

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Ajuste y reforma: la transformación del estado cordobés.. Córdoba, Argentina, 1995-2000.**

Ana Natalucci.

Cita:

Ana Natalucci (2009). *Ajuste y reforma: la transformación del estado cordobés.. Córdoba, Argentina, 1995-2000*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/969>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Ajuste y reforma: la transformación del estado cordobés. Córdoba, Argentina, 1995-2000**

*Mg. Ana Natalucci*

*CONICET. Instituto de Investigaciones Gino Germani,  
Facultad de Ciencias Sociales, UBA.  
anatalucci@gmail.com*

## **INTRODUCCIÓN**

En 1989 el Congreso de la Nación sancionó las leyes N° 23.696 de Reforma Económica y Emergencia Administrativa y N° 23.697 de Emergencia Económica y Estado de Emergencia. Sin embargo, los procesos de reforma estructural en las provincias no siguieron el mismo ritmo ni su dinámica.

Según Gordillo (2006) hubo tres fases en los procesos de ajuste y de reforma de los Estados provinciales: 1) a posteriori de 1990, donde el Estado nacional recortó la asistencia financiera a los bancos; 2) a partir 1992 con la descentralización de servicios sociales (educación y salud) y 3) a mediados de 1994, con la firma del Pacto Fiscal donde se institucionalizó el régimen de

coparticipación. Estas fases fueron diferentes en cada provincia, según las características locales, las relaciones de fuerza intra provinciales y con el gobierno central. En este sentido, es importante avanzar en la investigación de casos provinciales de modo de comprender el proceso de reforma estructural que vivió la Argentina en el fin del siglo XX.

Esta ponencia pretende reconstruir la experiencia de la reforma estructural en Córdoba. En relación con las fases mencionadas por Gordillo, es necesario pensar en una cuarta: la de reforma del Estado propiamente dicha. Coincidentemente con el gobierno de José Manuel De La Sota, en esta fase se produjeron cambios a nivel normativo y de avance sobre la implementación de reformas de primera y segunda generación. En definitiva, nos proponemos indagar este proceso con el doble objetivo de reconstruir el proceso de reforma del Estado provincial, inscribiéndolo en la dinámica nacional.

## **CAMBIOS COYUNTURALES Y NUEVAS OPORTUNIDADES DE INTERVENCIÓN POLÍTICA**

La coalición Unión por Córdoba se constituyó en 1998. El acuerdo era fruto de las negociaciones entre De La Sota y Carlos Menem como modo de sortear la interna partidaria (Vaca Narvaja, 2001). En aquel momento, participaban del escenario partidario Humberto Roggero, Julio César Áraoz, Leonor Alarcia y Juan Schiaretti. Mientras los tres primeros habían tenido varios acercamientos a Eduardo Duhalde como motivo de los realineamientos en pos de la candidatura presidencial para 1999, Alarcia y Schiaretti seguían vinculados al menemismo y al cavallismo. De La Sota se sumaría a estos últimos, con el fin de lograr el beneplácito de Menem para su candidatura a gobernador.<sup>1</sup>

Uno de los ejes del acuerdo, y que sin dudas constituyó un punto central del gobierno delasotista, era poner en sintonía a la provincia con los procesos que ya habían tenido desarrollo en el plano nacional. Concretamente, las reformas estatales y administrativas pendientes, tanto las privatizaciones de las empresas públicas, como las vinculadas a la transparencia del manejo de los asuntos públicos y del gasto público. Estas últimas iniciativas fueron reunidas en el proyecto de Estado Cristalino (Vaca Narvaja, 2001: 211).

---

<sup>1</sup> Según Vaca Narvaja, De La Sota nunca perteneció al menemismo. Incluso, en 1997 estuvo alineado con Duhalde, quien se avizoraba como opositor a una nueva candidatura presidencial de Menem para 1999 (2001: 208).

