



Grupo Temático N° 14: Políticas Sociales y de la Seguridad Social.

Coordinadores: Beccaria, Natalia Benítez, Claudia Danani

Un acercamiento al estado y las políticas laborales en Córdoba 1999-2007

Autor/es: Erika Schuster

E – mails: eri_sch@hotmail.com

Pertenencia institucional: UNC-CIFFyH

Introducción

Este trabajo se enmarca en un proyecto más amplio en el que se aborda la relación entre las políticas públicas y la configuración del mercado de trabajo en la provincia de Córdoba durante 1999-2011. Esta problemática nos plantea un doble desafío, en primer término, intentar delimitar las múltiples y complejas relaciones que se pueden establecer entre el estado y la estructura económica o en un sentido más amplio entre política y economía. En segundo término, nos enfrentamos ante el desafío de reducir la escala de análisis y con ello surgen importantes interrogantes, tales como: ¿Qué espacio de autonomía tiene el estado provincial, cómo incide en la estructura económica local, cómo se relaciona con la dinámica nacional? entre otras.

A partir de la crisis del 2001 en nuestro país se tensionó una forma particular de articular la política y la economía, desmoronando con ello el Régimen Social de Acumulación que cristalizó en la década de los 90, esta transformación implicó una nueva definición en la agenda pública y nuevas maneras en las que el estado regula la conflictiva relación capital trabajo. En la provincia de Córdoba en 1999 el entonces electo Gobernador y su equipo llevaron adelante importantes reformas en el Estado y pusieron en marcha, o intentaron hacerlo, un conjunto de políticas que se enmarcaban dentro de los lineamientos neoliberales. Así en nuestra provincia el nuevo siglo se abrió como una continuidad de la década anterior, pero, en este contexto cabe preguntarnos ¿cambiaron los sentidos de la intervención estatal a partir de la crisis del 2001, una década después cómo se plantea desde el estado la regulación capital – trabajo?

Si bien los interrogantes son amplios, en este trabajo nos proponemos intentar responder, aunque sea de manera parcial, algunos de estos puntos. El objetivo principal es realizar una reconstrucción de las principales políticas públicas destinadas al mercado de trabajo que se



anunciaron durante los dos primeros periodos de gobierno de De la Sota 1999 – 2007. Nos interesa principalmente indagar qué sentidos le atribuía el gobierno a esas medidas.

Para abordar estos objetivos, vamos a analizar los discursos de apertura de las sesiones legislativas, dado que en general es en estos discursos donde se anuncian las medidas que se llevarán adelante y a la vez el gobernador expone algunos de los argumentos que justifican a las mismas. A su vez trabajaremos con la información disponible en el archivo de la legislatura, tanto debates legislativos puntuales como proyectos enviados desde el ejecutivo. Debido al carácter de las fuentes de información que seleccionamos la metodología con la que abordaremos el trabajo es de carácter cualitativo, centrada en las herramientas que nos aporta el análisis de discursos.

Palabras claves: Políticas públicas – Estado provincial – Mercado de trabajo

Algunos debates teóricos.

En este trabajo nos interesa presentar al Estado, en términos generales, como un elemento clave en la articulación entre economía, política y sociedad. Para el marxismo, el capitalismo se desarrolló conjuntamente con los Estados Nacionales, y estos pueden conceptualizarse como la estructura jurídico -política que garantiza la reproducción de las relaciones sociales capitalistas¹. Sin intensiones de cerrar la discusión, en la investigación que llevamos adelante, tratamos de re-explorar la potencialidad explicativa del concepto Régimen Social de Acumulación para abordar las características que asume el capitalismo en los diferentes momentos históricos. Siguiendo los planteos que realiza Eduardo Basualdo este concepto *“alude a la articulación de un determinado funcionamiento en las variables económicas, vinculado a una definida estructura económica, una peculiar forma de Estado y las luchas entre los bloques sociales existentes”* (Basualdo, 2007: 6).

¹ Conceptualizarlo de esta manera implica alejarnos de las corrientes que lo analizan como un instrumento de la clase dominante y, por lo tanto, representante de sus intereses, para entenderlo como una generalidad que garantiza la existencia de los capitalistas pero también de los trabajadores. De esta manera, lo que garantiza es la existencia de las clases sociales.

Al mismo tiempo, esta conceptualización implica pensar al Estado como un actor clave en la reproducción del sistema de dominación capitalista, pero sujeto a la relación existente entre las clases o, dicho de otro modo, dependiente de las condiciones en que se desarrolle la lucha de clases. Así, el Estado y lo político -en un sentido muy amplio- se constituyen como una dimensión clave en el desarrollo de la lógica económica. En palabras de O'Donnell, *“Esto a su vez implica que uno de esos aspectos, lo estatal o propiamente político, es simultáneamente garantía de las relaciones capitalistas de producción, de la articulación de clases de dicha sociedad, de la diferenciación sistemática del acceso a recursos de poder (o sistema de dominación) y de la generación y reproducción del capital.”* (O'Donnell, 1984: 8).



