, que representa el antecedente de la actual Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN) fundada en 1948 (Contreras 2010; Orlansky, 2006). Así también, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), otro de los gremios más importantes del ámbito estatal, surge en 1925 en los talleres de la dirección de Navegación y Puertos ubicados en el Riachuelo (Contreras, 2010). De esta manera, los trabajadores del Estado tenían fácticamente el derecho a organizarse colectivamente y, pese a que no se les concediera formalmente el derecho a negociar sus condiciones de trabajo,

existía una dinámica que las habilitaba. Es decir, en muchos casos la presión de los sindicatos favorecía la existencia de “paritarias de hecho” (Godio y Slodky, 1989, en Armelino, 2009, p. 14), pero estas tenían un carácter episódico y no institucionalizado. Como señala un dirigente de UPCN: “el Estado era el que elaboraba el presupuesto, establecía las estructuras y dotaciones y fijaba los salarios, cuando eran bajos o insuficientes, (...) el mecanismo de reacción era el reclamo” (Autón, 2013, p. 154). Así, la historia de la administración pública demuestra que “ni el reconocimiento formal del derecho implica inmediatamente el ejercicio del derecho, ni no tener el derecho reglamentado implica que no se pueda negociar un convenio colectivo de trabajo” (Armelino, 2009, p. 24).

En el contexto político de restauración democrática y de rehabilitación de la actividad sindical, el gobierno nacional ratificó en 1986 el Convenio 151 de la OIT (Ley N° 23.328) y dos años después el Convenio 154 (Ley N° 24.544). Mediante la ratificación de dichos convenios, se estableció que se harían efectivos sus contenidos, dándose inicio a un proceso progresivo de desarrollo de las negociaciones colectivas en el sector público y generándose las condiciones para la difusión de los primeros convenios colectivos de trabajo. Así, en 1991 se sanciona la primer Ley que autoriza la negociación colectiva en el ámbito estatal para los docentes (Ley N° 23.929).

Desde entonces, la institucionalización de las relaciones laborales tuvo un avance considerable, con diferentes grados y modalidades de implementación según las áreas y niveles del Estado, constituyendo una pluralidad de situaciones con matices entre unilateralismo rígido y negociación plena y amplia (Rial, 2013). Es decir, el proceso por el cual se fueron introduciendo las negociaciones colectivas y los convenios colectivos de trabajo en el sector público no fue homogéneo al interior del Estado, presentándose divergencias de acuerdo a las jurisdicciones y actividades. En relación a los grados de institucionalización entre los tres poderes del Estado, el Poder Ejecutivo es el que registra mayor avance en materia de legislación laboral y negociación colectiva; mientras que el Poder Legislativo y el Judicial, si bien en algunos casos se encuentran alcanzados por las normativas que regulan la paritaria en el Ejecutivo, muestran escasos progresos en las reglamentaciones sobre relaciones de trabajo (Barzola, Lira, Nassano y Oyarzo, 2012; Ruiz, 2013).

En lo que refiere a las características destacadas del contexto normativo general, las regulaciones abarcan la administración central y las áreas de salud y administración, las cuales tienen habitualmente una normativa específica

(Ruiz, 2013). Así, es conveniente recordar que las fuerzas armadas y policiales se encuentran excluidas de las relaciones laborales, puesto que se les niega la posibilidad de sindicalización, la facultad de representación y de negociación. Otro rasgo en común de las diversas reglamentaciones es la exclusión de las autoridades políticas vinculadas a la función de gobierno (Ministro, Secretario, Subsecretario, Asesores, etc.). Respecto a las estructuras funcionales de los ámbitos de negociación que se establecen en las normativas se destaca la división entre una negociación de carácter general y otra sectorial para actividades específicas (Ruiz, 2013). Así, a pesar del peso que tienen las negociaciones de carácter general, se observa cierto grado de descentralización en la dinámica de las relaciones laborales en el sector público argentino (Armellino, 2009). En dichas instancias institucionales de diálogo se vinculan el Estado empleador, representado por funcionarios que ostenten un cargo de rango superior (generalmente Ministro de Economía, de Trabajo o áreas asociadas a la organización institucional de la función pública) y los gremios con personería gremial, con diferente cantidad de representantes y votos de acuerdo a la cantidad de afiliados (Ruiz, 2013).

En base a estos rasgos centrales, nos encontramos, a nivel de la administración pública nacional, con un Convenio Colectivo General vigente (CCT 214/06), el cual establece condiciones mínimas de trabajo (duración de la jornada laboral, horas extras, régimen de licencias, normas de seguridad e instrucciones básicas de la composición del salario) y aspectos más amplios de las condiciones de trabajo (Armellino, 2009), y con convenios colectivos sectoriales tales como el alcanzado en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el del personal de los cuerpos artísticos de la nación, el del Sistema Nacional de Empleo Público, entre otros (Rial, 2013).

A nivel subnacional trece jurisdicciones³ han reglamentado las negociaciones colectivas bajo diferentes modalidades: Comisión Negociadora Central, la Mesa Paritaria o el Consejo del Salario (Villarroel, 2013; Rial, 2013). No obstante, pese al reconocimiento institucional de la negociación, solo en tres

³ Las jurisdicciones que cuentan con este tipo de negociaciones son: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Chubut, Tierra del Fuego, Neuquén, Catamarca, Jujuy, Entre Ríos, Chaco, Corrientes y La Pampa (Villarroel, 2013).

jurisdicciones se han celebrado convenios colectivos de trabajo.⁴ Finalmente, aquellas provincias que aún no han reglamentado la negociación colectiva presentan diferentes instancias de diálogo entre el Estado y los representantes gremiales.