Con un panorama político favorable, De La Sota envió en enero de 2000 el proyecto de Nuevo Estado. ¿De qué se trataba esta reforma y cuál era el discurso que la legitimaba? Este interrogante cobra relevancia en cuanto este tipo de legislación no era novedosa; de hecho en 1989 el gobierno radical de Eduardo Angeloz había promovido la sanción de la ley 7850, a partir de la cual se habilitaba al Ejecutivo a aplicar una reforma administrativa, la descentralización de niveles centrales y la privatización de empresas provinciales (Closa, 2009). Entonces ¿cuál era específicamente la particularidad de la reforma impulsada por Unión por Córdoba? Pues en que se proponía una redefinición integral del Estado y concretamente del sector público como marco de acción, más allá de la coyuntura económica. Hasta entonces, las gobernaciones radicales habían planteado la posibilidad de aplicar ajustes administrativos como paliativos a crisis económicas, como las de 1989 o la de 1995. Por el contrario, la pretensión del gobierno de De La Sota era ambiciosa: se proponía refundar el Estado Provincial.

En términos de su legitimación pública, por un lado, se reivindicaba como “una verdadera «reconciliación» entre el Estado provincial y la gente, entre el sector público y los contribuyentes” (De La Sota, 2000: 4). Por otro lado, proponía inscribir a Córdoba en el proceso nacional, cuestionando el imaginario de “isla cordobesa”. Esa idea remitía en el discurso radical a un modelo propio, excepcional en el mapa nacional, que hacía de Córdoba un caso extraordinario. El discurso delastotista responsabilizaba a ese imaginario de la marginalidad en que se había subsumido la provincia, que el “Estado nuevo” se ocuparía de revertir. Por último, el gobernador afirmaba que previo al proceso de privatización de empresas públicas, se había previsto la creación de organismos de control de prestación del servicio (Vaca Narvaja, 2001). Complementariamente al discurso oficial, se había generado en la sociedad un consenso a favor de la reforma del Estado, fundamentado principalmente en la “asociación entre radicalismo y un tipo de gestión estatal y funcionamiento del Estado” (Closa, 2003: 3).

Ahora bien ¿qué es lo que ese proyecto aspiraba a transformar? Y ¿cuáles fueron las implicancias para el Estado provincial?

## **UN VISTAZO A LOS PRINCIPALES RASGOS DE LA REFORMA DEL ESTADO PROVINCIAL**

Respecto de los procesos de reforma pueden recuperarse dos discusiones. La primera concierne a las responsabilidades del Estado y a los aspectos que se encuentran bajo su órbita de influencia.

Siguiendo a Nallino (2003) esta discusión puso en el centro del debate los límites entre el Estado y la sociedad. La segunda remitió a los términos acerca de cómo el Estado llevaba adelante las funciones y atribuciones definidas en su ámbito de injerencia. En este sentido, la discusión introdujo la problemática de la participación ciudadana.

En perspectiva comparativa con el proceso nacional, el caso de Córdoba presenta algunas particularidades. En principio, en el nacional las discusiones mencionadas no fueron sincrónicas, por el contrario mientras la Reforma del Estado se implementó a comienzos de los noventa a partir de la sanción de las leyes de Reforma Económica y Emergencia Administrativa y de Emergencia Económica y Estado de Emergencia, la Segunda Reforma se llevó adelante a posteriori de 1996 como respuesta a los problemas surgidos durante el primer momento.

La reforma en las provincias fue retardada por cuestiones locales y también como estrategia para garantizar la gobernabilidad e inhibir la nacionalización de los conflictos (Gordillo, 2006). La reforma en Córdoba se realizó tardíamente, lo que facilitó que se combinaran reformas sustanciales e institucionales (Nallino, 2003)<sup>2</sup> o reformas de primera y de segunda generación (Lardone, 2001; Lardone y Cingolani, 2006).

El proyecto “Reinvención, Nuevo Estado Provincial y Estatuto del Ciudadano” -o simplemente “Nuevo Estado”- tenía una aspiración integral: desregulaba servicios públicos (división de la EPEC entre generación y distribución de energía), privatización de la Lotería y del Banco Provincial, se establecían nuevos poderes al gobernador,<sup>3</sup> reasignación o reubicación del personal, reducción del plantel estatal que se preveía viabilizar con retiros voluntarios y programas de jubilación anticipada y, por último, se constituían corporaciones económicas como la Corporación Inmobiliaria Córdoba S. A. (CORINCOR), encargada de la venta de bienes e inmuebles del patrimonio provincial. Se creaban también el fuero Penal, Económico y Anticorrupción, el Ente Regulador de Servicios Públicos de Córdoba (ERSEP) y se legislaba respecto de fomentar una mayor participación ciudadana y respeto a los derechos de usuarios y consumidores. La conjunción de estos dos tipos de reformas fue

---

<sup>2</sup> Siguiendo a Echevarría Ariznabarreta, Nallino denomina a la reforma sustancial como aquella que “se concentra en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcances” (2003: 3). Por el contrario, la reforma institucional afecta “el diseño y funcionamiento de las instituciones, o en otras palabras, la manera en que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas” (2003: 3).

