

**LA DEMOCRACIA COMO LIMITE:
EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA
EN EL PERIODO 1995/1999 [1]**

Carlos A. La Serna[2]

INTRODUCCIÓN

Los años que corren entre 1995 y 1999 constituyen un período marcado por la tardía transformación de la peculiar versión de estado de bienestar que tuvo lugar en Argentina a partir de la década de los cuarenta [3]. A nivel nacional, estas transformaciones asumieron con inusitada fuerza los signos de las tendencias neoliberales dominantes. Tal orientación no fue sin embargo evidente en los estados provinciales y el caso de la Provincia de Córdoba no representa en este sentido una excepción. Su ventajosa posición relativa en el concierto de los estados provinciales, le ha otorgado históricamente un grado apreciable de autonomía en la definición de sus políticas, que ha sido puesto en juego frente a tales tendencias y que ha impactado en la historia reciente del gobierno y de la sociedad cordobesa.

La democracia y las modalidades en que los gobiernos provinciales la promovieron, configura un eje central al análisis y comprensión de los procesos que nos ocupan. La solución neocorporativa, ensayada en el caso del Gobierno de la Provincia de Córdoba entre los años 1984 y 1995, fue sucedida por un liderazgo carismático que asumió una fuerte distancia respecto de las distintas formas de expresión y organización de la sociedad civil y del espacio público mismo.

Reforma versus ajuste, consenso versus autoridad, constituyen quizás las tensiones que configuran la problemática más relevante al itinerario del gobierno provincial en el período que analizamos.

El presente escrito aborda, en ese marco de supuestos, la orientación de las políticas del Gobierno Provincial en el período 1995/1999. En esta dirección y en una primera parte, nos preocupamos por caracterizar el marco contextual de tal acción, dado por las políticas que operan a nivel nacional a partir de 1991. En el siguiente apartado se revisa la actuación del gobierno provincial y lo que aquí llamamos la contestación social a la misma. Finalmente se intentan algunas conclusiones.

1. ALGUNOS ELEMENTOS CONCEPTUALES

El análisis de la reforma del estado constituye el análisis de distintos planos y manifestaciones de la acción. Una acción que aquí se recoge bajo el propósito de reconstruir procesos que se sitúan en un contexto a la vez habilitante y restrictivo, esto es en el marco de un espacio y un tiempo y en relación, muchas veces conflictiva, con una determinada institucionalidad.

Más genéricamente podemos pensar el análisis de estos procesos, como parte de la dinámica de lo que llamamos Sistema de Servicios Sociales, por lo que entendemos al *espacio social e histórico de formas institucionales y de prácticas estatales, privadas y públicas, orientadas a la producción y prestación de servicios relacionados con los entornos de riesgo al desarrollo del bienestar* [4].

Se trata así de una acción situada en un espacio histórico y socio-político que da cuenta, de una u otra forma, de cierto espectro de normas culturales vigentes o en vías de institucionalización. Se pretende entonces poner de relieve la implicancia siempre institucional de las prácticas que tienen lugar en torno a los procesos de redefinición de las políticas y servicios sociales, en el sentido que los marcos institucionales en que los actores se desenvuelven, no constituyen una realidad dada, externa a los mismos, sino el producto cristalizado de una interacción [5].

En un sentido plenamente analítico, se supone a partir de ello, que las prácticas sociales pueden adquirir un sentido transformador o reproductor de la institucionalidad de los servicios, sentido que puede ser caracterizado a partir de los valores, estrategias y recursos de poder que los actores ponen en juego.

En tal dirección, tres grandes planos o dimensiones de la institucionalidad de los servicios que estudiamos, al interior del aludido sistema, llaman nuestra atención. El primero de ellos tiene que ver con las orientaciones prestacionales que adoptan los servicios estudiados, algo que constituye el eje central de las controversias en torno al ordenamiento de los sistemas. Una segunda dimensión refiere al carácter más o menos regresivo de las políticas tributarias del estado. La tercera refiere a las modalidades de procesamiento político de las demandas sociales e iniciativas estatales, cuestión encerrada aquí en lo que llamamos sistema político.

La denominada crisis del estado de bienestar ha generado un intenso debate entre perspectivas de respuesta a la misma. Tal debate no constituye sino la formalización conceptual y práctica del desarrollo de ciertas fuerzas sociales que operaron y operan alrededor de la conformación y reconformación del estado y de los servicios sociales.

En este trabajo hemos organizado analíticamente tal debate mediante la utilización de una tipología de orientaciones de política que caracteriza de modo “puro” las estrategias de tales perspectivas, alrededor de las señaladas dimensiones de la institucionalidad de las prestaciones sociales. Se supone, de acuerdo con ello, que las prácticas y su emergente en forma de políticas estatales, institucionalizan un *arreglo organizacional*, esto es, una combinación de principios y reglas. Tal arreglo no resulta sino de unos procesos sociales y políticos de carácter particular que tiñen al sistema con los valores de las distintas orientaciones, otorgándole una coloración que es resultante de la correlación de fuerzas operante entre las mismas. En este sentido se trata de una institucionalidad que es siempre situada en un tiempo y en un espacio histórico.

TIPOLOGÍA DE ORIENTACIONES EN LA PRODUCCIÓN DEL BIENESTAR

PROGRAMAS DIMENSIONES	SOCIAL DEMOCRATA	NEO LIBERAL	ASOCIATIVO	POPULISTA
FISCALIDAD	PROGRESIVA	REGRESIVA	PROGRESIVA	REGRESIVA
ORIENTACION PRESTACIONAL	UNIVERSALISTA MERITOCRATICA	FOCALIZADA	GENERATIVA	CLIENTELAR
SISTEMA POLITICO	DEMOCRACIA CORPORATIVA	DEMOCRACIA PARLAMENTARIA	DEMOCRACIA DIALOGANTE	DEMOCRACIA CARISMATICA
RACIONALIDAD DE ACTUACION	LEGAL	GERENCIAL O DE RESULTADOS	COMUNICATIVA	INSTRUMENTAL
JUSTIFICACION VALORATIVA	SOLIDARIDAD	COMPETENCIA	AUTONOMIA	COMUNIDAD
PRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN	ESTADO	MERCADO	AMBITO PUBLICO	ESTADO

La institucionalidad, frágil o cristalizada, que las políticas adquieren al cabo de determinados procesos, no sigue frecuentemente y por tanto un “modelo” único o tipo puro, -socialdemócrata o neoliberal por ejemplo-, observándose sí y más concretamente, una cierta mixtura de rasgos que se organiza bajo la dominancia de determinada orientación en la organización de los servicios [6].

Ahora bien, estos procesos asumen muchas veces una inusitada complejidad, que tiene que ver principalmente con una diversidad de espacios, momentos y actores

intervinientes. A efectos de poder deconstruir tal complejidad, pareciera pertinente introducir una desagregación analítica, distinguiendo en tal sentido tres instancias o momentos, que llamamos *performativa*, *formativa* y *productiva* [7]. Estas instancias no siguen necesariamente una determinada secuencia, suceden más bien como resultado de las alternativas políticas propias de cada proceso.

. La instancia performativa pone en relación a organizaciones o actores colectivos en torno a temáticas que se orientan a la construcción de un orden sistémico, de un “todo con sentido”[8] para sus miembros. Se trata de un momento en el que se pone en juego la institucionalización política de ciertas orientaciones, que asume rasgos frecuentemente conflictivos y que se desenvuelve a través de comunicaciones argumentativo-discursivas relacionadas con los principios y reglas por las que se procura orientar la prestación de los servicios. Este momento puede tener lugar en un espacio político abierto a la consideración pública o clausurado a la misma.

. El momento formativo en la producción del bienestar, tiene que ver con prácticas organizacionales de interés estructurante que pretenden la institucionalización administrativa de “procedimientos generalizables” de interacción en materia de generación y consumo de servicios[9]. Tienen lugar en espacios administrativos, especialmente intensos en organizaciones estatales, pero propios también de asociaciones públicas y privadas de prestación de servicios y reúne a burócratas y a sujetos de su ambiente inmediato[10].

. La instancia productiva registra por otro lado una interacción cercana, cara a cara, provocada por la prestación, esto es por un interés de prestadores y usuarios en las modalidades, frecuentemente alternativas, de producción y consumo de determinados servicios.

En principio y de acuerdo con lo anterior, el análisis de los problemas de producción del bienestar requiere de una decisión en torno a los *niveles analíticos* y a los *espacios del sistema* que serán enfocados. En este trabajo hemos acudido principalmente al análisis de las prácticas puestas en relación con las normas institucionales en debate. Por otro lado, hemos centrado nuestro esfuerzo de conocimiento en la instancia performativa de estos procesos, aludiendo sólo en determinados casos a prácticas que tuvieron lugar en los espacios administrativos del estado provincial.

2. EL CONTEXTO DE LA REFORMA PROVINCIAL:

LA TRANSFORMACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD PROVIDENCIALISTA

Como es conocido, los rasgos más acabados de la forma argentina de estado interventor, al que aquí denominamos estado providencia [\[11\]](#), se configuran durante el período 1945-55. Un liderazgo carismático que abreva ideológicamente en las ideas de nación y comunidad y que promueve como aliados principales al empresariado nacional, a las fuerzas armadas y a un conjunto de cuerpos sindicales, constituye su principal rasgo político. El período de bonanza económica que contextualiza esta experiencia, permite una fortísima expansión de los servicios sociales bajo formas centralizadas de gestión, que imponen, no obstante ello, un sistema interiormente heterogéneo de prestaciones.

El modelo se desarrolla con base en una política económica mercado-internista, de aliento a la demanda y de sustitución de importaciones industriales, que hace de la apropiación de un porcentaje de la renta originada en exportaciones primarias, su principal fuente de ingresos. Dadas las altas tasas de empleo que esta política genera, el sistema beneficia durante su auge a un conjunto muy amplio de la sociedad [\[12\]](#), contribuyendo a crear en amplias capas sociales unos rasgos identitarios en el campo de la reproducción social que pueden tipificarse como estado céntricos.

La larvada crisis de este arreglo político de corte neocorporativo, puede sintetizarse diciendo que la mayoría de los gobiernos, muchos de ellos militares, que se sucedieron a partir de 1955, acudieron para su legitimación a la renovación del apoyo de los actores que le otorgaron su fuerza originaria. Ello derivará en la implantación de una lógica política que, basada en acuerdos sectoriales no generalizables, conllevaría a la hipertrofia de sus orientaciones y a la profundización de sus rasgos más críticos.