De esta manera, se han dado grandes avances en la materia en las diferentes jurisdicciones y niveles del Estado, los cuales resultan fundamentales en el reconocimiento y ejercicio de derechos de los trabajadores estatales, puesto que limitan la unilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo. Así, los Convenios Colectivos de Trabajo permiten establecer la base común de derechos laborales a partir de la negociación entre empleadores y representantes de los trabajadores, a diferencia de los tradicionales Estatutos de empleo público, los cuales solo pueden ser modificados por normas del Congreso o Decretos del Poder Ejecutivo. No obstante, como hemos dado cuenta, parte del debate acerca de la naturaleza estatutaria de empleo público aún persiste, ya que existen ciertos sectores de la administración pública que permanecen excluidos de tales dinámicas. Asimismo, la individualización de condiciones de trabajo y salariales mediante la proliferación de diferentes formas de contratación por tiempo determinado obstaculiza los avances señalados. Tales contratos dan cuenta de un progresivo corrimiento del derecho laboral al comercial, ya que no se rigen por los estatutos de empleo público o por los convenios celebrados colectivamente. Así, la difusión de dichas modalidades dificulta las posibilidades de representación y cobertura sindical de dichos trabajadores, y contribuye a dismantelar el sustrato colectivo de las relaciones de trabajo.

Relaciones laborales en el ámbito estatal: agenda, actores y dinámicas

Ahora bien, una vez planteado el recorrido histórico por el todavía inacabado proceso de institucionalización de las relaciones laborales en el sector público, presentaremos algunas reflexiones acerca de los rasgos particulares que asumen las mismas. En primer lugar una característica distintiva es que, pese al carácter capitalista de la sociedad, no se trata de la relación clásica entre capital-trabajo, debido a que la instancia del capital es reemplazada

⁴ Las tres jurisdicciones que han alcanzado la firma de un convenio colectivo como producto del proceso de negociación son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Salta y Santa Cruz (Rial, 2013; Villarroel, 2013).

por la del Estado, el cual se caracterizaría por la ausencia de un interés estrictamente económico o de lucro. Además, el empleo estatal tiene como rasgo distintivo la estabilidad laboral, de carácter Constitucional (Art. 14 bis), la cual si bien fácticamente no cubre a la totalidad de los trabajadores, dado el creciente peso de los contratos por tiempo determinado,⁵ proporciona una mayor seguridad en el empleo que la existente en el sector privado.

Otra particularidad de las relaciones laborales en el sector público se vincula con los contenidos de la agenda que se encuentran sometidos a negociación colectiva, los cuales refieren a cuestiones laborales que integran la relación de empleo, como las salariales y las condiciones de trabajo, pero excluyen materias reservadas a la decisión unilateral de la administración. A modo de ejemplo, las leyes de negociaciones colectivas que rigen para la Administración Pública Nacional (Ley N° 24.185) y la Ley que rige para la Administración Pública de Buenos Aires (Ley N° 13.453), exceptúan de la negociación la organización y la conducción de la Administración Pública, considerando la estructura orgánico funcional, y el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa. Desde el campo sindical, algunas opiniones de los representantes gremiales⁶ permiten dar cuenta de que el argumento del gobierno respecto a su necesidad de preservar aquellas facultades para garantizar la gestión es interpretado como un pretexto que les permite “retacear la discusión de determinadas temáticas” (Autón, 2013, p. 153). De igual manera, ambas normativas establecen que los acuerdos salariales y aquellos que se relacionen con las condiciones económicas de la prestación laboral deben sujetarse a los contenidos de las leyes de presupuesto. Así, la estructura presupuestaria que establece los recursos financieros asignados a las diferentes unidades administrativas le otorga cierta rigidez al sistema de remuneraciones del sector público y puede operar restrictivamente sobre la capacidad de decisión de ciertos actores estatales en las

⁵ A modo de ejemplo, según los datos del CENDA (2007) en el Poder Ejecutivo Nacional el empleo en planta temporaria y permanente se incrementó solo un 10% entre 2001 y el tercer trimestre de 2006, mientras que el empleo por contrato lo hizo en más de un 50%.

⁶ Villarroel (2013) y Diana Menéndez (2009) recogen testimonios que dan cuenta de estas tensiones: “la misma ley dice que hay facultades que no se negocian (...). Entonces de acuerdo a cómo cada uno lo interpreta esto es o no es facultad de dirección (...) los gremios avanzan sobre todo lo que pueden, ellos quisieran arrogarse todo: la estructura, el presupuesto” (Diana Menéndez, 2009, p. 118).

negociaciones. En este mismo sentido, testimonios de los representantes sindicales recogidos en Villarroel (2013) destacan que, si bien el presupuesto no es un impedimento para negociar, impone limitaciones para el logro de determinadas reivindicaciones salariales: “Si fuera por lo que prevén de aumento los presupuestos para el año siguiente, no habría negociación salarial, nunca está atada del todo a lo presupuestario (...). Sí, para un resultado determinado es probable que el presupuesto sea un impedimento” (Villarroel, 2013, p. 56). De esta manera, la aplicación de los acuerdos económicos involucrados en las negociaciones colectivas puede efectivizarse cuando están dadas las condiciones presupuestarias.

En la determinación de la Ley de Presupuesto de cada nivel de gobierno intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo que pone en evidencia el entramado de actores institucionales que participan, implícita o explícitamente, en las relaciones laborales en el Estado. Así, las demandas salariales de los trabajadores del Estado involucran “debates parlamentarios, la financiación por parte de niveles de gobierno superiores y hasta la revisión de las estructuras financieras del Estado mismo” (Barzola et al., 2012, p. 5). Además de la intervención de ambos poderes en las normas presupuestarias, se conforma una estructura de dependencia financiera entre el Estado central y los niveles subnacionales a partir del sistema de coparticipación federal. Así, en las provincias la evolución de los salarios en el sector público ha estado marcada por el derrotero de la coparticipación federal, puesto que de ella dependen fuertemente muchas jurisdicciones (CENDA, 2007). Como muestra de esta situación han existido casos en que los gobiernos provinciales reclamaron mayor financiamiento del gobierno nacional para afrontar pagos salariales.