<sup>3</sup> De acuerdo a la nueva normativa, el gobernador podría “reorganizar, suprimir, desconcentrar, escindir, descentralizar, transformar, privatizar, fusionar, absorber, transferir o liquidar cualquier oficina, repartición autárquica, el Banco de Córdoba, EPEC, sociedades mixtas o del Estado (Closa, 2003: 5-6). En este marco, se crearon Agencias de Sociedades de Economía Mixta -reemplazando a ciertos ministerios- y las Agencias de Turismo, Deporte, Cultura, Ambiente y Ciencia.

determinante en la legitimación social del “Nuevo Estado” y, por supuesto, un factor preponderante en la rápida sanción del proyecto.

## **VERICUETOS LEGISLATIVOS, ATAJOS POLÍTICOS. UN RACCONTO DEL PROCESO DE APROBACIÓN DE LA LEY DE NUEVO ESTADO**

El proyecto de “Reinvención, Nuevo Estado Provincial y Estatuto del Ciudadano” fue enviado a la Legislatura el 26 de enero de 2000. El proyecto fue tratado inicialmente por cuatro comisiones: Legislación General, Economía, Obras y Servicios Públicos y Justicia y Prevención del Delito.<sup>4</sup>

A fin de agilizar su aprobación el Ejecutivo, por un lado, presentó un solo cuerpo de 244 artículos. Para Closa (2003) esta fue una estrategia para neutralizar a la oposición, dado que en estos términos debía aprobar o rechazar el proyecto en su totalidad, sin posibilidad de hacer planteos particulares. Por otro lado, el Ejecutivo solicitó “tratamiento de urgencia”, por el cual si en los siguientes 30 días la Legislatura no se expresaba sobre el proyecto, quedaba aprobado de hecho (Closa, 2003).<sup>5</sup>

Estas acciones no escapaban al análisis que el gobierno provincial tenía sobre la Legislatura, cuya composición podía traerle algunos obstáculos a sus propósitos. En la Cámara de Diputados, el oficialismo contaba con la mayoría; con lo cual se descontaba su aprobación. El inconveniente se presentaba en la Cámara Alta, pues el oficialismo tenía 33 legisladores, mientras que el bloque UCR-FREPASO 34.<sup>6</sup>

La oposición tenía dos críticas. La primera cuestionaba la cantidad de artículos, donde se mezclaban cuestiones con consenso como la transparencia y control de los usuarios y otros controvertidos, como la privatización de EPEC y del Banco. Al respecto, su principal reclamo era que el proyecto fuera desglosado para su discusión.<sup>7</sup> La segunda refería al carácter de urgencia con que el Ejecutivo había solicitado su tratamiento legislativo. El argumento era que ese tipo de carácter se reservaba exclusivamente para situaciones de emergencia social o económica.

Pese a estos vericuetos legislativos, los acuerdos políticos que permitieron la aprobación del proyecto se realizaron en el ámbito extra-legislativo, principalmente porque tanto la UCR como el FREPASO

---

<sup>4</sup> La Voz del Interior, 27 de enero de 2000.

<sup>5</sup> Estas dos cuestiones fueron duramente criticadas en un comunicado por la UCR. La [http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/01/27/pl\\_n12.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/01/27/pl_n12.htm) Voz del Interior, 25 de enero de 2000. [http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/01/25/pl\\_n14.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/01/25/pl_n14.htm).

<sup>6</sup> La Voz del Interior, 23 de enero de 2000. [http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/01/23/pl\\_n15.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/01/23/pl_n15.htm).