La rigidez de la política económica, particularmente a partir de la mitad de los sesenta, cuando las condiciones externas hacían evidente la conveniencia de su renovación, y la constante ampliación de beneficios para los sectores incorporados al mercado, paralela a una progresiva marginación de los excluidos del mismo, debe ser interpretada así, no como estrategia “técnica”, sino como vía destinada a sostener clientelarmente un arreglo político que resultaba central al mantenimiento de tales regímenes. Paradojalmente, esta vía, disolverá las bases de sustentación del modelo. En

efecto, la deslegitimación de sus sostenedores principales (sindicatos, asociaciones empresarias y el estado mismo) es un proceso que se produce al compás del resquebrajamiento de sus bases económicas y culturales [13].

A partir de principios de la década de los noventa este cuadro institucional, ya en franca crisis, justificará su transformación. Un conjunto de estrategias se despliegan con el objetivo de dar cuenta de lo que se entendía como la presencia de una *sobrecarga de demandas* sobre el estado [14], que había ensanchado sus gastos y estructuras, sobrepolitizado su gestión y obstaculizado la función asignativa de recursos por parte del mercado.

Las políticas de corte neoliberal que impulsa el estado nacional en el marco del Consenso de Washington y localmente a partir del llamado Plan de Convertibilidad de 1991, son inicialmente exitosas, pero ingresan, a sólo un quinquenio de su introducción, en un proceso de progresiva erosión. Como es frecuente a los procesos de transformación en Argentina, el mencionado plan se apoyaría en un fuerte liderazgo político de corte plesbicitario, que se propuso producir drásticos cambios en la relación entre estado, mercado y sociedad en el campo de la reproducción social, mediante una abrupta transferencia de servicios a los estados provinciales y un agresivo programa de remercatilización vía la privatización de numerosas empresas del estado y la desregulación de mercados productivos.

En el campo de los servicios esta política derivó en la privatización de telefonía, transporte aéreo, generación y distribución de energía, servicios previsionales, etc., mientras que prestaciones sociales básicas, tales como los servicios estatales de salud, educación, vivienda y saneamiento ambiental, fueron traspasados a los estados provinciales [15]. El estado nacional define para los primeros casos unos órganos regulativos de los servicios privatizados cuya operación ha sido parte de las más agudas controversias [16]. En cuanto a los servicios descentralizados, quedan en manos del estado nacional ciertas capacidades en orden a su orientación, financiamiento y control, funciones que sin embargo son asumidas bajo modalidades diferenciadas, según sea el área de políticas que se considere. Así por ejemplo en el campo educativo, el estado otorga a su acción objetivos de reordenamiento y actualización del sistema, definiendo responsabilidades entre los niveles del estado, y desarrollando todo un programa financiero y técnico orientado a la reconversión de los ahora sistemas provinciales. Esto

no resultará así en el campo de las políticas de salud, ni tampoco en el de saneamiento ambiental, donde su evolución se deja en manos del *libre juego* de las fuerzas del mercado, sin acciones regulatorias de significación por parte del estado nacional.

La descentralización llevada a cabo configurará así un ordenamiento institucional multicéfalo carente de mecanismos articuladores y en el que muchos de sus nuevos centros de decisión, los estados provinciales, no disponen de suficientes capacidades de gestión, se encuentran sujetos a importantes restricciones fiscales y son parte de sociedades que no accedieron plenamente a las formas industriales de la modernidad y en las que cristalizados intereses patrimonial-clientelares dan un característico perfil a la vida estatal y social.

La ausencia de un programa regulatorio al interior de éstas reformas, aísla a los sistemas provinciales de servicios y los sujeta a correlaciones de fuerza locales que impiden muchas veces enfrentar con éxito el deterioro de los programas estatales y las presiones consecuentes hacia formas de privatización que no garantizan la prestación adecuada de los servicios. En fin, puede suponerse que este conjunto de condiciones ha favorecido el incremento de la heterogeneidad en la prestación de los servicios, agudizando así las históricas disparidades interregionales presentes en nuestro país.

Un párrafo aparte merece el caso del sistema de obras sociales, por el cual las organizaciones sindicales de máxima agregación (federaciones y confederaciones) detentan los mecanismos por los que se otorgan servicios de salud a la PEA integrada al mercado de trabajo. El período que analizamos muestra sucesivos intentos de regulación^[17] impulsados por el Ministerio de Economía y acordados con el Banco Mundial, basados centralmente en el intento de introducción de criterios de competencia ^[18], en la reducción de su excesivo y heterogéneo número de unidades ^[19] y en la regulación de las empresas de medicina prepaga.

No obstante ello, la suerte de estos propósitos debe ser analizada a la luz de la vinculación de los sindicatos con el sistema político. Las obras sociales han constituido un mecanismo principal de empoderamiento del sindicalismo argentino al interior del arreglo político neocorporativo predominante en Argentina durante medio siglo. A pesar de las evidentes irracionalidades y corruptelas del sistema, su continuidad ha encontrado sustento en tanto el manejo de las obras sociales ha sido parte de un intercambio

clientelar entre el estado y las dirigencias sindicales, por las cuales éstas han garantizado a los gobiernos cierta dosis de gobernabilidad [20].

Este rol pareciera haberse asentado durante el período que analizamos. En efecto, a pesar de cierto consenso respecto de las señaladas críticas y de los acuerdos financieros entre el estado y organismos internacionales dirigidos a la reforma del sistema, la política gubernamental se desarrolla a través de tímidas expansiones y frecuentes retracciones [21], que permitieron a los sindicatos mantener en buena parte su control sobre el sistema.

Privatización y descentralización en condiciones de abstención y/o deficiencia regulativa por parte del estado, parecen haber constituido parte de los elementos que socavarían el inicial consenso a las políticas neoliberales [22]. Es 1996 el año en que en efecto esta política comienza a recibir cierto cuestionamiento, a partir de lo que constituiría un hecho emblemático: se hacen públicas en mayo de dicho año mediciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) que sitúan el nivel de desempleo abierto en el 18,4% de la PEA, en lo que constituiría el pico de un agudo proceso de expulsión y precarización.

En un país con tradición de cuasi pleno empleo, tal anuncio pone a la luz los resultados de la política estatal e interroga en torno a la plausibilidad de la denominada teoría del derrame [23]. Así parecieran demostrarlo los análisis sobre la evolución económico social entre 1990 y 1999, según los cuales “se puede decir que, en términos generales, el proceso económico y de reformas institucionales de los ’90 muestra un resultado netamente positivo en el ámbito de la producción, la inversión y el consumo. Sin embargo, como balance, los indicadores de empleo evidencian: a) la tendencia al crecimiento continuo de empleos precarios, b) la destrucción de los empleos protegidos, c) la creciente incorporación de los trabajadores asalariados a situaciones de desocupación” [24].

La situación del mercado laboral pareciera constituir el elemento que hace visibles las primeras contradicciones al interior de la alianza de fuerzas que sustenta esta política, materializando el progresivo deterioro de la legitimidad gubernamental y sus crecientes problemas para introducir una serie de iniciativas tendientes a profundizar el modelo. El paro nacional de la Confederación General del Trabajo a fines de 1996; las protestas

regionales lideradas por grupos de pobladores que de aquí en más serán identificados como “piqueteros”[\[25\]](#); las dificultades para la aprobación por el Congreso Nacional del proyecto de reforma laboral, hecho que desatará además las fuertes protestas del sindicalismo opositor [\[26\]](#); las marchas y contramarchas en la reforma del sistema de obras sociales; muestran las dificultades políticas del régimen, especialmente para mantener la adhesión de sus naturales aliados.

Se ha señalado que en un marco de exclusión, la oportunidad última de integración viene simbólicamente representada para amplias capas sociales por el acceso al sistema educativo. Es en este campo de servicios en el que parecieran anudar las fuerzas que protagonizarían el cuestionamiento social a los propósitos neoliberales, algo que comienza a tomar forma durante el año 1997, en el cual la continuidad de la orientación del Gobierno en el ámbito de la política social se enfrentará, entre otros, a dos hechos significativos. La instalación de la denominada “carpa docente” por parte de la CETERA [\[27\]](#) / [\[28\]](#) y, la posterior protesta, también docente, ante los recortes que el Gobierno Nacional establece en el presupuesto destinado a la educación superior universitaria.

El escenario político que se conforma, de creciente y tenso disenso, va a derivar en un rechazo a la acción del estado, no sólo en relación con los principios de organización social cuya institucionalización se pretende, sino también en cuanto régimen político. La deslegitimación gubernamental pareciera tomar este doble significado a partir del desarrollo de la llamada “carpa docente”, que se extiende desde abril de 1997 hasta la finalización del mandato de gobierno en diciembre de 1999, y que se constituirá en el período en el hecho paradigmático de la oposición a la política que analizamos [\[29\]](#).

Además de ser protagonizada por una organización sindical con legítima y extendida presencia en el campo educativo, la protesta implica la asunción de una demanda que excede largamente la mera reivindicación sectorial, para sintetizar en ella aspiraciones de alcance público, esto es aspiraciones de carácter cuasi-universal. Sólo ello explica la activa adhesión a la misma de amplias franjas y organizaciones sociales y políticas, construyendo alrededor de ella un proceso de resistencia a la política estatal, entendida como una amenaza para la vigencia de un servicio considerado símbolo de toda una modalidad de reproducción social y, por ello, elemento relevante de la identidad colectiva [\[30\]](#).

Un marco de sentido tal pareciera dominar a los actores del sistema educativo frente al recorte presupuestario [\[31\]](#), decisión que desata una serie de paros y masivas protestas en los principales centros urbanos del país. La situación deriva en la renuncia de la titular del Ministerio respectivo y en la posterior anulación de la medida adoptada.

Siempre en un marco interpretativo, puede plantearse que el cuestionamiento adquiere también otro sentido institucional, al vincularse con los déficits del sistema político para representar y procesar democráticamente las demandas sociales y con la vía plebicitaria que se esgrime como solución. La ortodoxia de las políticas estatales hará socialmente evidente, mas temprano que tarde, las fuertes tensiones entre las pretensiones de representación social propias del carisma y el sesgo fuertemente jerárquico y particularista que asume la conducción del estado, marginando las posibilidades de un entendimiento plural con sectores y grupos opuestos y reduciendo al Parlamento y al propio Poder Judicial a meras herramientas de convalidación de sus acciones. En el caso argentino, esta forma de actuación pareciera además connotada durante estos años por un ejercicio discursivo y práctico que tiende a desacreditar al interlocutor y a enmascarar el significado de los problemas [\[32\]](#).

El mar de fondo en el que estos procesos ocurren pareciera residir en las frecuentes dificultades del sistema político para procesar la experiencia histórica y el acontecer del presente. Una especie de incapacidad estructural impide a los partidos políticos y a los gobiernos mismos tomar una distancia reflexiva respecto de los poderes vigentes y dar cuenta democrática y racionalmente de las tendencias y principios de organización que pudieran ser dominantes en un determinado momento histórico.