Resulta fundamental considerar las normativas presupuestarias, puesto que no solo tienen influencia en la fijación de salarios, sino que impactan directamente en el ingreso de trabajadores al sector público y en el escalafón administrativo, ya que establecen la cobertura de cargos. Así, la restricción presupuestaria, junto a los reiterados congelamientos de vacantes, han significado un obstáculo en el desarrollo de la carrera de los trabajadores públicos.

Respecto a los actores de las relaciones laborales, una de las características sobresalientes es la coexistencia de varios sindicatos con personería gremial, y que por lo tanto pueden ejercer la plena representación de los intereses de los trabajadores del Estado. En primer lugar, para comprender dicha pluralidad sindical es necesario atender al universo heterogéneo de actividades y sectores

dentro del ámbito estatal, de manera que la fragmentación gremial es en parte un correlato sociopolítico de la diversidad de regímenes laborales.

No obstante, nos encontramos en casi todos los niveles y áreas del Estado con la existencia de dos o tres sindicatos con la posibilidad de representar a los trabajadores, diversidad que se profundiza en el sector de la administración pública y de educación (Barzola et al., 2012). De esta manera, se trata de una singularidad respecto a la tendencia monopólica de la representación que existe en el sector privado. La pluralidad de organizaciones sindicales es una característica histórica del empleo público en Argentina, ya que, si bien en el primer cuarto del siglo XX, UPCN y ATE surgen como organizaciones de distintas categorías laborales, a inicios de la década del cincuenta representaban legalmente a la misma actividad (Contreras, 2010). Así, nos encontramos con dos organizaciones sindicales que tienen ámbito de actuación sobre todos los trabajadores de la administración pública nacional, provincial o municipal, y territorial en toda la república Argentina. El hecho de que coexistan en el mismo ámbito, implica que ambas organizaciones participan en las negociaciones colectivas, en los conflictos, y que cada una de ellas elija a sus delegados y a su junta interna.

Esta pluralidad le otorga particularidades a la dinámica de las relaciones del trabajo, ya que los trabajadores tienen la posibilidad de elegir entre más de un sindicato para ser representados, los cuales deben darse estrategias de afiliación en competencia con el resto de las organizaciones con personería gremial (Diana Menéndez, 2007 y 2009). De esta manera, un estudio empírico que analice las relaciones laborales en el sector público deberá tener en cuenta no solo la conflictividad con la contraparte empleadora, sino las disputas entre las diferentes organizaciones sindicales, y los núcleos de discusión que se generan en los lugares de trabajo en los que conviven representantes gremiales de diferentes organizaciones.

Esta heterogeneidad de actores que intervienen en la negociación se replica en la contraparte empleadora, puesto que en representación del Estado nos encontramos en las estructuras de la administración pública con diversos funcionarios con capacidad de decisión. Para evitar que tal diversidad complejice la dinámica de relaciones laborales, se estableció una estructura de negociación de carácter general y otra sectorial, donde se trabajan temáticas específicas de determinados regímenes laborales y organismos y a la cual se incorporan los gremios de ese ámbito particular y las autoridades ministeriales.

Si bien tal dinámica podría contribuir a limitar la diversidad de interlocutores estatales, parece no evitar todas las dificultades en la negociación (Rial, 2013; Diana Menéndez, 2009). A modo de ilustración, es posible retomar las palabras de un dirigente de UPCN respecto a los inconvenientes que esta situación puede generar para los sindicatos en determinadas coyunturas particulares: “en las discusiones sectoriales participaban, además, las autoridades de cada organismo, o sea, treinta y dos funcionarios más, cada uno con su comprensible expectativa de sector no siempre fácilmente coincidente (Autón, 2009, p. 130). Así, el Estado empleador, resulta “una figura compleja, multifacética, compuesta por representantes de distintas áreas de gobierno” (Barzola, Lira, Nassano y Oyarzo, 2013, p. 5). Esto ha sido destacado como un problema de comunicación para las organizaciones sindicales que se enfrentan a varios interlocutores institucionales “validados” (Diana Menéndez, 2009).

No obstante, el mayor problema sujeto a debate es el doble rol del Estado en la negociación en el sector público, como parte empleadora y como reguladora de las relaciones laborales. En las negociaciones colectivas en el sector privado, empleadores y sindicatos cuentan con la función del Estado como mediador, a través del Ministerio de Trabajo, para canalizar los conflictos laborales y arribar a acuerdos. En el caso del sector público, se presenta el problema de que el Ministerio de Trabajo, que integra la parte empleadora, resulta la autoridad de aplicación de las diversas normas de negociación colectiva, cumpliendo un rol de mediador en materia de relaciones laborales, así como de fiscalizador de las condiciones de trabajo. La polémica en tales circunstancias es si dicho Ministerio puede constituir un árbitro neutral, actuando como un actor desajado del gobierno y con autonomía respecto del Poder Ejecutivo. Así, como ha señalado Beliera (2015), las negociaciones en el sector público no pueden ser consideradas como tripartitas en un sentido estricto, sino que tienen un carácter bipartito, puesto que el Estado es juez y parte de las condiciones laborales de los empleados públicos. Para dar solución a dicho dilema, en el caso de la administración pública de la Provincia de Buenos Aires, se han presentado diversos proyectos para la constitución de un órgano imparcial que pueda mediar entre el Estado empleador y los sindicatos ante la emergencia de conflictos laborales de difícil resolución; pero dichas iniciativas han encontrado numerosos obstáculos y todavía resultan una materia pendiente.

