



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Universidad
Nacional
de Córdoba

REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

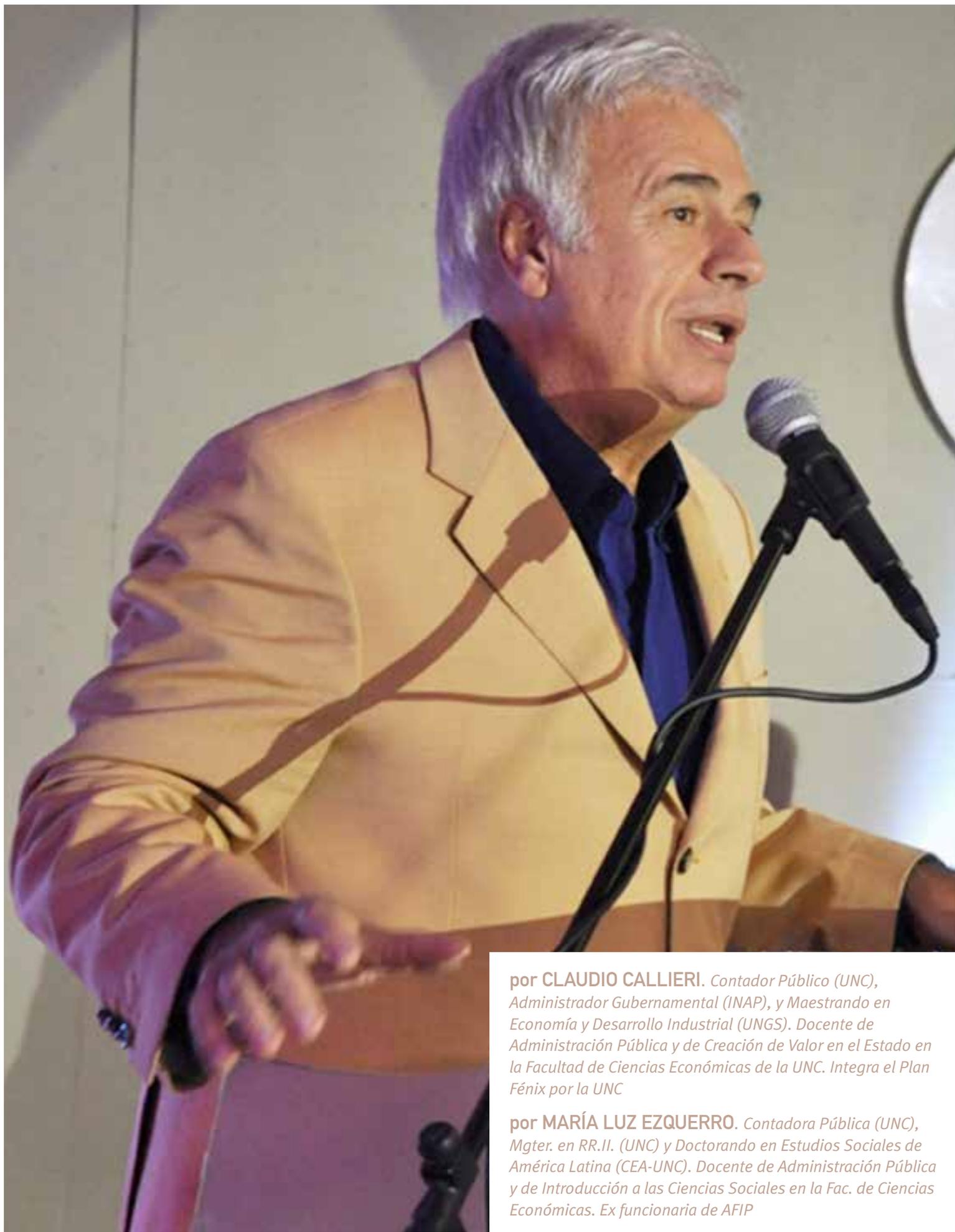
El planteo modernizante. De la Sota y el "nuevo estado"