Así por ejemplo, el mantenimiento de las políticas intervencionistas, que sólo con fines de legitimidad se instaura hasta prácticamente los años noventa, más allá de los cambios ya notorios de la economía mundial a mediados de la década del sesenta, se reedita en los años noventa, a través de una rígida adhesión a principios neoliberales, que pareciera ignorar las limitaciones con que las formas más ortodoxas de la “teoría” habían ya tropezado en su itinerario práctico en diversos países [\[33\]](#).

En ese marco, se va configurando una respuesta política, que pareciera superar ciertas fronteras ideológicas y partidarias y que tiene en buena medida como núcleo coordinador de la acción colectiva, a las demandas por el reconocimiento de un derecho

básico para la sociedad nacional en este contexto: el de la capacidad de reproducción de amplias franjas sociales, cuestionada por las políticas aplicadas [34].

El núcleo problemático que estructura esta respuesta, tiene que ver centralmente con el rol del estado en la vida política y económica, alrededor, casi naturalmente, de dos proposiciones: la de un bienestarismo mínimo, suerte de transacción entre una política económica considerada inevitable y una mayor, pero acotada intervención del estado en el campo social; por otro lado, el regreso a las formas providencialistas típicas que tuvieron lugar en este lado del mundo. La continuidad de las reformas neoliberales no solo parecieran quedar suspendidas, sino amenazadas por propósitos destinados a morigerar sus efectos sociales y económicos.

Al final de los años noventa, el neoliberalismo, aún frenado en sus impulsos iniciales, generaría en el ámbito del bienestar un sistema de servicios sociales que puede ser caracterizado de acuerdo con las siguientes notas:

- El campo de los servicios de salud [35], integrado tradicionalmente en Argentina por el estado, el sector de obras sociales y el sector privado, asienta al cabo de estos años su componente meritocrático-clientelar, acompañado por una creciente mercantilización en la prestación de los servicios -a manos fundamentalmente de empresas de seguros pre-pagos de salud [36] - y por el deterioro de los servicios estatales de vocación universalista.

- El sistema educativo, que constituye por su parte la expresión más acabadamente universalista del sistema, es transferido a los estados provinciales y amenazado en tal carácter por el deterioro de sus condiciones de prestación, por un progresivo crecimiento de la oferta privada y por una legislación (Ley Federal de Educación) que adjudica al sector privado un status institucional similar al del sector estatal.

- Finalmente los servicios asistenciales (vivienda, ancianidad, juventud, alimentación, desempleo, etc.) se caracterizan genéricamente por una modalidad de distribución frecuentemente atada al intercambio clientelar de dones, en unos casos entre el estado nacional y las provincias, en otros entre organizaciones de usuarios, empresas

prestadoras y administradores de los servicios, modalidad de gestión que ha abierto una ancha puerta a prácticas corruptas.

La tendencia que los servicios sociales registran durante este período, ha alentado en nuestro país, y particularmente en sus centros urbanos de mayor desarrollo, una embrionaria pero creciente intervención de organizaciones sociales en el campo del bienestar que va configurando un espacio de intereses públicos que pretende dar respuesta a las “fallas” del mercado, pero también a las del estado.

Tales organizaciones desempeñan su actividad en un ancho campo de necesidades sociales, a la vez que registran variables modalidades de funcionamiento (más o menos formalizadas [\[37\]](#)), respondiendo a intereses sociales con distinto nivel de agregación (grupales, barriales o más genéricos como es el caso de los grupos de autoayuda o de reivindicaciones de tipo ambiental y de género), tendiendo a expresar una vocación de mayor autonomía por parte de cada vez más grupos sociales en la resolución de los problemas del bienestar [\[38\]](#). No obstante ello, debe decirse que el llamado “hecho asociativo” no es durante estos años tematizado; esto es no forma parte del debate público ni es parte de políticas estatales significativas.

A riesgo de síntesis, esta lectura de lo que constituye el contexto institucional en que los procesos provinciales de reforma se desenvuelven, puede ser expresada por las siguientes notas fundamentales: (i) una perspectiva de creciente exclusión social para amplias franjas sociales; (ii) unas formas de acción social que, aún de diverso signo, cuestionan los pilares de la gestión del estado: las formas personalistas e irreflexivas de gestión, la centralidad otorgada al mercado, y la consecuente desresponsabilización por la cuestión social; (iii) una precaria valorización social del espacio público como ámbito de valores y estrategias autónomas y alternativas en relación con el mercado y el estado; (iv) un debate político aparentemente encerrado entre variantes de dos opciones de hierro: estado o mercado.

3. PRODUCCIÓN DEL BIENESTAR Y DEMOCRACIA EN EL CASO CÓRDOBA

La caracterización que hemos aproximado, nos muestra al final de los noventa, la presencia de una débil y fragmentada institucionalidad, materializada en un conjunto de valores y estrategias divergentes en torno a los modos de regulación de la vida en

sociedad y, particularmente, de las formas de producción del bienestar. El sistema de servicios sociales registra en la coyuntura una configuración fuertemente fragmentada en torno a la intervención del estado, del mercado y, en mucho menor medida, del ámbito público, configuración que, aún bajo una tendencia prevaleciente hacia formas mercantiles, no se encuentra estabilizada, esto es, convalidada socialmente. Lo que sigue pretende caracterizar un escenario concreto en el proceso de transformación del estado y del sistema de servicios sociales, cual es el caso de la Provincia de Córdoba [\[39\]](#), que tiene en tal institucionalidad su marco contextual más inmediato.

. La acción del gobierno provincial: hacia un estado fuerte

Los primeros doce años de gobierno del estado provincial a partir de la reimpulsión de la democracia, se caracterizaron por el intento de instauración de una perspectiva universalista en la prestación de servicios sociales que amplió ciertamente los beneficios, pero que indujo paralelamente a una expansión desmedida del gasto y a una retracción relativa de la inversión pública [\[40\]](#). Esta experiencia, que se desarrolla entre 1984 y 1995, tuvo sostén en un sistema político estructurado bajo modalidades neocorporativistas [\[41\]](#), basadas en el intercambio y el acuerdo entre el estado y asociaciones de interés de distinto signo (sindicales, empresarias, confesionales) [\[42\]](#). Tal esquema de representación-legitimación da sentido quizás a una forma de gestión que incluyó la expansión de beneficios muchas veces prebendarios entre la clientela corporativa y los sindicatos y trabajadores del estado, más allá de los límites fiscales.

El esquema de gobierno instaurado, que se basó financieramente en la utilización de los recursos de las entidades bancarias provinciales, entra en brusca crisis a partir del denominado “efecto tequila”, fenómeno que llevó en 1995, a una tardía y abrupta puesta al día del estado provincial respecto de los imperativos sistémicos de orden neoliberal que como hemos visto estructuraban ya las políticas estatales a partir del Plan de Convertibilidad de 1991.

En un primer análisis sobre el período, aventurábamos la hipótesis de que el nuevo régimen de gobierno provincial que asume en 1995, no parecía abrigar propósitos de cambio en las coordenadas que venían definiendo la orientación de las políticas sociales. Se trataba supuestamente de una estrategia de actuación que combinaba una cierta afirmación de las formas heredadas de prestación de estos servicios, con un

drástico programa destinado a la rehabilitación fiscal del estado y con el rechazo a la injerencia de actores sociales en la configuración de las políticas del estado, algo que resultaba coherente con la asunción de una forma de ejercicio del poder que entendíamos como un liderazgo de tipo carismático y plesbicitario.

El análisis del período 1995/1999 [\[43\]](#) permite sostener que los propósitos gubernamentales excederían, sin negarlos, tales presupuestos, configurando una política cuyos sentidos y alcances tienen más ambiciosamente que ver con el impulso a un replanteo del rol del estado en el desarrollo de las condiciones de reproducción social.

Estos años de gobierno muestran en efecto una estrategia que puede ser descompuesta en dos dimensiones significativas; la primera de ellas viene dada por el énfasis puesto en la reorganización fiscal y administrativa del estado; la segunda por la transformación en las modalidades de su intervención. Con este punto de partida, podemos señalar que la política del llamado período Mestre, constituyó una compleja propuesta que afectó múltiples planos de la vida social e institucional de la Provincia. Conviene puntualizar el contenido práctico de esta estrategia:

. La tarea gubernamental a partir de julio de 1995 consistió en primer lugar, en establecer niveles de déficit aceptables mediante el refinanciamiento y cancelación de la deuda pública interna y externa, la disminución del gasto e inversión públicas y la firma del pacto fiscal. Paralelamente se introduce una fuerte racionalización de la administración del gobierno [\[44\]](#) y de los servicios sociales básicos (salud y educación) [\[45\]](#).

. Este conjunto de acciones, tendrá diferentes niveles y plazos de conclusión, pero permitirá al gobierno provincial avanzar en otro de sus propósitos, cual es el de reestablecer una función considerada crucial al rol del estado moderno, cual es la de contribuir al establecimiento de las condiciones infraestructurales de reproducción social y productiva. A partir de 1998, las acciones fiscales y administrativas introducidas, permitirán al Gobierno Provincial destinar un importante porcentaje del presupuesto provincial a obra pública (construcción de red vial, diques, viviendas, escuelas, hospitales).

. Otro significativo plano de la acción del estado tiene que ver con el mantenimiento en su poder de empresas públicas consideradas estratégicas [46]: Bancos Provinciales, Empresa Provincial de Energía (EPEC) y Caja Provincial de Jubilaciones y con el impulso a su reordenamiento orientado por las necesidades de dotar al gobierno provincial de instrumentos que permitieran incrementar la competitividad de la economía provincial. Es este el sentido que nos parece toman la fusión de las entidades bancarias de la Provincia [47] y los propósitos de reforma de la política energética y de la empresa provincial respectiva [48].

. Otro grupo de acciones tuvo que ver con una ambiciosa reforma de los sistemas de educación y de atención de la salud. Los objetivos en el primer campo de políticas tuvieron que ver con una racionalización y secularización de sus formas de gestión y con la actualización técnico-pedagógica del sistema a las nuevas condiciones del mercado [49]. En el caso de los servicios de salud se busca también otorgar una mayor racionalidad en el esquema y en las unidades prestadoras del sistema, junto a la aplicación de mecanismos de autofinanciamiento de las unidades de servicio de mayor complejidad, y a la inclusión vía seguro estatal de salud (entrega de los denominados carnets del Instituto Provincial de Atención Médica) de sectores sociales caracterizados por su exclusión total o parcial del mercado de trabajo.

. Paralelamente el gobierno que analizamos se propone originalmente producir cambios en ámbitos estatales de ejercicio de la representación política. Por un lado se anuncia la reforma del sistema legislativo vigente en la Provincia, anuncio que cuestiona legitimidad de los partidos políticos y el alto costo presupuestario que implica el sostenimiento de su bicameralidad [50]. Por otro lado se pretende también el reemplazo del Tribunal de Cuentas, integrado por representantes electos, por una suerte de auditoría general presidida por un miembro de la oposición.

. Finalmente el régimen anuncia también la reforma del sistema de designación de jueces del Poder Judicial, mediante la creación del Consejo de la Magistratura [51].