Ahora bien, si las negociaciones colectivas y los procedimientos conciliatorios fracasan, los sindicatos con personería gremial cuentan con el derecho

a promover diferentes acciones colectivas de lucha. Siguiendo la conceptualización empleada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEySS) se entiende por conflicto laboral a “la serie de eventos desencadenada a partir de una acción conflictiva realizada por parte de un grupo de trabajadores o empleadores con el objeto de alcanzar sus reivindicaciones laborales” (Palomino et al., 2007, p. 3). En este sentido, según la serie elaborada por el MTEySS en el período 2006-2015 el ámbito público concentró el 64 % de los conflictos con paro. Asimismo, los datos dan cuenta de la mayor intensidad de la conflictividad, dado que las huelgas se prolongan en el sector público por mayores períodos de tiempo. De esta manera, entre 2006-2015 el promedio de jornadas no trabajadas por huelguistas en el ámbito estatal es de 7, dato que contrasta con el promedio de 2 del sector privado. Respecto a las áreas que explican la mayor conflictividad (medida a través de conflictos con paro, huelguistas y jornadas) se destaca la administración pública, la salud y la enseñanza, mientras que el nivel provincial fue más conflictivo que el municipal y el nacional (MTEySS).

Este creciente protagonismo del empleo estatal en la conflictividad laboral es una tendencia desde la década del noventa, que les permite hablar a algunos autores de “un desplazamiento del dinamismo sindical hacia estos sectores de servicios sociales estatales, de la administración pública, del transporte y de las finanzas” (Gómez, Zeller y Palacios, 1996, p. 15). Así, las transformaciones estructurales realizadas en el Estado que generaron la precarización y la destrucción de puestos de trabajo en los noventa produjeron un aumento de los conflictos encabezados por los trabajadores estatales, tanto nacionales como provinciales y municipales (Duhalde, 2012). Aunque en principio podemos afirmar que la implementación de políticas públicas sobre el empleo público tiene implicancias directas en la dinámica del conflicto laboral, es necesario considerar otro tipo de factores que inciden en la misma. Así, analizar la conflictividad del sector público reviste una complejidad que, además de considerar las particularidades de cada actividad y jurisdicción, debe atender a: las estrategias del Estado como empleador y de los diferentes sindicatos; a la influencia de las condiciones económicas; a la seguridad que proporciona la estabilidad laboral y la existencia de menores represalias en el ámbito público.

Una cuestión que ha sido destacada por la bibliografía especializada es el hecho de que los sindicatos estatales están más expuestos a las variables

de tipo políticas, de manera que para comprender sus estrategias es necesario atender a la manera que influye en la conflictividad el alineamiento político-partidario con el gobierno de turno (Diana Menéndez, 2009; Murillo y Ronconi, 2004; Mulcahy, 2009). Bajo esta lógica, es posible inferir que al existir una identidad política compartida las cúpulas sindicales tengan una tendencia a la inacción y a la espera de compensaciones futuras en forma de puestos o de otro tipo; y en un sentido contrario, que actores sindicales no alineados tengan mayores incentivos a visibilizar los conflictos, con el objeto de desprestigiar a la gestión y posicionar a sus dirigentes como una alternativa. Es decir, la imposibilidad de escindir al Estado empleador del Estado gobierno genera que los sindicatos estatales tengan una predisposición al conflicto o a la inacción por motivos políticos que trascienden el interés gremial, lo cual cobra mayor evidencia en momentos preelectorales (Diana Menéndez, 2009; Duhalde, 2015). Para caracterizar estas lógicas del sindicalismo estatal, Diana Menéndez (2009) utiliza la categoría de “intercambio político”, en la que los sindicatos vinculados políticamente al gobierno intercambian con la parte empleadora beneficios por consenso social, diferenciándola de lo que sucede en la negociación colectiva clásica entre patrones y trabajadores, donde los beneficios se intercambian por continuidad del trabajo. Al mismo tiempo, puede ser considerada como otra particularidad de las dinámicas de relaciones laborales en el sector público la proximidad cotidiana de los gremios con las autoridades estatales, la cual habilita a construir un canal de negociación y de transferencias de recursos más permanentes y aceptados con el poder político.

Además de la inescindibilidad Estado empleador/Gobierno, incide en la conflictividad laboral del sector el denominado, según Oszlak (1997), rol infraestructural desempeñado por la burocracia, es decir su acción en la producción de bienes, regulaciones o servicios donde se materializa cierto interés general o societal. Así, pueden existir tensiones entre las medidas gremiales y la prestación de determinados servicios públicos, puesto que la normativa nacional recepta las prescripciones de la OIT respecto a la posibilidad de limitar el derecho de huelga en las actividades cuya interrupción puede poner en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de la población. La legislación vigente (Artículo 24 de Ley 25.877), señala que en los períodos de huelgas debe garantizarse la prestación mínima de aquellos servicios que son considerados esenciales, como es el caso de los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas, y el control

del tráfico aéreo. Aunque tal situación dificulte a las acciones colectivas de los trabajadores organizados de determinadas actividades, el público usuario es una variable considerada en las estrategias de los diversos sindicatos estatales y es utilizado como un instrumento de presión (Diana Menéndez, 2009). De igual manera, la apelación de su rol de prestadores de servicios públicos resulta ser un recurso retórico igualmente invocado por trabajadores estatales de diferentes actividades y que funciona como un modo de legitimación de sus luchas particulares. A modo de ejemplo, la campaña realizada por la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores estatales (CLATE) y retomada por ATE en el año 2016 “Mi trabajo son tus derechos” (CLATE, 2016), busca poner de relieve la relación entre los derechos laborales de los trabajadores del sector público y los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía. Es decir, en la conflictividad gremial se realiza un trabajo de universalización mediante el cual los sindicatos del estado asocian el particularismo de las demandas laborales al interés general de los derechos ciudadanos. Así, los trabajadores del sector público se apropian de la idea del Estado como garante de derechos y representante del interés general, vinculando sus reclamos por mejores condiciones de trabajo con la denuncia de escasez de presupuesto asignado a determinadas áreas y/o el vaciamiento de políticas públicas. La manera en que en la conflictividad laboral se articulan intereses sectoriales con cuestionamientos respecto del rol que debiera tener el Estado ha sido señalado por otros trabajos que analizan los sindicatos estatales (Diana Menéndez, 2009; Duhalde, 2012; Beliera, 2015), y puede ser interpretado de acuerdo a las características específicas de cada conflicto como un recurso de legitimación o como un conflicto por la gestión y el desenvolvimiento de las políticas públicas.