Claudio Ariel Callieri, María Luz Ezquerro

Artículo publicado en Voces en el Fénix
Volumen 5, Número 35, 2014 – ISSN 1853-8819



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



por **CLAUDIO CALLIERI**. *Contador Público (UNC), Administrador Gubernamental (INAP), y Maestrando en Economía y Desarrollo Industrial (UNGS). Docente de Administración Pública y de Creación de Valor en el Estado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC. Integra el Plan Fénix por la UNC*

por **MARÍA LUZ EZQUERRO**. *Contadora Pública (UNC), Mgter. en RR.II. (UNC) y Doctorando en Estudios Sociales de América Latina (CEA-UNC). Docente de Administración Pública y de Introducción a las Ciencias Sociales en la Fac. de Ciencias Económicas. Ex funcionaria de AFIP*



GOBIERNO DE LA
PROVINCIA DE
CÓRDOBA

CASA DE GOBIERNO

TRAS ASUMIR EL GOBIERNO PROVINCIAL A FINES DE 1999, DE LA SOTA PUSO ÉNFASIS EN IMPLEMENTAR UN “NUEVO ESTADO”, UNA MODERNIZACIÓN ENTENDIDA COMO APLICACIÓN DE LA LÓGICA DE LOS NEGOCIOS A LOS ASUNTOS PÚBLICOS. A PARTIR DE ALLÍ SE HA ERIGIDO UN ESTADO QUE PRIORIZA EL INTERÉS DE LAS CORPORACIONES ANTES QUE LAS NECESIDADES SOCIALES.

**EL PLANTEO
MODERNIZANTE.
DE LA SOTA Y “EL
NUEVO ESTADO”**



GOBIERNO DE LA
PROVINCIA DE

E

l Estado provincial atravesó un ciclo de reformas con explícitos propósitos modernizantes entre la primera ley de ministerios de De la Sota, en 1999, y la Reforma Constitucional de 2001, pasando por las tres leyes que plasmaron el “Estado nuevo” a comienzos de 2000. A catorce años de aquella iniciativa, la modernidad que se prometía ofrece entre sus resultados más cuestionados el endeudamiento provincial más elevado del país, un sistema de salud pública en crisis permanente, la infraestructura escolar deteriorada, y un notorio desmanejo del servicio de seguridad a cargo de la policía.

En la campaña electoral de 1999, la principal promesa de campaña de Unión por Córdoba fue la reducción de impuestos en un treinta por ciento. El apoyo de la Nación y el financiamiento del Banco Mundial resultaban fundamentales para la viabilidad de esta propuesta. Por ello, uno de los impulsos fuertes para la reforma del Estado provincial deriva directamente de las circunstancias que posibilitaron el triunfo electoral de De la Sota en 1999.

El paquete de medidas comprometido como requisito del financiamiento externo y de apoyo electoral pretendía reconfigurar la estatalidad en su aspecto organizativo. Y de manera mucho más amplia se estaba enunciando desde el poder político una construcción ideológica, con énfasis en el protagonismo del capital y adhesión a los valores y liderazgo de los países centrales.

Se desplegaba así una concepción práctica para el ejercicio de la gobernanza desde la cúspide, por la cual un conjunto de actores concretos –estatales, privados y corporativos– asumirían roles para la orientación de las políticas públicas, enfocándolas como herramienta de solución de problemas, cuyos resultados se valoran según métodos técnicos de análisis, de base economicista. Esta invención obtura la agregación de demandas ciudadanas e impide la conformación de un sujeto político para el procesamiento de los conflictos.

No obstante, la gobernanza implementada abarca una eficaz estrategia electoral que ha permitido al oficialismo triunfar en las sucesivas elecciones provinciales, desde 1999 en adelante, tanto a nivel ejecutivo como legislativo. Es necesario el abordaje de estas múltiples dimensiones, así como el juego de las relaciones entre niveles jurisdiccionales, para interpretar el alcance y las consecuencias de los cambios consolidados en el largo período de gobierno que lleva Unión por Córdoba en la provincia.