Es con base en el reconocimiento de este abanico de propósitos, que nos permitimos sostener que la política de gobierno del llamado período Mestre, no puede ser entendida bajo el acotado título de ajuste fiscal, ni tampoco bajo el exclusivo objetivo de reprivatización de servicios, aunque distintas iniciativas puedan ser así interpretadas, sino

más amplia y comprensivamente como un intento de redefinición de las modalidades de reproducción social a nivel provincial en un marco postbienestarista [\[52\]](#).

Tal redefinición puede caracterizarse como una particular combinación de principios que caracterizan a orientaciones alternativas de política (Véase Tipología en Apartado I). El gobierno pretende en efecto:

- . Mantener las modalidades universalistas de prestación de servicios sociales en el campo de los servicios de salud y educación;

- . Ajustar el funcionamiento fiscal del estado a las condiciones imperantes a partir del Plan de Convertibilidad (equilibrio presupuestario, eficiencia asignativa en el gasto e inversión, promoción de la inversión privada);

- . A su vez, concibe el funcionamiento administrativo del estado bajo una perspectiva racional-legal, pretendiendo eliminar de su estructura y funcionamiento ciertas pautas prebendarias y clientelares [\[53\]](#) que lo pervertían.

Se trataría pues de una combinación de rasgos que privilegia en el campo de los servicios sociales al estado como principio de organización que garantiza el cumplimiento de ciertos derechos sociales, admitiendo y promoviendo paralelamente en la esfera productiva el rol del mercado.

Estos rasgos no deben ser velados por lo que pareciera una confirmación del supuesto que formuláramos en nuestro informe exploratorio [\[54\]](#), según el cual, el gobierno que analizamos puede ser caracterizado bajo los presupuestos de un régimen de índole carismático-personalista que se sitúa frente a la sociedad como el constructor legítimo de un orden social; algo que, en la lógica weberiana de la dominación social es entendido como un régimen de emergencia, de transición, entre un viejo y un nuevo estado de cosas [\[55\]](#).

Se trata de un régimen que, rechazando cualquier forma de mediación, asume para sí la representación de un todo social imaginario y la capacidad de decisión en torno a sus valores e intereses, en un marco de control de las formas parlamentarias de representación. Un régimen que se constituye bajo el presupuesto de que la legitimidad

gubernamental viene dada por el pronunciamiento electoral, pronunciamiento que autoriza, sin mediaciones, a la ejecución de las políticas así convalidadas.

Tal posicionamiento frente a la sociedad vuelve comprensibles las iniciativas de rehabilitación política, fiscal y administrativa del estado, creando así las precondiciones que permitieran el objetivo estratégico de reconcentrar en su seno la capacidad de regular, en la dirección propuesta, la vida social provincial, y más específicamente, sus condiciones de reproducción [56].

. La contestación público-social

El clima político que caracteriza la situación nacional y que analizamos en el Apartado I, constituye el contexto significativo en el que la acción del estado provincial tuvo “tiempo y lugar”. Se trata de un medio turbulento connotado por el incremento de la exclusión social [57] y por el cuestionamiento a la cuasi-ortodoxa estrategia institucionalizadora de principios neoliberales de organización social y particularmente del rol que a su interior se pretende otorgar al estado.

La respuesta social frente a las políticas provinciales no puede ser desligada de tal contexto. Es en ese marco significativo que los actores sociales locales construyen el sentido valorativo y estratégico de sus prácticas. Existe probablemente aquí una particular y conflictiva articulación entre el significado diferencial que el contexto adquiere para los actores, tanto sociales como estatales, y las estrategias a que apelan en torno a la cuestión social. Ensayar una interpretación en torno al significado de esta articulación es quizás el objetivo central del presente ensayo.

En la dirección apuntada puede decirse que el contexto resulta significativo en torno a dos cuestiones: la visión del sistema político y de la modalidad de gestión estatal a ella asociada; y la orientación que se otorga a las políticas de gobierno. Veamos estas cuestiones un poco más de cerca.

El proceso que analizamos muestra dos visiones encontradas en torno al sistema político. Una de ellas lo entiende estructurado fundamentalmente a través de un espacio de mediación protagonizado por el estado y los principales grupos y asociaciones de interés. La democracia adquiere en esta perspectiva un valor restringido, en el que la ciudadanía se expresa a través y por cuenta de tales asociaciones. Los partidos políticos

y sus mecanismos de representación parlamentaria son considerados elementos de articulación estado-corporaciones, y/o simplemente, estructuras de convalidación de los acuerdos entre los mencionados actores. Hablamos en este caso de una democracia neocorporativa (véase Tipología en Apartado 1).

La modalidad de gestión adoptada durante los años que corren entre 1991 y 1995 se asienta sobre visión contrapuesta. Concibe al estado con un alto grado de autonomía frente a los poderes sociales. Tal carácter autosostenido deviene de considerar que las autorizaciones para la acción se constituyen en el acto electoral. La ciudadanía expresa allí una voluntad que debe guiar, sin concesiones, la política de gobierno. La idea pareciera ser de algún modo, que las minorías electorales deben subordinarse a las mayorías, cuya voluntad expresa el interés general. Paralelamente éste interés viene encarnado por el Poder Ejecutivo. Hay aquí una versión personalista y carismática de la idea republicana de gobierno reivindicada tradicionalmente por el Partido de Gobierno.

Este marco valorativo, expresado frecuentemente en el discurso gubernamental, justifica la apelación a una articulación estado-sociedad que toma una apreciable distancia respecto a las demandas y a sus protagonistas y que concentra en la figura del Gobernador las capacidades de decisión. La interposición de esta distancia, justificada estratégicamente en la necesidad de aplicar las formas de racionalización que la situación de crisis heredada reclamaba, no pareciera haber podido discernir el diferente contenido valorativo y estratégico que tales demandas expresan, ni la respuesta política que la misma desataría por parte de las corporaciones actuantes.

El análisis de lo acontecido hasta 1995 [58] y durante el período 1995/99, permite observar que buena parte de las reivindicaciones y demandas reciben impulso, no solo de actores neocorporativos, sino de organizaciones y grupos sociales cuyo origen y actuación permite encuadrarlas como expresiones de un espacio público en vías de constitución. Referimos centralmente a la Unión de Organizaciones de Base para el Desarrollo Social (UOBDS) y a un número de organizaciones no gubernamentales y asociaciones barriales circunstanciales, cuyas acciones están centradas en el período en el requerimiento de atención a necesidades de orden básico (vivienda, infraestructura urbana, alimentación y servicios sociales) y en la demanda de *reconocimiento* a su capacidad de intervenir en la formulación y producción de las respuestas a tales problemas [59].

La estrategia de desinstitucionalización adoptada por el Gobierno Provincial será sin embargo drástica, afectará a todos por igual: a actores sindicales y confesionales que durante el período de expansión bienestarista (1984-1995), se habían posicionado como interlocutores privilegiados en la definición de las políticas sociales y a las organizaciones sociales referidas.

En ese marco, la acción de la administración provincial será identificada lisa y llanamente con las políticas de ajuste del gobierno nacional mediante una estrategia comunicativa que logra construir tales significados en amplias franjas de la sociedad cordobesa. Se puede proponer que tal identificación funcionará como un velo al entendimiento de la opinión pública que impedirá la comprensión cabal del significado más complejo de las políticas puestas en juego, dando lugar a que la oposición, protagonizada inicialmente por un grupo reducido de actores colectivos, se extienda socialmente [\[60\]](#).

El cuestionamiento a las modalidades autodeterminadas de actuación del estado y a lo que se construye comunicativamente como sentido de las políticas del estado provincial, apela valorativamente, de manera si se quiere nostálgica pero estratégicamente unificadora, a banderas de corte bienestaristas clásicas (solidaridad, igualdad, rol central del estado en la promoción del bienestar y en el desarrollo de la economía, etc.).

En lo que puede interpretarse como una cadena de efectos no buscados, la modalidad de acción del estado provincial pareció alentar una alta capacidad de oposición. Su incapacidad o desinterés valorativo para comunicar y difundir el significado de los programas de gobierno y cierto desconocimiento, de hecho al menos, por parte de sus protagonistas respecto de las condiciones sociales y políticas del contexto en el que su acción tuvo lugar [\[61\]](#) ; son rasgos que alentaron el conflicto y que no pueden dejar de vincularse con las formas de gobierno autosostenidas, asentadamente personalistas y desprovistas de toda mediación sustantiva en el procesamiento de sus políticas.

Tales modalidades de gestión lograrán, por otro lado, reeditar conocidas experiencias históricas que enfrentaron a gobiernos de la misma filiación político partidaria que el que analizamos, con las estructuras neocorporativas construídas en Argentina a

partir de 1945. Nos referimos concretamente a las conflictivas relaciones entre sindicatos y estado durante los Gobiernos Nacionales que tuvieron lugar entre los años 1963/1966 y 1984/1991.

Este conjunto de elementos pareciera contribuir a la formación de un amplio arco de oposición constituido por organizaciones con valores e intereses que parecieran francamente diferenciados [62]. El accionar de este bloque llevaría al deterioro de la legitimidad y de la capacidad de gobierno del regimen para continuar su programa de reformas, algo que tomaría forma definitiva a finales de 1998, con el fracaso electoral de la fórmula oficialista.

ALGUNAS CONCLUSIONES

El proceso que hemos analizado deriva en un cierto arreglo organizacional en el campo del estado y de las políticas sociales, cuyo grado y probabilidad de institucionalización se vincula localmente a las modalidades de relación estado sociedad que fueron propias a tales años.

i. La presencia de unos valores y estrategias que apelan centralmente al estado como cuestión nodular a ser resuelta, caracteriza en primer lugar a la política estatal del período 1995/1997. Esta apelación adquiere sin embargo un sentido cualitativamente diferenciado respecto de las aspiraciones neoliberales, como de las tradicionalmente bienestaristas. En relación a las primeras porque las pretensiones de racionalización y fortalecimiento del estado no han sido esgrimidas como palanca estratégica para el impulso de unas reformas estructurales que condujeran al retiro del estado; por el contrario tuvieron como objetivo una cierta reafirmación, vía mecanismos de racionalización financiera y administrativa, de sus responsabilidades en áreas claves al desarrollo del sistema social (banca pública, sistema jubilatorio, políticas de salud y educación, inversión en infraestructura económica y social).

ii. Su distancia respecto de las formas bienestaristas pareciera situarse, no en el campo de las orientaciones de política, sino en su visión del sistema político, en las modalidades por las que da procesamiento a las demandas sociales. La acción gubernamental del período asume en efecto un grado máximo de autonomía respecto a los actores sociales que protagonizaron el acuerdo intersectorial o neocorporativo que

sustentara política y típicamente dicha forma estatal en nuestro país (Véase Tipología Apartado I). Pero esta distancia se asume también respecto a organizaciones relevantes del llamado espacio público, como frente a los partidos políticos, confinados a una labor parlamentaria delegativa.