Algunas particularidades del Estado como ámbito laboral

Los trabajadores del sector público son aquellos que ponen en marcha la maquinaria del Estado a través de diferentes funciones: docentes, profesionales y trabajadores de la salud, recaudadores de impuestos, científicos, inspectores, etc. Así, son empleados y remunerados por el Estado para poner en ejecución, en prácticas cotidianas y concretas, las políticas públicas en todo el país. En el apartado precedente hemos dado cuenta de cómo esta situación genera ciertas particularidades en las dinámicas de las relaciones laborales, pero consideramos que estas también se expresan a nivel de los trabajadores.

Como primera aproximación consideramos que para estudiar los ámbitos estatales de trabajo es necesario observar el modo en que se expresa el entrecruzamiento entre cuestiones laborales y políticas. Así, la imposibilidad de separar al Estado empleador del Estado Gobierno no resulta una cuestión indiferente para los trabajadores, sino que puede tener implicancias subjetivas, contribuyendo a generar diferentes prácticas, sentidos y valoraciones del trabajo en el Estado. En este punto, Diana Menéndez (2009) señala la existencia de la tensión “trabajador-funcionario”, la cual implica que “sentirse parte de una estructura que lleva adelante políticas públicas, con las cuales no solamente no se identifica, sino que se opone, puede convertirse en una situación tensa respecto de sus tareas laborales” (2009, p. 135). Es decir, la sensación de que el trabajo cotidiano involucra concepciones ideológicas u objetivos políticos que no se comparten puede generar consecuencias en el involucramiento de los trabajadores con su actividad laboral o debilitar la pertenencia institucional. De manera contraria, algunos estudios han señalado que determinados colectivos de trabajadores que tienen un activismo político en agrupaciones afines al gobierno, trasladan sus compromisos militantes a su trabajo en la administración pública (Perelmiter, 2012; Vázquez, 2014; Gradín, 2013). Así, a partir de la adhesión a la gestión de gobierno, algunos grupos han construido una significación del trabajo estatal como “militancia”, que implica trabajar con vocación, compromiso y sin atenerse a horarios preestablecidos.

Otra dimensión sociopolítica que incide en las significaciones y prácticas en el trabajo estatal es la percepción de que las tareas desempeñadas permiten la producción de bienes o servicios donde se materializa cierto interés público. Tal situación da lugar al dilema trabajador-servidor público (Diana Menendez, 2009), que implica que ante la posibilidad de tomar una medida de lucha en reclamo a las malas condiciones laborales se considere la manera en que esto repercute en las necesidades de los sectores destinatarios de sus tareas. Asimismo, la referencia al compromiso con los destinatarios de las tareas, la conciencia de cumplir con un rol político-social y/o el sentirse parte de una entidad que de alguna manera interviene en el bienestar general, le imprime ciertos rasgos de politicidad a los sentidos del trabajo en el Estado (Diana Menéndez, 2009; Gil García, 2014).

Finalmente, en el apartado precedente hemos dado cuenta de cómo la conflictividad se expresa hacia el Estado empleador/Estado gobierno, pero a los fines de estas breves reflexiones cabe analizar los modos en que dichos conflictos se manifiestan al interior del ámbito estatal. Así, ha sido señalado en

algunos estudios que en los espacios estatales de trabajo se conforma un campo de relaciones conflictivas que se expresan tanto en términos verticales (entre funcionarios de gobierno y empleados) como horizontales (entre los mismos trabajadores). Respecto a los primeros, Beliera (2015) destaca que los funcionarios de gobierno resultan interpelados como patrones de la relación salarial a los que se les dirigen las demandas relativas a las condiciones de trabajo. Tal situación, según dicha autora, habilita a que se construya una frontera simbólica entre ambos grupos, es decir, una oposición funcionarios/trabajadores como identidades en disputa, la cual no resulta unívoca ni invariable.

En lo que refiere a los conflictos en términos horizontales, Diana Menéndez (2009) ha destacado cómo la heterogeneización de los vínculos de empleo en la década del noventa dio surgimiento a tensiones entre los trabajadores de planta permanente y los contratados. Es decir, la proliferación de trabajadores contratados, con condiciones laborales y salariales diferentes a las del personal estable, contribuyó a generar percepciones y prejuicios cruzados entre ambos grupos, los cuales se tradujeron en conflictos (solapados o explícitos) en los espacios de trabajo.

De esta manera, el Estado como ámbito laboral se nos aparece como una trama compleja y conflictiva en la que coexisten funcionarios públicos con diferentes funciones, condiciones de trabajo, visiones y disposiciones, lo cual tiene incidencia en la sociabilidad, conformación de identidades y organización de los trabajadores.