<sup>7</sup> La Voz del Interior, 13 de febrero de 2000. [http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/02/13/ec\\_n03.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/02/13/ec_n03.htm).

no formaban un bloque sólido, lo cual dificultaba la identificación de un interlocutor con el cual sostener la negociación y que luego fuera respetado por los legisladores (Lardone, 2001). En este sentido, el gobierno provincial experimentó diferentes estrategias. De La Sota intentó, en un primer momento, obtener el beneplácito del gobierno nacional, negociando directamente con De La Rúa y Álvarez, si estos presionaban a sus correligionarios para que aprobaran el proyecto, el gobierno provincial adheriría al Pacto Fiscal III. Esta estrategia involucraba también declaraciones a la prensa donde se dejaba por sentado ese acuerdo entre ambos Ejecutivos: Esteban Dómina, titular de la Cámara de Diputados, declaraba que la UCR debía escuchar al presidente y no a Bazán, en referencia al dirigente del SIPOS, acérrimo opositor al proyecto;<sup>8</sup> el gobernador sostenía que el Presidente De La Rúa le había dado un guiño a la sanción del proyecto.<sup>9</sup> La respuesta del radicalismo cordobés descartó esa posibilidad al declarar: “De La Rúa no nos da indicaciones”.<sup>10</sup> En el mismo sentido, Carlos Becerra - viceministro del Interior y dirigente de Córdoba- declaró que el proyecto era “competencia exclusiva de la Legislatura provincial y de los cordobeses”, desestimando una potencial intervención de De La Rúa. Esta declaración echó por tierra la estrategia oficial, en tanto Becerra era el dirigente capaz de alinear al bloque.

En un segundo momento, el Ejecutivo provincial intentó establecer un canal de negociación con Ramón Mestre, reciente ex gobernador y aspirante a conducir la UCR cordobesa. El acuerdo entre ambos dirigentes fue conocido con el nombre de *Pacto de las Tejas*, memorandum donde ambos mandatarios se comprometían a “procurar, alentar y facilitar la obtención de los consensos partidarios que permitan la aprobación parlamentaria del proyecto” dentro de los 60 días”.<sup>11</sup> El gobierno acordó el desglose del proyecto en tres leyes: “Carta del ciudadano” (ley 8835/2000), de “Modernización del Estado” (ley 8836/2000) y de “Incorporación de capital privado al sector público” (ley 8837/2000) y la quita del tratamiento de urgencia. Más allá de estas cuestiones de procedimiento, el eje central del acuerdo tenía que ver con modificar el artículo relativo a la EPEC y al Banco de Córdoba, es decir, respecto de la primera en vez de privatizarla se diera en concesión y del segundo se lo transformara en una sociedad anónima que permitiera la incorporación de capital privado, pero donde la provincia fuera accionaria. El compromiso de Mestre era que los legisladores, pero principalmente, los senadores, apoyarían la aprobación de las leyes.

---

<sup>8</sup> La Voz del Interior, 5 de febrero de 2000. [http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/02/05/pl\\_n16.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/02/05/pl_n16.htm).

<sup>9</sup> La Voz del Interior, 6 de febrero de 2000. [http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/02/06/pl\\_n25.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/02/06/pl_n25.htm).

<sup>10</sup> La Voz del Interior, 6 de febrero de 2000. [http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/02/06/pl\\_n25.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/02/06/pl_n25.htm).

<sup>11</sup> La Voz del Interior, 26 de febrero de 2000. [http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/02/26/pl\\_n15.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/02/26/pl_n15.htm).

El Pacto de las Tejas no fue bien recibido en las filas radicales. Por un lado, los presidentes de los bloques de ambas Cámaras se negaron a acompañar a Mestre durante la firma del acuerdo. Por otro lado, distintos sectores faltaron a la cumbre partidaria organizada en un hotel céntrico para esa noche, aislando al sector mestrista y alentando la ruptura del bloque.<sup>12</sup> Estas tensiones internas pusieron jaque la estrategia de acuerdo inter-partidaria ya que para evitar la ruptura partidaria el mestrismo desistió de apoyar el proyecto.