Ello podría sintetizarse diciendo que se trata de una política estatal *vaciada de sociedad civil y política*, impulsada por la aspiración de concentrar el ejercicio de la política en el estado, por una brusca negación por parte del gobierno respecto a la necesidad democráticamente elemental de bases sociales de sustentación. El gobierno pareciera haber pretendido materializar así una ortodoxa perspectiva “estadocéntrica” de funcionamiento del sistema político, perspectiva que fue quizás llevada a sus límites mediante una relación con la sociedad civil que sobrevaloró las posibilidades de autonomía del estado provincial, otorgando al gobierno y a sus transitorios ocupantes la capacidad excluyente para interpretar, procesar y resolver los problemas sociales.

Quizás la idea que Weber enuncia en torno al orden social, al que, como hemos recordado, entiende como un “todo con sentido”, permite comprender los problemas con que el régimen de gobierno tropezó a la hora de llevar adelante el conjunto de transformaciones sociales y burocráticas que se propuso. Situar el significado del orden en el “sentido”, es proponer para el mismo un carácter centrado en el entendimiento subjetivo de las normas y reglas vigentes o en vías de institucionalización. Señalar por tanto que una de las más llamativas características del régimen de gobierno que analizamos ha sido la de una visión estadocéntrica del sistema político, -orientado exclusivamente por su propia racionalidad, renuente a la comunicación-, es señalar que el mismo se margina de la disputa, que todo proceso de cambio exige, por la construcción de un sentido social en torno al orden institucional que sus reformas pretendieron.

iii. Es tal cosmovisión y las prácticas que le fueron propias, lo que pareciera alentar el estilo confrontativo que atravieza las relaciones entre el estado y la sociedad durante el período considerado, estilo que desata una competencia desnuda por las capacidades de imposición, por la disponibilidad diferencial de recursos de poder. Se trataría de una forma de relación estado-sociedad construída alrededor de lo que Giddens (98) llama formas de dominación basadas en el “poder puro”.

Tal estilo de actuación pareciera pervertir la interacción política entre la sociedad civil y el estado. Todo es válido para los protagonistas: desconocimiento de la historia y del contexto, enmascaramiento de objetivos y de valores propios y ajenos, alianzas sólo tácticas, banderas maximalistas, manipulación de la opinión pública. En tal marco las formas de comunicación se concentran en objetivos sólo estratégicos y la gobernabilidad ha perdido en el camino sus valores democráticos.

iv. Constituye un supuesto que tendería a sostener las anteriores notas, la extendida falta de reflexividad democrática que pareciera caracterizar a los protagonistas de este proceso. Las dificultades para el reconocimiento plural de los valores y estrategias del otro; la ausencia de un debate sólido y público basado en información y en conocimientos sustantivos en torno a la sociedad, el estado y las políticas en cuestión; constituyen todos ellos elementos que parecieran demostrar la presencia de una cultura política aún fuertemente atada a un habitus de tipo a la vez dogmático y jerárquico.

Los actores parecieran así haber negado a la sociedad provincial en su conjunto, la posibilidad de que una nueva institucionalidad del estado y de sus políticas fuera construída al amparo de una profundización de la democracia; como consecuencia de unas prácticas y procesos que pudieran ser estructurados sobre la base del diálogo horizontal y público. Sólo esta vía podría haber garantizado el entendimiento social de los objetivos y programas de gobierno y el sentido de las diferenciales demandas puestas en juego. Sólo ese marco de actuación hubiera permitido validar tales perspectivas e identificar cursos de consensuales de aplicación.

v. En lo que puede entenderse como algo asociado a una identidad social y política con fuerte arraigo en amplias capas de nuestra sociedad, los actores sociales y el gobierno mismo asumen, paradójicamente, una concepción y unas prácticas en el campo de la política social que sostienen al estado, aún en su versión racionalizada, como satisfactor de las necesidades sociales, como *proveedor* privilegiado del bienestar. Una concepción que pareciera ignorar los importantes procesos de cambio a que viene siendo sujeto el tipo de estado que hemos denominado socialdemócrata, sino también los problemas de centralidad, corporatización, clientelismo, meritocracia, etnocentrismo e ineficacia que caracterizaron la experiencia de corte providencialista desarrollada en nuestro país. Una concepción que no pareciera dar cuenta del proceso de

transformaciones que es observable en los principios de organización social y que, consecuentemente, margina perspectivas y prácticas alternativas.

vi. En el marco de un proceso así caracterizado, y en base a la Tipología propuesta en el Capítulo I (Véase el cuadro siguiente), puede concluirse que la orientación que asume el Gobierno Provincial en el campo de las políticas sociales de educación y salud, obedece a la siguiente *combinación* de rasgos:

. La *fiscalidad* puede ser entendida como regresiva, algo que implica una continuidad del perfil que es característico a los sistemas tributarios en Argentina.

. La *orientación* que se pretende otorgar a la prestación de los servicios es por su parte de corte universalista, centrada en aquellos beneficiarios para los que las normas legales definen una obligatoriedad de prestación. Esto es así en tanto no se registra durante el período iniciativa alguna tendiente a focalizar los servicios ó a tornar generativas las políticas respectivas. No existen tampoco prácticas que permitan sostener que las políticas viran hacia formas clientelares.

ARREGLO ORGANIZACIONAL EN EL CAMPO DE LAS POLITICAS SOCIALES EN EL GOBIERNO DEL PERIODO 1995/99 [63]

PROGRAMAS DIMENSIONES	SOCIAL DEMOCRATA	NEO LIBERAL	ASOCIATIVO	POPULISTA
FISCALIDAD	PROGRESIVA	REGRESIVA	PROGRESIVA	REGRESIVA
ORIENTACION PRESTACIONAL	UNIVERSALISTA	FOCALIZADA	GENERATIVA	CLIENTELAR
SISTEMA POLITICO	DEMOCRACIA CORPORATIVA	DEMOCRACIA PARLAMENTARIA	DEMOCRACIA DIALOGANTE	DEMOCRACIA CARISMATICA
RACIONALIDAD DE ACTUACION	LEGAL	DE RESULTADOS	COMUNICATIVA	INSTRUMENTAL
JUSTIFICACION VALORATIVA	SOLIDARIDAD	COMPETENCIA	AUTONOMIA	COMUNIDAD
PRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN	ESTADO	MERCADO	AMBITO PUBLICO	ESTADO

. Como ha sido propuesto, se caracteriza al *sistema político*, y a las formas de procesamiento político de las relaciones estado sociedad que le son propias, a través de lo que denominamos democracia carismática.

. La *racionalidad de actuación* se define firmemente a su vez por la aplicación de mecanismos de gestión que consoliden las formas racional legales presentes en el Estado Provincial, tanto en lo que refiere al desempeño del personal, como en torno a las formas organizacionales y servicios desarrollados.

. La *justificación valorativa* en el campo de las políticas sociales apela implícitamente a la solidaridad. Ello pareciera así en tanto el discurso de gobierno no registra enunciados frecuentes en tal sentido y porque el mantenimiento de un carácter universal en la prestación de los servicios supone mecanismos de tal carácter. Como hemos señalado, esto no resulta de esta manera en el ámbito de las políticas económicas, donde los propósitos aluden frecuentemente a la necesidad de dotar de competitividad a la economía provincial.

. Finalmente puede señalarse que las políticas sociales se sustentan sobre una acción que hace del rol del estado el *principio de organización* privilegiado. Este rol adquiere así mismo relevancia en el ámbito del mercado, frente al cual el Gobierno Provincial se reserva un papel interventor -financiero e infraestructural-, a partir del manejo estatal de la empresa de energía y de la banca provinciales.

Señalemos asimismo, que como resultado de las confrontaciones protagonizadas y de las tendencias dominantes que el contexto transmite, -elementos configurantes de una determinada relación de fuerzas entre los valores y estrategias puestas en juego por los protagonistas-, el sistema de políticas sociales provinciales se configura de acuerdo a un *arreglo organizacional* (Véase Capítulo I) que, bajo la dominancia del principio “estado”, combina un conjunto de rasgos que obedecen a principios de organización diferenciados y en tensión.

El carácter confrontativo y jerárquico de los procesos que dan lugar a tal arreglo, ó, de otra forma, la ausencia de espacios e instancias democráticas y consensuales, permite suponer que las normas y reglas que las políticas de reforma lograron implantar, conforman un *arreglo organizacional frágil* ó de bajo nivel de institucionalización y, por tanto, altamente susceptible a la introducción de nuevos cambios.

En fin, el recurso metodológico de construcción de una tipología de orientaciones en el campo de las políticas sociales, ha permitido interpretar los procesos analizados, identificando un itinerario “impuro” y escasamente cristalizado en el campo de las políticas sociales del Estado Provincial, resultante de unos rasgos que obedecen a uno u otro tipo, de acuerdo a las múltiples circunstancias contextuales y locales que derivan de las particularidades espacio temporales del caso analizado.

BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Zigmunt; “Trabajo, consumismo y nuevos pobres”, Gedisa Editorial, Barcelona, 1999.
- Bresser Pereyra., L. y Cunill Grau, N.; “Lo público no estatal en la reforma del estado”, CLAD/Paidós. Buenos Aires, 1998.
- Bourdieu, Pierre; "Sociología y Cultura", Ed. Grijalbo, México, 1990.
- ; "El sentido Práctico"; Taurus Humanidades, Madrid, 1991.
- Castel, Robert; “La elección del estado social”; en L’Etat à l’épreuve du social; Sylepse. Traducción de Martín Dupaus.
- ; “Las trampas de la exclusión”; en Lien Social et Politiques, RIAC, 34, Montréal, Otoño 1995. Traducción de Martín Dupaus.
- Cunill Grau, N.; “Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social”. Editorial CLAD/Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- Crozier, Michel; "Estado moderno, estado modesto", Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Chanlat; Jean François; “Sciences Sociales et Management”. Les Presses de l’Université Laval. Éditions Eska, Laval, Canadá, 1998.
- Ferrera, Maurizio; “La comparación y el Estado del Bienestar: ¿Un caso de éxito?” en la Comparación en las ciencias sociales; Sartori y Morlino (eds.), Alianza Universidad, Madrid, 1994.
- Fleury, Sonia; “Reforma del estado en América Latina. Hacia donde?”, en Segunda Generación de Reformas del Estado, Revista Nueva Sociedad Nro. 160, Caracas, 1999.
- Giddens, Anthony; “Consecuencias de la Modernidad”. Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- ; “Las nuevas reglas del método sociológico”. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1997.
- ; “La constitución de la sociedad”. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1995.
- ; “Mas allá de la izquierda y la derecha”, Editorial Cátedra, Madrid, 1998.
- ; “Un mundo desbocado”, Editorial Taurus, Madrid, 2000.
- Habermas, Jürgen; “Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío”. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1995.
- Hirsch, Joachim; "Del estado de seguridad al estado competitivo", documento preparado por el autor para la conferencia impartida en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (U.N. de Córdoba), mimeo, 1997.
- Huntington, Samuel, Crozier, M., Watanuki, J. “La crisis de la democracia”; New York, University Press, 1975.