Mientras el gobernador cierra filas con sus aliados del sector empresarial, consultando sus medidas con el llamado “Grupo de los Seis”, el lazo social ha continuado deteriorándose, como se ha evidenciado dramáticamente con los extendidos hechos de violencia ocurridos durante el acuartelamiento policial de diciembre de 2013, el conflicto por la radicación de la empresa Monsanto, o los controvertidos desalojos de tierras.

Las medidas específicas de modernización

La nueva ley de ministerios 8.779, impulsada en 1999, incluyó por primera vez la figura de Agencias ejecutivas para la implementación de políticas específicas, algunas bajo la forma de sociedades del Estado (las de Cultura, Ciencia y Ambiente), y otras como sociedades de economía mixta (las de Turismo y Deporte), estas últimas orientadas a la articulación público-privada fuertemente alentada desde las usinas ideológicas de la desestabilización y la desburocratización de la cosa pública.

Poco después, el gobierno de De la Sota presentó su proyecto de modernización del Estado, inicialmente un proyecto “ómnibus”, que terminó aprobándose de manera desglosada en tres leyes distintas, que se sancionaron con los números 8.835, 8.836 y 8.837 no sin antes acordarse con el ex gobernador Mestre el llamado Pacto de la Tejas.

El paquete aprobado por las tres leyes tenía los siguientes contenidos principales:

- ▶ Ley 8.835: asumió la aplicación de criterios de empresa privada a las actividades del sector público, combinado con un reconocimiento del derecho a prestaciones mínimas, la definición de estándares de resultados, y el compromiso de brindar información de gestión.
- ▶ Ley 8.836: lleva el nombre específico de “Modernización del Estado”. Su contenido es muy variado. Se destaca que por ella se atribuyó al Poder Ejecutivo provincial amplias facultades para “reinventar” el Estado. Esto es para reorganizar reparticiones, flexibilizar procedimientos, modificar el estatus de las relaciones laborales, etc. Se adoptó expresamente el criterio de equilibrio

fiscal con “déficit cero”. También se estableció el principio de la descentralización de servicios públicos.

- ▶ Ley 8.837: en esta ley se desglosó lo que correspondía a la iniciativa de privatizaciones, que eufemísticamente fueron aludidas como “incorporación del capital privado”. Los principales activos que se pretendía privatizar eran la EPEC, el Banco de Córdoba y la Lotería de la Provincia.

En 2001, en un contexto de prolongada recesión y agudización de los problemas fiscales, el gobernador llamó a una consulta popular para “reducir el costo de la política”, con una propuesta centrada en transformar la Legislatura bicameral, con la reducción de 133 bancas (66 diputados y 67 senadores) a un número total de 70 bancas en una sola Cámara, de las cuales 26 en representación de cada departamento y 44 en forma proporcional según el sistema D’Hont, tomando a la provincia como distrito único. La consulta resultó favorable a la reforma y el oficialismo se impuso también en la elección de constituyentes.

Tras esta reforma, y como consecuencia también de la heterogeneidad poblacional de los departamentos y de la distribución geográfica de las preferencias electorales, el partido más votado ha accedido en cada elección a un porcentaje de bancas muy superior al porcentaje de votos obtenidos, alcanzando en cada oportunidad la mayoría absoluta de miembros de la unicameral. Los efectos están a la vista, el peso relativo del poder legislativo es insignificante; la iniciativa y el debate han menguado tanto como las partidas presupuestarias que lo sustentan y hay funciones que han sido sustituidas por consultoras privadas. Deslegitimado y subestimado, este poder demanda algún tipo de reforma si se pretende recomponer un equilibrio republicano.