Por último, el oficialismo intentó cooptar a un senador, para obtener la mayoría parlamentaria. El elegido fue Jorge Bodega, del FREPASO, quien si bien en primer término presentó un proyecto alternativo, finalmente votó junto al Bloque de Unión por Córdoba, dinamitando la mayoría opositora.<sup>13</sup>

En este marco, el 15 de marzo la Cámara de Diputados dio su aprobación; el 24 con el voto de Bodega, y en medio de un escándalo, la Cámara de Senadores hizo lo suyo, convirtiendo en ley el proyecto de “Nuevo Estado”.<sup>14</sup>

## **REFLEXIONES FINALES**

Esta ponencia se propuso sintéticamente hacer algunos planteos respecto de los procesos de reforma que tuvieron lugar en Argentina a fin del siglo XX, recuperando las particularidades que se produjeron en el país.

Siguiendo a Torre, la adversidad económica no es un factor suficiente para justificar un ajuste o la implementación de una reforma estructural, sino que existen factores contextuales internos, de “carácter político, relacionados con la influencia que ejercen las ideas, las fuerzas sociopolíticas y las instituciones en la decisión e implementación de las políticas públicas para responder a la crisis” (1998: 14). En este sentido, reconstruimos el proceso en lo concerniente a la especificidad de las reformas, haciendo hincapié en las oportunidades políticas que la habilitaron como también los diferentes actores protagonistas del proceso de decisión de las mismas.

---

<sup>12</sup> La Voz del Interior, 26 de febrero de 2000. [http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/02/26/index\\_03.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/02/26/index_03.htm).

<sup>13</sup> El caso de Bodega tuvo una resonancia pública significativa. Si bien su análisis escapa las posibilidades de esta ponencia, es importante remarcar que el sindicato de Luz y Fuerza Córdoba emprendió acciones legales, pudiendo demostrar la veracidad de las acusaciones por coima. Puede consultarse el documental del sindicato Alto Voltaje, producido en 2002.

<sup>14</sup> El voto del senador Bogeda generó incidentes dentro del recinto. La Voz del Interior, 24 de marzo de 2000. [http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/03/24/pl\\_n17.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/2000/03/24/pl_n17.htm).

Reiteramos que es menester avanzar analíticamente sobre los casos provinciales en el sentido de poder aprehender la complejidad de los procesos en cuestión. La mirada sobre Córdoba enriquece la comprensión ya que tuvo un carácter tardío respecto del nacional, y tomado como ejemplo por los organismos multilaterales de créditos al incluir reformas de primera y segunda generación. Por cierto que la intervención de estos organismos, de fundaciones y de economistas profesionales no fue suficiente para generar las oportunidades políticas que propiciaran la decisión e implementación de las reformas. De ahí, la importancia de volver la mirada sobre el régimen político, los actores y las relaciones de fuerzas que rigen su dinámica.

## Bibliografía

- Closa G. (2003), “La reforma del Estado provincial: el proyecto de ley de “Nuevo Estado”. Córdoba, 2000”, ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la SAAP, Rosario.
- Closa G. (2009), Luchas y protestas por el agua en Córdoba. El Sindicato de Obras Sanitarias y su enfrentamiento con el Estado provincial, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional Sobre Protesta Social, Acción Colectiva y Movimientos Sociales, Buenos Aires.
- Gordillo M. (2006), “Acción colectiva y construcción de nuevas agendas en el marco de los ajustes provinciales: Córdoba, 1995-1997”, en *Anuario de la Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes*, UNR, N° 21, Rosario.
- Lardone M y Cingolani M. (2006), *Gobiernos bajo presión*, EDUCC, Córdoba.
- Lardone M. (2001), “El Estado Nuevo: análisis de la reforma del Estado en Córdoba”, ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Rosario.
- Nallino M. A. (2003), “La construcción de redes para la gobernabilidad democrática. El caso de las Agencias de actores públicos-privados en la Provincia de Córdoba”, ponencia presentada en el 6° Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por SAAP, Rosario.
- Natalucci A. (2008), “Sujetos políticos, procesos de reconstitución identitaria y protestas sociales: las organizaciones piqueteras de Córdoba, 1994-2006”, Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Torre J. C. (2003) *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*, EDUNTREF, Buenos Aires.
- Torre J. C. (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, México DF.
- Vaca Narvaja H. (2001), *El Candidato. Biografía no autorizada de José Manuel De La Sota*, Sudamericana, Buenos Aires.

## Fuentes

- De La Sota, J. M (2000), prólogo al documento “El desafío cordobés”, Córdoba.
- La Voz del Interior, enero, febrero y marzo de 2000.