Huntington, Samuel; "Political Order in changing Societies"; Yale University Press, New York, 1968. Citado por Alford, R. y Friedland, R. en: Los Poderes de la Teoría; Ed. Manantial, Baires, 1991.

Lacroix, Jean-Guy; "Sociologie et transition millenariste: entre l'irraison totalitaire du capitalisme et la possibilité-nécessité de la conscientivité". En Cahiers de Recherche Sociologique, Departement de Sociologie, Université de Quebec, Montréal, 1998.

La Serna, Carlos, Carrizo, C. y Armesto, A.; "Crisis del Estado de Bienestar y Políticas Sociales. Análisis del Caso Córdoba". Mimeo, 1995.

La Serna, C., Burijovich, J. y Ahumada, J.; "Oferta y demanda de políticas sociales: Racionalidad estatal y estrategias de consumo"; en Revista Reforma y Democracia N° 5; CLAD; Caracas, 1996.

La Serna, Carlos; "Actores y procesos en la crisis del estado de bienestar"; en Revista Administración Pública y Sociedad Nro. 10, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba; Córdoba, 1998.

La Serna, C.; "Políticas, Organizaciones y Prácticas Sociales en la Transformación del Estado de Bienestar". Cahiers de la Recherche, Centre d'Études en Administration International, Université de Montréal. Montréal, 1998.

La Serna, C., "La producción democrática del bienestar. Notas teórico metodológicas para su análisis". Cahiers du LAREPPS (Laboratoire de Recherche sur les Pratiques et les Politiques Sociales) N°00-07, Université du Québec à Montréal. Montréal, 2000.

Laville, Jean-Louis, "Hecho asociativo y espacio democrático", en "Un seule solution, l'association?". Editorial La découverte / M.A.U.S.S.; París, 1998

Levesque, G., Bourque, G. y Vaillancourt, Y.; "Trois positions dans le débat sur le modèle québécois", en Nouvelles Pratiques Sociales, Volume 12, Numéro 2, decembre 1999. Presses de l'Université du Québec, Québec.

Lo Vuolo, Rubén; "La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador", CIEPP/Mino y Dávila editores, Buenos Aires, 1993.

Marshall, T.H.; "Ciudadanía y clase social"; Alianza Editorial, Madrid, 1998.

McCarthy, Thomas; "La Teoría Crítica de Jürgen Habermas", Tecnos, Madrid, 1987.

Novaro, Marcos; "Pilotos de Tormenta"; Ediciones Letra Buena, Buenos Aires, 1994.

O'Donnell, Guillermo; "Apuntes para una teoría del Estado" en Teoría de la Burocracia Estatal, Oscar Oszlak (Comp.), Ed. Paidós, Baires, 1984.

Offe, Claus; "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad", en El estado en el capitalismo contemporáneo, Sonntag, H.R. y Valecillos, H. (Comp.), Siglo XXI, México, 1974.

-----; "Capitalismo Desorganizado", Editora Brasiliense, Rio de Janeiro, 1989.

-----; "Contradicciones en el Estado de Bienestar", Alianza Editorial, México, 1990.

-----; "Partidos Políticos y Movimientos Sociales". Editorial Sistema, Colección Politeia, Madrid, 1992.

-----; "La sociedad del trabajo"; Alianza Editorial, Madrid, 1992a.

-----; Un diseño no productivista para las políticas sociales, en La Sociedad del Trabajo; Alianza Editorial, Madrid, 1992b.

Rosanvallón, Pierre; Los límites del estado providencia pasivo; en La nueva cuestión social; Ed. Manantial, Buenos Aires, 1995.

Serrano Gomez, Enrique; "Legitimación y Racionalización en Weber y Habermas". Ed. Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994.

Tenti Fanfani, Emilio; "La escuela vacía"; Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1994.

Vasilachis de Gualdino, Irene; "Métodos Cualitativos I. Los Problemas teóricos epistemológicos", CEAL, Buenos Aires, 1993.

Vaillancourt, Y. et Cristhian Jetté; "Vers un nouveau partage des responsabilités dans les services sociaux et de santé: roles de l'Etat, du marché, de l'économie sociale et du secteur informel". Cahiers du LAREPPS, Université de Québec à Montréal, Montréal, 1997.

Vaillancourt, Y. et Favreau, L.; "Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire"; Cahiers du LAREPPS, Université de Québec à Montréal, Montréal, 2000.

[1] El presente documento es parte de los resultados del proyecto de investigación subsidiado por la SECYT de la Universidad Nacional de Córdoba, que el suscripto dirige. Un avance de esta parte del proyecto fue presentado para su publicación en la Revista Administración Pública y Sociedad N°14, bajo el título "Reforma y Democracia; el caso del Estado de la Provincia de Córdoba en el período 1995/97".

[2] Profesor Titular de la U. N. de Córdoba. E-mail: claserna@eco.uncor.edu

[3] Estas transformaciones se inician países centrales al final de la década de los setenta.

[4] La Serna; 2000.

[5] El análisis del sistema de servicios sociales puede realizarse a partir de las prácticas ó de las normas que conforman su institucionalidad. Esta distinción, si bien es de utilidad a efectos de dar a nuestro trabajo el necesario énfasis y la debida limitación en el alcance de la labor empírica, adquieren no obstante un valor sólo analítico, en tanto el abordaje de una u otra dimensión, "requiere completarse en principio con una atención prestada a la dualidad de estructura", esto es a la relación entre prácticas y contextos estructurales (Giddens, 95) ó entre interpretación y estructura Offe (92b).

[6] Para un análisis mas detallado de esta perspectiva analítica, puede consultarse La Serna, 2000.

[7] Para una ampliación de estas nociones, véase La Serna, 98.

[8] Weber pone así el acento en el carácter significativo del orden social.

[9] El denominado Análisis de Políticas se detiene normalmente en el primer momento de los identificados.

[10] El grado de clausura de las organizaciones a que referimos tiene que ver con la intensidad de los intercambios que tienen lugar en esta instancia. Cuando ese grado es bajo, existen fluidas, y a veces públicas, interacciones con asociaciones sociales, económicas y políticas que operan en las otras instancias. Algo similar puede ser propuesto para las otras instancias de configuración de los servicios que analicemos.

[11] Preferimos utilizar aquí el término providencia para calificar la forma de estado que tuvo su fase de auge en Argentina entre la mitad de la década de los cuarenta y finales de la de los sesenta. Este término refleja mas cercanamente los rasgos fuertemente clientelares y neocorporativos que connotaron las políticas sociales desarrolladas. El término bienestar es significado aquí como una aspiración de muchas sociedades y particularmente de la nuestra, que relacionamos normativamente con la profundización de la democracia y el desarrollo de la ciudadanía y el espacio público como aspectos centrales a un sistema de servicios sociales que satisfaga las necesidades sociales.

[12] Grassi, W.; et.alli.; 1996.

[13] Junto al deterioro de los términos de intercambio en el campo económico, la época es escenario de un conjunto de cambios normativos con sede en la familia y en el rol de sus miembros, especialmente de la mujer, derivados de un complejo conjunto de factores tales como la masividad del sistema educativo, la disponibilidad creciente de información y los crecientes desequilibrios del mercado de trabajo.

[14] Huntington, S. et alii, 1968.

[15] La Serna, C. et al, 1997.

[16] La organización de estos órganos, en algunos casos de forma posterior al traspaso de los servicios, la insuficiente capacidad técnica de los mismos, junto a una débil voluntad reguladora por parte del estado, llevaron a su captura por parte de las empresas prestadoras y a unos precios y tarifas que constituyen uno de los componentes mas notorios del llamado "costo argentino", tanto productivo como familiar.

[17] Si bien existen diversos diagnósticos, el sistema de obras sociales puede ser caracterizado por su carácter meritocrático y su baja racionalidad. En principio desempeña un rol de intermediación financiera entre afiliados y prestadores directos representados por clínicas y establecimientos privados, (sólo el XX% de las obras sociales registran alguna forma de prestación directa), rol por el que consume un alto porcentaje del gasto nacional en salud - aproximadamente el 3% del PBI-. Por otro lado, su organización por sindicatos reduce su alcance a la población integrada al mercado de trabajo, a la vez que el carácter cautivo de sus población destinataria no favorece un uso racional y socialmente solidario de los recursos que consume. Por otro lado, su gestión ha sido frecuentemente cuestionada por la apropiación particularista de beneficios por parte de las cúpulas sindicales. Otro de los aspectos cuestionados, es que la ausencia de un marco regulatorio, permite a los sindicatos negociar unilateralmente el ingreso de empresas de medicina prepaga como prestadoras de sus servicios.

[18] La reforma intenta romper la cautividad de la población beneficiaria, mediante la posibilidad de libre elección de obra social por parte de los afiliados y el establecimiento de una Prestación Médica Obligatoria (PMO).

[19] Se pretende la reducción en un 50% del número de unidades del sistema mediante una fusión de aquellas con un total de afiliados menor a 10.000.

[20] Esta ha sido una de las características sobresalientes de las relaciones estado-sindicatos y este rol ha sido jugado con continuidad mas allá de la alternancia entre gobiernos democráticos y de facto, salvo durante los años que corren entre 1963/1966 y 1984/1989 en los que los gobiernos respectivos no compartían la filiación política mayoritaria del sindicalismo argentino.

[21] Parte de los mecanismos por los que se implementa la competencia al interior del sistema, consiste en la apertura de periodos de afiliación. Su aplicación ha sido parte de la negociación entre el estado y los sindicatos, de modo tal que la movilidad entre obras sociales ha sido marginal, en parte por una deficiente difusión del mecanismo. Así por ejemplo al finalizar el primer período de traspasos -enero a abril de 1997- sólo 140.000 afiliados -el 4,6% del padrón- habían cambiado de obra social, movimiento que se había registrado "... hacia las entidades que habían cerrado acuerdos con la medicina prepaga". Véase Ciuffolini, M.B.; "Análisis del Proceso de Transformación en el Ambito de la Seguridad Social. Informe de Beca SECYT/UN de Córdoba, Córdoba, 1998, Mimeo.

[22] Las políticas aplicadas generan un marco de estabilidad de precios y de crecimiento económico sostenido, que constituyen durante los años que corren entre 1991-95, sus éxitos mas evidentes. El consenso social que estos resultados generan sobre el Plan de Convertibilidad, no puede dejar de asociarse con que el mismo logra una condición básica a la vida en sociedad, cual es la institucionalización de una cierta certidumbre generada por la estabilización de precios e intercambios.