El protagonismo de las corporaciones

Durante la última dictadura se abandonó en Córdoba la política de desarrollo industrial integrado, y se produjo una desarticulación completa del sindicalismo combativo. Las grandes empresas locales institucionalizaron en la Fundación Mediterránea desde 1977 su herramienta de lobby frente al Estado provincial y nacional. Esta burguesía integró a su staff a Domingo Cavallo y otros economistas cordobeses que también habían pasado por universidades norteamericanas en su etapa de formación. Dos de las empresas de la fundación, Roggio y Arcor, lograron erigirse aceleradamente como grandes grupos económicos a escala nacional. La Fundación tejió complejos vínculos con la política, y en 1987 Cavallo fue integrado a la lista de diputados nacionales del peronismo.

La reforma del Estado planteada en 2000 introdujo a los organismos financieros internacionales como actores importantes en el escenario provincial y abrió oportunidades para el sector empresarial. Aunque las privatizaciones de EPEC y del Banco de Córdoba se vieron frustradas por el contexto económico adverso y la oposición sindical y social, otras iniciativas lograron implementarse. En 2002 se llamó a una licitación que concesionó por treinta años los juegos de azar a una empresa del Grupo Roggio. También se introdujeron los servicios de empresas privadas en esferas muy sensibles del ejercicio del poder soberano del Estado, como es el caso de la recaudación de impuestos. En una primera etapa, este rol de “colaboración” con la Dirección General de Rentas lo cumplió la firma Tecsa S.A., y en 2004, cuando se licitó nuevamente el servicio, fue adjudicado a la firma Kolektor S.A., que aún desarrolla esa actividad.

El servicio de salud de la Obra Social de la provincia (IPAM) fue privatizado en 2000. En 2006, Aguas Cordobesas pasó al Grupo Roggio y sus socios locales, que se hicieron cargo de las acciones

del grupo francés Suez, que tenía el 39,3% del paquete, y de la española Aguas de Barcelona, que manejaba el 17,2% de la empresa de aguas cordobesa privatizada en 1997.

El gobierno provincial puso mucho énfasis en atraer nuevas radicaciones de grandes empresas en el territorio provincial, ofreciendo concesiones en materia impositiva, laboral, de capacitación, en las locaciones, entre otros aspectos. Fueron las TICs el sector predilecto en sus versiones “*call centers*” y “*web hosting*”, aunque también se ensayaron apoyos selectivos a las plantas automotrices de Fiat y Volkswagen.

La obra pública fue otro de los grandes rubros en que el Estado provincial pudo cimentar su afinidad con grandes empresas. En el primer período de gobierno de Unión por Córdoba fueron iniciativas financiadas por créditos internacionales. A partir de la recuperación de actividad económica que experimentó el país desde 2003, la provincia pudo concretar numerosas obras importantes con financiamiento directo del presupuesto nacional. La más amplia libertad de negocios como valor preponderante ha venido prevaleciendo sobre el interés general. Esto fue notorio por ejemplo en la tolerancia al desmonte del bosque nativo, tanto para el cultivo de soja como para el desarrollo de urbanizaciones. Sin tener en cuenta la fragilidad de suelos no sustentables a mediano plazo, o el deterioro de las fuentes de agua. La política tributaria también favorece al sector del capital. La estructura de ingresos públicos se fue basando cada vez más en la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos, el más regresivo desde el punto de vista social. Mientras que el impuesto inmobiliario, sobre todo el rural, fue perdiendo significación relativa por haberse mantenido sin cambios las bases imponibles, a pesar de la exponencial revaloración de los campos y las propiedades urbanas desde 2002 en adelante. Córdoba fue la provincia con mayor superficie de cultivo de soja en el año 2009.



La relación del Estado provincial con los otros niveles jurisdiccionales

Córdoba es una de las provincias llamadas “grandes” de acuerdo con su población y Producto Bruto Geográfico. En las últimas décadas, los gobiernos de la provincia han planteado recurrentemente su oposición a las políticas nacionales de ordenamiento federal, por motivos diversos según las coyunturas. Además de los aspectos institucionales, también han influido en este aspecto las aspiraciones políticas nacionales de las dirigencias locales. En el plano fiscal sus recursos propios –un 33%, según datos oficiales de 2010– son muy inferiores a los que recibe de la jurisdicción nacional. Esta situación determina una asimetría estructural, que afecta en mayor o menor medida a todas las provincias, y es consecuencia del sistema tributario, del modo de coordinación financiera interjurisdiccional, y del proceso de largo plazo de creciente descentralización de funciones estatales hacia los niveles subnacionales, completada en los años noventa con la transferencia a las provincias de escuelas y hospitales que todavía pertenecían a la Nación.