Conclusiones preliminares

La singular naturaleza del empleador le imprime al empleo público y a las relaciones laborales del sector significativas peculiaridades. Así, hemos dado cuenta de la manera en que tal situación impidió que durante muchos años los funcionarios públicos sean caracterizados como trabajadores, negándoseles los derechos de representación y negociación colectiva asociados a dicho estatuto. De esta manera, en las páginas precedentes hemos planteado un breve recorrido histórico por el proceso de institucionalización de las relaciones laborales en el Estado, ilustrando sus vicisitudes y presentando algunas reflexiones acerca de las particularidades que asumen las mismas. El presente capítulo constituye una aproximación de carácter general, de la que pretendemos extraer ciertos rasgos centrales que consideramos relevantes para analizar y comprender la temática planteada:

1. El empleo público, lejos de constituir un universo homogéneo de ámbitos de trabajo, es un rompecabezas de actividades, estructuras y normativas. Como consecuencia, un estudio en profundidad, debe desagregar al Estado en áreas y jurisdicciones, lo que permitirá una descripción y análisis de las condiciones de trabajo, reglamentaciones laborales y actores. De esta manera, cada nivel y actividad del Estado cuenta con su propia dinámica de relaciones laborales, de negociación y conflictividad. Al mismo tiempo, dicha situación, tiende a generar como correlato sociopolítico la fragmentación y escasa coordinación de la organización colectiva de los trabajadores del sector público.
2. Es conveniente recordar que ciertas actividades y áreas del estado todavía se encuentran excluidas del derecho a celebrar convenios colectivos de trabajo. Asimismo, la proliferación de diferentes formas de contratación por fuera de los estatutos o convenios colectivos de empleo público deja el vínculo laboral sujeto al derecho civil y comercial, contribuyendo a la individualización de las condiciones de trabajo y al desmantelamiento del sustrato colectivo de las relaciones de trabajo.
3. Si bien la pluralidad gremial debe comprenderse en el marco de la heterogeneidad de tareas y regulaciones, en casi todos los niveles y áreas hay más de un sindicato con la posibilidad de representar a los trabajadores. Así, en futuras investigaciones es necesario analizar las consecuencias que genera la competencia intersindical en las dinámicas de las relaciones laborales en el sector.
4. En las negociaciones colectivas en el sector público, nos encontramos con la presencia de actores estatales en la parte mediadora y empleadora, de manera que las mismas no revisten un carácter tripartito.
5. El sector público concentra gran parte de la conflictividad laboral, fundamentalmente en las áreas de administración pública, salud y educación, y en los niveles subnacionales. De igual manera, se caracteriza por la mayor intensidad de la misma, dado que las jornadas no trabajadas se prolongan por mayores períodos de tiempo que en el sector privado. Así, dicha conflictividad debe ser problematizada evitando análisis reduccionistas y observando cómo intervienen diferentes dimensiones económicas, gremiales y políticas.
6. En relación al punto anterior, debe tomarse en particular consideración la manera en que la imposibilidad de separar al Estado empleador del

- Estado gobierno le imprime ciertos rasgos singulares a las lógicas de negociación e influye en la dinámica de conflictividad laboral en el sector.
7. En el ámbito estatal, los empleados públicos, en tanto vendedores de su fuerza de trabajo al Estado, tienen la capacidad de universalizar sus reclamos vinculando sus reivindicaciones y reclamos sectoriales con los derechos de la ciudadanía. Así, abordar los conflictos laborales en el sector público implica observar los modos en que los sindicatos estatales realizan dicho trabajo simbólico de universalización, y la manera en que sus conflictos gremiales intervienen disputas por la gestión y orientación de determinadas políticas públicas.
 8. Estudiar el estado como ámbito laboral y comprender los sentidos asociados al trabajo que construyen los empleados públicos requiere incorporar dimensiones sociopolíticas, indagando la manera en que influye en la imposibilidad de separar el Estado-empleador del Estado-gobierno, el compromiso con los destinatarios de las tareas y la apropiación de la idea del Estado como encarnación del interés general.

Bibliografía

- Argentina. Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social de la Nación. Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales. Seguimiento del empleo público Nacional y Provincial. Datos a Junio de 2016 http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/SIPA/Seguimiento_del_empleo_publico_Nacional_Provincial_y_Municipal.pdf
- Armelino, M. (2009). *Breve historia de la negociación colectiva en la administración pública nacional*. Trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Buenos Aires. Recuperado de http://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p6_Armelino.pdf
- Autón, O. (2013). La negociación colectiva y la modernización del Estado. Avances y retrocesos. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 15(27), 117-132.
- Barzola, V., Lira, L., Nassano, M., Oyarzo, L. (2012). *Relaciones del Trabajo en la Administración Pública argentina*. Primeros aportes para una perspectiva general. Trabajo presentado en las VII Jornadas de Sociología de la UNLP. FaHCE, UNLP, La Plata. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1707/ev.1707.pdf

- Barzola, V., Lira, L., Nassano, M., Oyarzo, L. (2013). *Representación sindical en el empleo público*. Trabajo presentado en el XI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Buenos Aires. Recuperado de: http://www.aset.org.ar/2013/ponencias/p15_Barzola.pdf
- Beliera, A. (2015). *Entramado de politicidad en un ámbito estatal de trabajo: La experiencia de los trabajadores del Hospital Provincial Neuquén (2005-2013)*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata, Argentina.
- CENDA. (2007). Empleo público ¿estabilidad o precarización?. En *El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas*, Informe trimestral n°11. Buenos Aires: CENDA.
- Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE). 2016 Campaña Continental en defensa del Empleo Público “Mi trabajo son tus derechos” <http://www.clate.org/micro2016/> Consultado el 14/12/2016
- Contreras, G. (2010). *La organización sindical del personal de la administración pública nacional durante el primer gobierno peronista (1946 -1955). Acuerdos, conflictos y disputas*. Trabajo presentado en Segundo Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-1976). Universidad Nacional de Tres de Febrero-Red de estudios del peronismo, Buenos Aires.
- Córdova, E. (1998). El acomodamiento de las relaciones laborales en el ámbito de la función pública. *Derecho Laboral*, 189, 123-146.
- Cremonte, M. (2009). *Negociación colectiva*. Buenos Aires: Iec-CONADU
- Diana Menéndez, N. (2007). *La representación sindical en el Estado: los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)* (Tesis de Maestría). Recuperada de <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/02/2007dianamenendez.pdf>
- Diana Menéndez, N. (2009). *Condiciones de trabajo y precarización laboral en el Estado. El caso de los trabajadores del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* (Tesis Doctoral). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Duhalde, S. (2012). *La vida al interior del sindicato. Estudio de caso sobre la dinámica interna de la Asociación Trabajadores del Estado, 2003-2008* (Tesis Doctoral). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Duhalde, S. (2015). *La dimensión política en el sindicalismo municipal del “interior” bonaerense. El caso de los gremios estatales en la ciudad de Azul*.

- Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Buenos Aires. Recuperado de: http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/15_Duhalde.pdf
- Fernández, A. (2005). *Estado y relaciones laborales*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gil García, M. (2014). *La Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires como ámbito laboral: la situación del Personal perteneciente a la Ley 10.430. Un estudio de caso sobre percepciones y representaciones acerca del Empleo Público de los trabajadores estatales*. Trabajo presentado en VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4694/ev.4694.pdf
- Gómez, M., Zeller, N. y Palacios, L. (1996). La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la argentina (1991-1995). Las prácticas de lucha sindical en una etapa de restructuración económica y desregulación del mercado de trabajo. *Cuadernos del Sur*, 12(22-23), 119-160.
- Gradín, A. (2013). Estado, dispositivos de gestión y territorio: la participación de los movimientos de desocupados en los programas de asistencia al desempleo (2002 - 2011, Argentina). *Boletín Institucional Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO Argentina*. Recuperado de http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/produccion_academica/1395237438_agustina-gradin.pdf
- Mulcahy, A (2014). Interacciones entre sindicatos docentes y estado. La Provincia de Buenos Aires entre 2000 y 2007. *Archivos analíticos de políticas educativas*, 22(111). Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/2750/275031898112/>
- Murillo, M. V. y Ronconi, L. (2004). Teachers' Strikes in Argentina: Partisan Alignments and Public-sector Labor Relations. *Comparative International Development*, 39(1), 77-98.
- Orlansky, D. (2006). *Política y burocracia: La reforma del Estado en la Argentina* (Tesis Doctoral). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. (1997). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Documento CEDES/G.E CLACSO*, (8). Vol. 8..
- Palomino, H., Spaltenberg, R. y otros (2007). Un nuevo indicador del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Los conflictos laborales en la argentina 2006-2007. *Trabajo, Ocupación y Empleo*, 7, 17-35.

- Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Estudios Sociológicos*, 89, 431-458.
- Rial, N. (2013). La negociación colectiva en el sector público. En *Negociación colectiva en el sector público*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Ruíz, A. (2013). *La negociación colectiva en el sector público: su desarrollo en los ámbitos locales*. Buenos Aires: Infojus.
- Vázquez, M. (2014). Militar la gestión: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado en Argentina en las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista de Ciencias Sociales*, 41(74), 71 -- 102.
- Villarroel, A. (2013). *El empleo público y la negociación colectiva en el estado argentino*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Sec. Gabinete y Coord. Administrativa. Coord. Ejecutiva.

Los autores

María Eray Arce

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Estudios sobre Estado y políticas públicas. Planificación y evaluación de políticas. Docente de la asignatura Metodología de la Investigación I en la carrera de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Asesora de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires. Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

Antonio Camou

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Magister y Doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México). Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET) y del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata). Docente de postgrado de la Universidad de San Andrés, en el área de Administración y Políticas Públicas. Ha publicado trabajos especializados sobre temas de gobernabilidad democrática, reformas del Estado y educación superior en Argentina y América Latina, en libros y revistas académicas, además de publicar regularmente notas de opinión en diarios, revistas y sitios web. En la actualidad es Vicedirector del IdIHCS (UNLP-CONICET).

Leyla Inés Chain

Licenciada en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, y Magister en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín) y en Desarrollo Económico Local (Universidad Autónoma de Madrid). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales (Instituto de Desarrollo Económico y Social, Universidad Nacional General Sarmiento). Ayudante (ordinario) cátedra Sociología General (Universidad Nacional de La Plata). Autora de *Vinculaciones entre conocimiento especializado y políticas de planificación para el desarrollo local: el caso de la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP en el proceso de asesoramiento del Plan Estratégico Brandsen (2002/2003)* (2015) y coautora junto a Patricio Narodowski de *Economía para empezar por el principio. Una guía para aprender la economía y formular proyectos* (2013). Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

Federico Del Giorgio Solfa

Magister en Marketing Internacional por la Universidad Nacional de La Plata; Master in Diritto, Economia e Politica dell'Unione Europea por la Università degli Studi di Padova; y Especialista en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Profesor Titular Ordinario de Gestión de Proyectos en la Universidad Nacional de La Plata. Profesor Titular de Desarrollo Local, Maestría en Relaciones Laborales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Miembro del Comité de Pares en Ciencias Aplicadas, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. En el ámbito provincial, se ha desempeñado como Agente de Modernización y como Gerente en el Organismo Regulador de Aguas Bonaerense. Autor y ensayista en revistas nacionales e internacionales, ha publicado el libro *Benchmarking en el sector público: aportes y propuestas de implementación para la provincia de Buenos Aires* (2012) y como coautor el libro *Pursuing Competition and Regulatory Reforms for Achieving Sustainable Development Goals* (2016).

Magdalena Gil García

Licenciada en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Diploma Superior en Gestión y

Control de las Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de La Plata). Becaria doctoral CONICET, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET). Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en IdIHCS (UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

Luciana Mercedes Giroto

Abogada por la Universidad Nacional de La Plata. Maestranda en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata. Magister en Desarrollo Económico para América Latina (Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida de la Universidad Internacional de Andalucía). Maestranda en Gobierno y Desarrollo (Universidad Nacional de San Martín). Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Doctoranda en Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades de la UNLP. Actualmente se desempeña como Experto en Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires. Ha publicado trabajos en diferentes revistas y jornadas académicas. Coautora del artículo “Un análisis de las capacidades estatales para mejorar la gestión pública”, en *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Subsecretaria para la Modernización del Estado, La Plata.