[23] Distintos estudios adjudican el crecimiento de este índice al programa de privatizaciones y a los masivos despidos provocados por las medidas de reorganización adoptadas por los nuevos concesionarios y propietarios de las ex empresas estatales de servicios. Asimismo, la forma de crecimiento con introducción de tecnología no habría favorecido la demanda de trabajo.

[24] "Proceso de polarización: precarización y desempleo durante la última década", Revista Laboratorio, Facultad de Ciencias Sociales/SIMEL, UBA, Buenos Aires, Invierno de 2000. El informe señala que en el período, la desocupación abierta creció del 5,2% en 1990 al 12,7% en 1999. Entre los ocupados hubo así mismo un incremento de la precariedad del empleo la que pasó del 31,9% al inicio, al 32,1%, mientras que los trabajadores protegidos que gozan de todos los beneficios disminuyeron del 63,0% al 55,2%.

[25] A mediados del mes de mayo de 1997, las ciudades de Cultracó, Cruz del Eje, Deán Funes y Córdoba son escenarios de una acción que en la generalidad de los casos recibe la contribución de autoridades políticas, de asociaciones confesionales y comerciales, en lo que constituiría una sucesión de puebladas, que acuden al recurso de interrumpir mediante piquetes, la circulación por rutas aleañas. Nos encontramos en este caso frente a violentos reclamos de asistencia social que se originan en el cierre de empresas estatales privatizadas, producido por sus nuevas administraciones, empresas que constituían las principales fuentes de empleo en estos centros urbanos.

[26] La media sanción del Senado de un proyecto iniciado en 1997 ocurre el 21/05/98 y cuenta con el apoyo del sindicalismo oficial y con el rechazo de los partidos de la oposición, de la Unión Industrial Argentina y del FMI. El proyecto anula los contratos laborales de plazo fijo, denominados basura, proroga por dos años los convenios laborales vigentes desde 1975 y reduce los montos de indemnización por despido. Además excluye la desregulación total de las obras sociales reclamada por los empresarios. El proyecto es sancionado el 03/09/98.

[27] Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.

[28] La protesta tiene como fin el apoyo a los conflictos docentes provinciales y la creación de un fondo de financiamiento educativo que permitiera incrementar los salarios docentes. El conflicto muestra la oposición a una política que llegará a ser socialmente considerada como atentatoria de los más claros derechos y rasgos identitarios de la sociedad argentina. La instalación del conflicto por parte del gremio docente, provoca la adhesión de un amplio espectro de actores (el conjunto de los gremios provinciales del ramo, los partidos políticos de oposición, de representantes de la cultura, etc.), y tiende a dar por tierra con una estrategia estatal que persiguió objetivos de ajuste y de atomización de la cuestión educativa, mediante la descentralización del sistema escolar a los estados provinciales. La instalación de la "carpa docente" frente al Congreso Nacional, simbolizó inicialmente el objetivo gremial de "recentralizar" la cuestión, de tornarla nuevamente parte de la agenda gubernamental, algo que encontraría luego un curso exitoso en la asunción de tales demandas por parte del estado. Paralelamente, es ello lo que llevaría el conflicto al interior mismo del Poder Ejecutivo, desatando una disputa entre autoridades políticas, unas proclives a dar una respuesta a los reclamos salariales, otras condicionando las mismas a la aplicación de ciertas reformas del sistema a nivel provincial. Antes de ello, y frente a la magnitud que el problema adquiere para el Estado, el titular del Poder Ejecutivo Nacional, se refugia en una reafirmación autoritaria de la política educativa: "Ni aunque ladren hay que parar con el proceso de transformación (educativa)... No importa cuantas carpas se instalen"; serán sus declaraciones (La Voz del Interior: 06-06-97).

[29] La extensión del conflicto se relaciona con las contradicciones al interior del Gobierno Nacional, entre el llamado sector político y el Ministerio de Economía, que veta sucesivas iniciativas. Por otro lado, la Fundación Mediterránea entiende que los fondos necesarios para el aumento a los docentes se obtendrían del actual presupuesto si se lograra una mayor eficiencia en el gasto educativo, particularmente en el campo del ausentismo docente (05/06/99).

[30] A contrario sensu, el caso de los "piqueteros" muestra los límites de una demanda valorativamente generalizable, pero cuyos protagonistas no logran o no intentan situar estratégicamente más allá de su significado regional y coyuntural. Ello, junto a la reducida cuantía fiscal de sus demandas, permitió al estado instrumentar la atención de los sucesivos conflictos mediante el armado de paquetes focalizados de asistencia que disuadió los conflictos durante el correr del año 1997.

[31] La medida gubernamental implicaba la reducción en 282 millones del presupuesto educativo, de los cuales 100 millones correspondían al aumento prometido a las Universidades Nacionales (07/05/99).

[32] Muestra de lo cual es el sentido adjudicable a la declaración que reproducimos en la nota al pie N°19: el uso del verbo ladrar significa la intención de convertir en bestia al interlocutor, condición que impide a la oposición comprender el significado y trascendencia de la reforma educativa. Paralelamente el discurso enmascara el motivo del conflicto, no situado centralmente en la necesidad de la reforma, sino en las condiciones financieras e institucionales de su instrumentación.

[33] La ola de triunfos socialdemócratas en Europa a partir de 1985 y el recambio de gobiernos de corte neoliberal en América, darían cuenta de dicho itinerario, caracterizado por la imposibilidad político-cultural de una aplicación ortodoxa de tales principios al campo de los servicios sociales. Los procesos de reforma en un buen número de países centrales se han orientado a mejorar la calidad del gasto, a formas de gestión público-sociales y descentralizadas, a pluralizar el contenido cultural de los servicios, etc. Véase Offe, 92b; Rosanvallón, 95; Tenti Fanfani, ;Giddens, 98; Bresser Pereyra, 98; Vaillancourt, 00.

[34] La lucha por el reconocimiento tiene en Argentina un contenido relacionado centralmente con derechos básicos de amplias franjas sociales (trabajo, educación, salud, vivienda, alimentación, jubilación), aunque crecientemente se agregan a estos intereses cuestiones vinculadas a problemas identitarios (origen nacional, género, desafiliación, etc.).

[35] Los servicios estatales de salud habían sido transferidos a las provincias durante el gobierno de facto del período 1976/1983.

[36] La creciente intervención de estas empresas en el mercado de servicios de salud, esta en buena medida alentada por acuerdos particularistas entre las mismas y el sector de obras sociales (lo que denominamos servicios de orientación meritocrática).

[37] Que incluirían a las organizaciones que Vaillancourt y Jetté (97) consideran al interior del tercer y cuarto sector. El primer sector es para este autor el mercado; el segundo, el estado.

[38] Ubicamos el fortalecimiento de lo público en una perspectiva que procura “rebalancear” los poderes sociales. Las esferas del estado y del mercado, más allá de las reformas neoliberales, se encuentran dotadas estructuralmente en el capitalismo de formas de acceso a recursos que las dotan de cierta autonomía y por tanto de poderes de dominación “connaturales” al sistema social. El desarrollo de la esfera pública fue cercenado en el acceso a tales recursos (autoreflexividad, participación política, gestión de servicios, etc.) limitando así sus posibilidades de autonomía. Hablar de su fortalecimiento es hablar de la necesidad de que lo público adquiera ciertas capacidades autónomas e institucionalizadas de reproducción vital (culturales, políticas, económicas).

[39] Recordemos que el programa se orienta específicamente al análisis de las políticas sociales del estado provincial, entendidas estas políticas como instancias privilegiadas para el análisis de las transformaciones de las formas bienestaristas del estado provincial. Otro dato que resulta importante tener en cuenta es que nuestro análisis se sitúa en lo que hemos denominado momento performativo de las políticas, bajo pretensiones de conocimiento de tipo comprensivo-interpretativas.

[40] Al final del período 84-94, el análisis de este estilo político, permitió hablar a nivel del estado provincial, de una crisis de integración sistémica, esto es de racionalidad (La Serna, Carrizo y Armesto, 1995).

[41] La Serna, 1997.

[42] Como excepción a esta forma de actuación política, organizaciones no gubernamentales intervienen en una interesante experiencia de gestión de servicios sociales, participando en los años 1992-95 en lo que se denominara Mesa de Concertación de Políticas Sociales constituida en el seno del Ministerio de Desarrollo Social del Estado Provincial.

[43] Durante 1996, el gobierno provincial se haya empeñado en extender la reforma administrativa focalizada en el área central de gobierno durante 1995, a organismos de servicios públicos tales como DIPAS (Agua y saneamiento ambiental), IPV (vivienda), EPEC (Energía), IPAM (atención médica) y, a otros poderes del estado. No renovación de contratos, reducción salarial, cambio de estatutos, transformación del status jurídico, resultan similarmente las metas de su acción. Frente al rechazo de los respectivos gremios, el Ejecutivo argumenta estos propósitos en la mejora de los servicios y en el reordenamiento de situaciones producidas por anteriores gestiones, cuya responsabilidad, aduce, no es ajena a los empleados públicos mismos (10-05-96). Durante 1997, se enuncian un conjunto de objetivos que sintetizamos mas adelante.

[44] Las funciones de conducción se concentran en un pequeño número de ministerios. Más allá de su impacto sobre el gasto, el sentido de este cambio se sitúa en la clausura de los canales de influencia y en el incremento de la coherencia y control sobre la gestión mediante la concentración de las capacidades decisorias en un número reducido de funcionarios políticos y en el titular mismo del Ejecutivo

[45] Esta línea de acción consistió en un replanteo de la organización del gobierno de estas áreas y en, lo que constituyó su más crítico efecto, la disminución de la planta de personal del estado en aproximadamente seis mil empleados contratados e interinos.

[46] Resistiendo presiones de origen nacional, el gobierno provincial se negó a privatizar y mantuvo en su poder la propiedad de los Bancos Provinciales y de la Empresa Provincial de Energía (EPEC). De la misma forma se negó a transferir al Gobierno Nacional la Caja Provincial de Jubilaciones.

[47] El Estado Provincial tenía bajo su propiedad dos bancos: Banco de La Provincia de Córdoba y Banco Social. Si bien la operatoria del Banco Social fue absorbida por el Banco Provincia el 09/02/98, su unificación fue aprobada por el Banco Central prácticamente al final del mandato (el 10/06/99). Esta política constituyó un conflictivo proceso atravesado por la fuerte oposición la Asociación Gremial Bancaria que achacaba al estado propósitos de privatización, a la vez que defendía la fuente de trabajo amenazada por sucesivas medidas tendientes a la disminución de la planta de personal (traslados de personal, jubilación anticipada, retiros voluntarios). Se entiende aquí que el Gobierno dió respuesta con esta política a un doble imperativo: otorgar la posibilidad de rentabilidad a la banca provincial y de este modo rehabilitar la posibilidad constituir la en un instrumento de apoyo a las políticas provinciales y, por otro lado, responder a una exigencia de la autoridad monetaria nacional (Banco Central), que entendía esta medida como un paso previo posibilitante de alguna forma de privatización, que el Gobierno Provincial negó durante su gestión.