En la distribución de competencias entre niveles, la CN ha delimitado las responsabilidades en materia legislativa, pero en cambio no ha establecido criterios formales de coordinación para el Poder Ejecutivo. Esta coordinación se efectúa en la práctica por la coexistencia de cierta coordinación oficiosa de funcionarios de cada nivel de gobierno, los “Consejos Federales” por áreas específicas, y la coordinación indirecta derivada de la gravitación de los partidos políticos de alcance nacional. Así como Angeloz había acuñado el eslogan de la “isla” para presentar a Córdoba como una provincia con menos problemas que el resto del país, los gobiernos de Unión por Córdoba también han mantenido posturas diferenciadas y disputas con la Nación, especialmente sobre el manejo de los recursos fiscales,

llegando a presentar en la Corte Suprema sus reclamos sobre la asistencia financiera nacional a la Caja de Jubilaciones de la provincia, así como el planteo de que cese la asignación del 15% del impuesto a las ganancias al sistema previsional nacional, que fuera comprometida en uno de los pactos fiscales.

En 2008, durante el conflicto con las entidades ruralistas por el proyecto de retenciones móviles, el gobernador Juan Schiaretti (2007-11) y Unión por Córdoba en su conjunto tomaron una posición de apoyo explícito al sector del agro, asumiendo de esa manera una coherencia con la trayectoria de sus políticas.

En 2011, nuevamente electo De la Sota como gobernador, en el discurso inaugural de su tercer período volvió a remarcar las diferencias de la provincia con la Nación, presentando su proyecto con el nombre de "cordobesismo".

Sin embargo, la diferenciación y las disputas con el gobierno nacional han tenido idas y vueltas, según las necesidades surgidas de las estrategias político electorales. Así, el kirchnerismo y Unión por Córdoba presentaron listas separadas en las elecciones legislativas de medio término de 2009 y 2013. Pero convergieron en la misma oferta electoral cuando la elección de legisladores nacionales coincidió con el recambio presidencial, en 2007 y 2011.

La relación con los municipios también gravita en la acción de gobierno y en la estrategia política. Los intendentes cuestionan la política tributaria de la provincia, que ha incrementado sus ingresos creando, para diversos propósitos, fondos de afectación específica no coparticipables. La mayor discrecionalidad en la asignación de recursos se cruza con los alineamientos políticos de cada gobierno local. Así se produce una separación de hecho bastante tajante entre municipios que cultivan relaciones activas con la provincia, y los que lo hacen con la Nación.

Régimen político. Entre la eficacia electoral y el malestar social

El oficialismo ha sido triunfante en las sucesivas elecciones de nivel provincial desde 1999 en adelante, tanto a nivel ejecutivo como legislativo, un desempeño sobre el cual es posible conjeturar un conjunto de causas convergentes.

La estructura política del justicialismo posee una organización territorial muy exhaustiva, experimentada y afianzada. Este alcance es tan importante que el justicialismo y sus aliados han continuado ganando las elecciones de nivel provincial, años después de haber perdido en el nivel municipal las intendencias de la mayoría de las ciudades más grandes, como es el caso de Córdoba capital, Río Cuarto, Villa María y otras. Asimismo, en el plano simbólico es amplia la adhesión popular al peronismo como identidad política.

El gobierno ha sido muy activo en establecer acuerdos con la dirigencia sindical, pero lo que caracteriza y tiene mayor visibilidad es la intensa y profusa publicidad omnipresente, que mantiene en los medios audiovisuales hegemónicos y en el diario de mayor tirada.