Gustavo H. Marin

Doctor en Medicina; Magister en Salud Pública; Magister en Economía de la Salud y Maestrando en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Posdoctorado Universidad Sorbonne-Paris-Cité. Profesor Adjunto de Farmacología de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP. Investigador CONICET. Asistente Extranjero Universidad de Paris VII. Ex becario de la Asistencia Pública de Paris y Colegio de Médicos de Paris. Ex-Residente del Programa Lideres en Salud Internacional-OPS. Consultor de OPS/OMS. Ex-Director de Atención Primaria de la Salud de la provincia de Buenos Aires y Ex-Director de Planificación de la Salud, La Plata. Actualmente es Experto

en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autor de 139 publicaciones internacionales indexadas. 11 premios recibidos, entre ellos Premio a la Innovación en Gestión Pública Buenos Aires.

Lupe Marin

Licenciada en Sociología, Universidad Nacional de La Plata. Participante de proyectos de Investigación y Extensión en Temática de Salud Pública, Universidad Nacional de La Plata. Becaria Doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC), Provincia de Buenos Aires.

Juan Ignacio Lozano

Candidato a Doctor en Ciencias Sociales (Instituto de Desarrollo Económico y Social, Universidad Nacional de General Sarmiento), Magíster en Trabajo Social por la Facultad Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata; Licenciado en Trabajo Social UNLP. Profesor Adjunto de Conformación de la Estructura Social Argentina y Pro secretario de Investigación y Posgrado en la Facultad de Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata). Investigador del Centro de Estudios Trabajo Social y Sociedad, Facultad Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado artículos en revistas y libros sobre movimientos sociales y estructura social Argentina.

María Laura Pagani

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata; Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina), Especialización en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Docente en Sociología de las Organizaciones, Universidad Nacional de La Plata. Docente de posgrado en diversas Maestrías. Ha ocupado cargos relacionados a la capacitación de trabajadores estatales y actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autora de diversos artículos y ponencias sobre análisis organizacional y participación ciudadana. Coautora del libro *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015). Investigador Asociado de la CIC. Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-

2018)”, del Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

Marta Valeria Pau

Ingeniera en Sistemas de Información por la Universidad Tecnológica Nacional. Especialista en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Diplomada Superior en Control y Gestión de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Posgrados en Políticas de Gobierno Abierto y Acceso a Datos Públicos (Tecnología para la Organización Pública-Universidad Nacional del Litoral) e Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico (Organización de los Estados Americanos). Tutora de los cursos “Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas” y “Gobierno Abierto Municipal” (Organización de los Estados Americanos). Actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Coautora de “El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión” y “Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales” en el libro *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015).

Mariel Alejandra Payo

Magister en Políticas Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Docente de Teoría Social Facultad de Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata). Docente de Organizaciones Socioculturales (Instituto de Formación Docente y Técnica N°8). Ha desempeñado diversas funciones en relación a la inclusión social de las personas que cumplen condena en libertad y actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autora de diversos artículos y ponencias relacionados con cuestiones de género y políticas públicas. Coautora del libro *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015).

Ricardo Sebastián Piana

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salvador y en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Abogado por la UNLP.

Se ha especializado en el estudio de la reforma del Estado de la provincia de Buenos Aires. Adjunto de la materia Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Docente de cursos de posgrado en diversas instituciones nacionales y del exterior. Es miembro del Instituto de Integración Latinoamericana de la UNLP y director de un proyecto de investigación con sede en ese instituto. Trabaja desde hace años en la administración pública provincial. Codirector del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, del Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou. Ha publicado artículos en revistas científicas argentinas y del exterior, capítulos de libros y libros, entre los que se encuentran, editados por EDULP, *Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas* (2007) y *El Estado. Un recorrido teórico por los temas de hoy* (2013), dentro de la colección Libros de Cátedra.

Mauricio Schuttenberg

Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina) y Magíster en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Plata. Investigador Asistente de CONICET en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad de La Plata. Profesor Adjunto de Problemas de Historia Argentina en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y de Historia de las Ideas y los procesos políticos en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Premio a la labor científica 2013, UNLP. Dicta clases en el Doctorado en Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado *Las identidades nacionales populares. De la resistencia noventista a los años kirchneristas* (2014) y *Las políticas sociales en los barrios. Relaciones y actores del Plan Más Vida en el Gran La Plata* (2008), y diversos artículos en revistas nacionales e internacionales. Participa en proyectos de investigación en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Esta publicación surge como resultado de un itinerario de investigación, de reflexión y de debate colectivo que ya lleva varios años de compartida labor en torno a la problemática del Estado, los procesos políticos y la elaboración de políticas públicas. En el libro se desarrollan análisis teóricos y metodológicos sobre distintas aristas de la política pública: el papel de los saberes expertos, el análisis de las organizaciones estatales, la relación entre el Estado y los movimientos sociales, la participación ciudadana, el enfoque de género, la perspectiva del desarrollo, el gobierno abierto, las relaciones laborales y el trabajo en el sector público, entre otras cuestiones. La premisa básica de la que partimos es que la dinámica política y la dinámica estatal han de ser estudiadas conjuntamente, en sus vinculaciones, asincronías y mutua influencia. Esperamos que la lectura de estas páginas contribuya tanto a una mejor comprensión de las problemáticas actuales de las políticas públicas como a brindar sólida evidencia y productivos marcos analíticos para su abordaje.



Buenos Aires
Provincia



COMISIÓN DE
INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

ESTADO Y POLÍTICA(S)

ISBN 978-950-34-1594-8



Instituto de
Investigaciones en
Humanidades y
Ciencias Sociales