[48] La reforma de este sector, constituye uno de los temas prioritarios a la gestión de gobierno que analizamos (18/02/98). El debate enfrenta al Sindicato de Luz y Fuerza Capital, a la seccional Villa María del mismo, en una posición intermedia, y al Gobierno Provincial, centralmente alrededor de dos ejes. El carácter de EPEC, como empresa estatal e integral de generación y distribución, posición sostenida por el Sindicato de Capital y, la iniciativa gubernamental que asignó a EPEC, mediante un nuevo marco regulatorio impugnado judicialmente, un rol centralmente distribuidor, legalizando así formas de concesión de la actividad de generación ya vigentes. Esta postura es justificada en las dificultades de la empresa para afrontar tales inversiones. El segundo eje del debate tiene que ver con la eficacia y eficiencia de la Empresa Provincial de Energía, algo que en la perspectiva del Gobierno se encuentra obstaculizado por el estatuto del personal, norma que obliga a la empresa a prestaciones salariales y extra salariales (Bonificación Anual, Permisos Gremiales, Especialidad, etc.) que

incrementan el costo de la energía a nivel provincial. Esta situación haya quizás confirmación en la pérdida por parte de la empresa de algunos grandes usuarios frente a tarifas de menor rango ofrecidas por otros proveedores del sistema energético (02/03, 22/3, 16/04/98, 13/05, 07/09/98). La denominada transformación de EPEC se inicia con un programa de retiros voluntarios (13/05/98), que al final del año disminuye la planta en un 19% (26/10/98) y con la terciarización de algunos servicios (lectura de medidores y conexiones domiciliarias) justificadas en términos de la diferencia entre los costos de la Empresa y los ofrecidos por eventuales concesionarios (06/08/98), medidas rechazadas por el Sindicato y con el cierre de una central de generación deficitaria en la Ciudad de Fean Funes (14/06/98) a lo que el Sindicato no se opone. El presupuesto de la empresa para el año 1999 refleja la continuidad de esta política, justificada permanentemente en la necesidad de lograr una mayor rentabilidad y competitividad para la economía provincial mediante la disminución de tarifas industriales y domiciliarias.

[49] Administrativamente se pretende una racionalización de personal (administrativo y docente) y de presupuesto. A nivel de coberturas se promueve el cierre de establecimientos pre-escolares, secundarios y terciarios considerados como una oferta excedentaria. Por contrapartida se anuncian iniciativas que tienden a implementar el nuevo sistema (construcción y reacondicionamiento de escuelas, perfeccionamiento docente, plan social educativo, aplicación del nuevo esquema organizacional del sistema, etc.).

[50] El respectivo reglamento prevé incrementos en el número de representantes de acuerdo con el incremento poblacional de las circunscripciones y departamentos provinciales respectivos.

[51] Esta iniciativa no fue decididamente impulsada por el Gobierno. Al final de su mandato existían distintos proyectos en el Poder Legislativo, del Partido Justicialista, y de la Unión Cívica Radical que propone asignar un orden de mérito en la labor de la Comisión Asesora para la Designación de Magistrados. Sin resolución, este tema constituirá materia de un reclamo del Consejo de Partidos Políticos, no suscripto por la UCR, ante el propósito del gobierno saliente de designar jueces vía este último mecanismo.

[52] Entendemos por postbienestarismo, a las formas de estado y a las orientaciones de política que intentan dar cuenta de los problemas (centralidad, déficit fiscal, neocorporativismo, etc.) que caracterizaron a las formas bienestarristas típicas en nuestro País.

[53] Aludimos con estos términos a la expansión del aparato administrativo del estado, a la presencia significativa de estatutos laborales con cláusulas particularistas, a la abundancia de designaciones políticas, a la orientación de políticas de acuerdo con intereses sectoriales o corporativos. La eliminación de estas prácticas, constituía de por sí un objetivo político relevante, en tanto apuntaba a la transformación de la relación entre el estado, los partidos políticos y las corporaciones.

[54] La Serna, 1997.

[55] Hay aquí una cierta similitud con el carácter que asume la conducción del gobierno nacional.

[56] Existe aquí una relevante diferenciación respecto al gobierno nacional del período 1989/1999, que basado también en un liderazgo carismático se orientó en cambio hacia la institucionalización de formas neoliberales ortodoxas de reproducción social.

[57] Los efectos de las políticas nacionales se expresarán claramente en el ámbito provincial, donde la sumatoria de las tasas de ocupación y subocupación en el Gran Córdoba, entre mayo de 1991 y mayo de 2000, es en promedio del 16.2%. (véase Revista Laboratorio, 2000, citado ut-supra). Más allá de estos datos duros, esta situación se refleja en una dinámica social conflictiva. Veamos por ejemplo algunos registros de los años 1998 y 1999:

. En lo que refleja la dinámica propia del modelo, un informe de la Secretaría de Industria de la Provincia señala que el crecimiento de la economía provincial, motorizado por las grandes empresas, fue acompañado por una retracción del empleo, impulsado también por este sector (22/05/98).

. En el marco de esta tendencia, el arzobispo de Córdoba, declara públicamente su apoyo a la flexibilización laboral (06/09/98).

. Se anuncia que el paro rural tendrá un carácter activo frente a lo que entienden son "hasta el momento promesas" del Gobierno Nacional, mientras que, en Río IV, un grupo de desocupados toma la Catedral, con el apoyo del Obispo de la Ciudad (10/04/99).

. Los gremios reclaman al Ministro de Trabajo del Gobierno Nacional el cese de despidos y suspensiones, afirmando que en los últimos meses hubo diez mil cesantías y siete mil quinientas suspensiones (11/04/99).

. La asociación local de Pymes protesta por la ausencia de demanda a sus productos por parte de los hiper mercados y la Cámara de Diputados debate un marco regulatorio al efecto (13 y 14/04/99).

. Un grupo de 200 "vecinos autoconvocados", tomaron por varias horas la Catedral, reclamando por diversas carencias.

. La UOBDS tomó durante ocho horas la Sede de la Secretaría de Desarrollo Social, reclamando por proyectos comprometidos por el Gobierno Provincial sobre compra de tierra, generación de empleo, créditos para vivienda y centros comunitario-infantiles. El delegado de la Pastoral Social Córdoba, opina paralelamente que la situación social es "totalmente crítica", situación que se observa en los dos dirigentes máximos de la Provincia" (03/06/99). El Gobernador recibió posteriormente (09/06) a los dirigentes de la UOBDS y se comprometió a cumplir con las demandas.

. Habitantes de una villa, cortan la Ruta Nacional N°9 en reclamo por la provisión de casas a 100 familias (04/06/99).

. La producción industrial de Córdoba cayó el 20.39% según un informe de la Secretaría de Industria y Comercio Provincial (23/06/99).

[58] Véase La Serna, C., Carrizo, C. y Armesto, A. (94).

[59] Hablamos de un espacio público en vías de constitución en la medida que sus organizaciones parecieran expresar valores y estrategias que guardan cierta autonomía en relación con el estado y el mercado. No obstante ello, su carácter público debe ser aún constatado, entre otras cuestiones, en relación con sus modalidades de funcionamiento y representación. Señalemos que estas organizaciones pueden ser consideradas como parte del llamado "hecho asociativo" (Laville, 98), fenómeno que hecha sus raíces en nuevas formas de expresión de la ciudadanía, replanteando las relaciones entre ésta y el estado.

[60] La acción comunicativa del bloque opositor constituido, pareciera haber logrado que la sociedad presagara un futuro provincial cuyos contornos fueron dados por las situaciones de exclusión generadas por las políticas nacionales. El efecto identificatorio buscado pareciera haber logrado así sus objetivos.

[61] Las entrevistas a los actores dan en general poca cuenta del contexto en que se desarrollan sus prácticas. Resulta una excepción a ello el discurso de algunas autoridades provinciales, que sin embargo no alcanza para modificar las formas de la política provincial.

[62] Los siguientes registros periodísticos muestran lo señalado:

. El plenario de regionales de la CGT de Córdoba produce (05-05-96) un rechazo a las políticas provinciales que "...con el mismo sentido que las políticas nacionales, pero con características aun más crueles, han producido la destrucción de los servicios públicos..." La crítica del principal partido opositor (Partido Justicialista) se mueve sin embargo entre un reclamo de eficiencia y una demanda por mejora de los servicios: la gestión Mestre "...no ha modificado el déficit estructural de la Provincia...no hay mejoramiento en salud, en seguridad, ni educación, sino todo lo contrario" (20-05-96).

. La Unión de Organizaciones de Base señala, coincidiendo con un editorial de La Voz del Interior, que el 70% de la población de barrios pobres está sin trabajo. Critica las políticas sociales del gobierno nacional, el ajuste y el debilitamiento del estado. Compara los logros de la estabilidad con el avance de la desnutrición infantil (05-06-96). Organiza asimismo una olla popular (20-06-96) que cuenta con la adhesión de Caritas Arquidiocesana y de dirigentes gremiales locales.

. El Partido Socialista Democrático (24-06-96), el Movimiento de Organización y Acción Sindical (MOAS) reclaman, uno, la "falta de diálogo", el otro, en acuerdo con el Obispo Auxiliar Monseñor Rodríguez, la instauración de un ámbito de concertación social. El sindicalismo (MOAS, CTA, CGT) vuelve a reclamar (01-08-96) una tregua social que ponga fin a la ola de despidos y suspensiones en el sector privado, como así también el inmediato cese de la emergencia en el Estado Provincial y del recorte de haberes a jubilados y pensionados dispuesto por el decreto provincial N°1777.

. El estado provincial recibe por otro lado el reclamo del denominado nuevo bloque empresario (03-07-96) que demanda "una reforma amplia del sector público" en el nivel provincial y municipal a fin de "eliminar los costos estatales innecesarios".

. El paro nacional de actividades que tiene lugar el 08-08-96 nucleará en Córdoba, a un amplio arco (conjunto del sindicalismo, Federación Universitaria de Córdoba, Coordinadora de Desempleados), bajo los ejes de rechazo al modelo económico nacional y al ajuste provincial.

. Una editorial de La Voz del Interior señala bajo el título "Gobierno y Sindicatos, un diálogo necesario": "... Una de las fallas del actual gobierno de la provincia, señalada hasta el hartazgo, es que no informa ni explica como debe sus propias decisiones, que no agota la vía del diálogo. Pero esa falla tiene un complemento: la intemperancia o intransigencia sindical, que a veces impide las soluciones consensuadas." (04/06/98).

[63] El perfil de las políticas del período se encuentra señalado en el cuadro por las dimensiones grisadas.