Por otra parte, ha implementado políticas específicas que pueden ser valoradas positivamente por amplias franjas de la población, aunque no están exentas de controversias. Un caso es la construcción de las ciudades barrio, que por una parte recibe cuestionamientos por sus efectos de segregación urbana, pero que implicaron objetivamente el acceso, con muy bajo costo para los beneficiarios, a alrededor de diez mil viviendas nuevas. Otros programas de alto impacto han sido el boleto educativo gratuito, eje de la última campaña electoral para gobernador, y las sucesivas ediciones del Primer Paso, un programa de empleo para jóvenes.

También es inevitable enunciar la concreción de algunos proyectos emblemáticos de gran visibilidad y polémica como el Museo Superior de Bellas Artes Evita (Palacio Ferreyra), el Centro Cívico de Córdoba, la Nueva Terminal de Ómnibus y el Faro del Bicentenario. Los no concretados y también faraónicos fueron la venta de las cárceles provinciales y la Manzana del Banco de Córdoba.

Sin embargo, se trata de un modelo de Estado que muestra crecientes signos de agotamiento. La política de seguridad, erigida en mecanismo de control social que criminaliza la pobreza, ha

ido generando una resistencia cada vez más visible y con mayor consenso. El bajo compromiso público del gobernador con los juicios por delitos de lesa humanidad ha provocado la decepción del movimiento de derechos humanos y de la ciudadanía más informada sobre estos procesos. También ha aumentado el descontento con la salud y la educación públicas, así como el descrédito del Poder Judicial y del Estado en general. Y ha crecido el reclamo de la ciudadanía por un mayor compromiso ambiental del gobierno. También el aspecto fiscal se ha revelado inconsistente, ya que lejos de contar con finanzas equilibradas, la provincia presenta un nivel de endeudamiento público muy superior al de otras provincias que le son comparables.

Es necesario democratizar el Estado

Las claves para una transformación del Estado provincial con un sentido de más democracia y más inclusión deben buscarse en lo político. En el interregno del gobernador Schiaretti, quizá forzado por las dudas que dejó el escrutinio de la elección, el oficialismo impulsó el trabajo de una Comisión de Expertos en la formulación de recomendaciones de mejora político electoral, recogidas en un documento final que lleva como sugestivo título la expresión "Así no va más".

Mientras el gobernador cierra filas con sus aliados del sector empresarial, consultando sus medidas con el llamado "Grupo de los Seis", el lazo social ha continuado deteriorándose, como se ha evidenciado dramáticamente con los extendidos hechos de violencia ocurridos durante el acuartelamiento policial de diciembre de 2013, el conflicto por la radicación de la empresa Monsanto, o los controvertidos desalojos de tierras.

En la reciente apertura de sesiones legislativas el gobernador informó el envío de sendos proyectos para modificar los procedimientos ambientales, así como la política contra el narcotráfico y el Código de Faltas. Si bien estos anuncios han sido recibidos con cautela por los movimientos sociales y la oposición, reflejan la envergadura que han tomado los reclamos ciudadanos sobre esas políticas.

Pero la matriz estatal que se ha establecido sólo podría removerse con cambios de fondo. La estructura política que ejerce el gobierno provincial significa un atractivo importante para las lógicas partidarias nacionales, y esa situación refuerza las chances de que el modelo vigente vuelva a triunfar en las elecciones. Aunque así no fuera, subsistirán por años los derechos adquiridos, sea en el marco de la reforma o de distintos arreglos de gobernabilidad que surgieron de su implementación: empresas privatizadas, acreedores financieros, grandes sindicatos y otras corporaciones ocupan en muchos casos posiciones reñidas con el desarrollo de una democracia sustantiva. El Estado provincial, cualquiera sea la orientación del gobierno que lo rija, estará condicionado por la falta de independencia económica, no solamente atribuible a los rasgos estructurales de nuestro ordenamiento federal, sino además al elevado peso de la deuda pública acumulada. Es paradójico que el planteo de modernización, que enunciaba un Estado flexible, ha evolucionado hacia una rígida preponderancia de las corporaciones.