Esta perspectiva nos permite plantear articulaciones generales entre la forma Estado, la estructura económica y los conflictos sociales.²

Es en esta intersección entre economía y política que pensamos la importancia de las políticas públicas, estas se pueden entender como cristalizaciones o espacios en los que se muestran los conflictos de clase. El proceso de definición e implementación de las políticas públicas pone en evidencia la constante y constitutiva tensión que caracteriza al accionar del Estado entre sus funciones de coerción y de legitimación, para promover el consenso sobre la dominación y asegurar la reproducción del capital. Por ello, las formas que adquieren las políticas públicas son la condensación de las relaciones de fuerza sociales en una coyuntura histórica particular, en la que se logra construir un consenso alrededor de la manera en la que debe actuar el Estado. Es, por lo tanto, en la complejidad de las relaciones sociales que esa puesta en acto estatal adquiere sentido. Y esto es así porque toda forma de materialización del Estado tiene implicancias en y es producto de la lucha de clases (O'Donnell y Oszlak, 1995) (Twaites Rey, 2005)

Sin embargo, podemos identificar al menos tres tradiciones que han intentado explicar el desarrollo de políticas públicas destinadas a los trabajadores o en un sentido más amplio que abarcan la cuestión social (Danani, 2011). En primer lugar, encontramos la explicación que realizan aquellos que siguen los supuestos del positivismo, en la que se responsabiliza sólo a los actores intelectuales por el origen de las políticas sociales. Esta interpretación implica pensar que ellos actúan de manera casi aislada del contexto y que a partir de cierta objetividad racional y del método científico son los únicos capaces de generar un conocimiento verdadero que lleva al progreso y modernización de la sociedad. En este sentido las políticas sociales se explicarían sólo como producto del avance del conocimiento objetivo de la sociedad que lleva infaliblemente al progreso de la misma y como algo externo o ajeno a los actores y relaciones sociales en ellas involucradas.

² Eduardo Basualdo (2006, 2009, 2010) plantea que a partir de 1976 y hasta el 2001 se consolidó en nuestro país el régimen de valorización financiera. Éste principalmente se caracterizó por la concentración del ingreso a favor del capital y el crecimiento económico negativo, que perjudicó fuertemente al sector de los trabajadores². En este proceso, el autor destaca el cambio en el rol del Estado, que se alejó de la intervención en la economía, garantizando el pleno empleo y el crecimiento productivo, para dar paso a un Estado que garantizó la desregulación económica y la libertad individual. Es decir, esta forma de acumulación, que llevó a cabo la oligarquía diversificada por medio de una ofensiva sostenida contra los trabajadores, estuvo fuertemente vinculada a una transformación en el conjunto de instituciones, principalmente el Estado de bienestar. Estos cambios de la naturaleza estatal fueron manifestándose durante el proceso iniciado en 1976, a partir de medidas que marcaban un fuerte retroceso de la injerencia del Estado, sobre todo en lo referido a regulaciones económicas y sociales, cristalizándose a fines de 1989 con las reformas estructurales, como un Estado Ausente (Oszlak, 2003).



Esta interpretación ha dado lugar a otras que se distancian de ella de manera sustantiva. En este sentido la tradición “radical” explica el origen de las políticas sociales a partir del accionar de la clase trabajadora. Desde esta visión no son los intelectuales los artífices del cambio sino los propios sectores populares que en sus luchas por mejorar las condiciones de vida obligaron a la burguesía a conceder cierto bienestar que era compatible con el capitalismo. Una tercera explicación, invierte los términos de la anterior y plantea que el desarrollo de las políticas sociales son estrategias de dominación que genera la burguesía para mantener el poder. Desde esta perspectiva las políticas sociales se entienden como medidas de disciplinamiento y control de los grupos dominantes que seden algunas concesiones para mantener y esconder el sistema de explotación.

Muchos son los cuestionamientos que se han hecho a una u otra de estas posiciones que, sabemos, aquí las simplificamos a manera de síntesis. Lo que nos interesa rescatar es que el accionar del estado, en tanto espacio de lo público y de las políticas públicas, está caracterizado por la relación que se establece entre los grupos dominantes y los trabajadores, la cual, a su vez, caracteriza al sistema de poder. Es la crisis en la dominación la que permite la emergencia de elementos nuevos que se construyen en la relación entre capital y trabajo. En este sentido un elemento clave que define a las políticas públicas es que a la vez que identifican una problemática social la re-significan. Desde esta perspectiva el conjunto de las políticas estatales tienen un lugar central en el ejercicio de la dominación dado que logran re-significar prácticas e intereses de los sectores subalternos para construir sentidos ampliamente aceptados tanto por estos sectores como por el grupo dominante, en otros términos estas políticas contribuyen a construir hegemonía.

En relación con la temática de nuestra investigación es importante que retomemos algunas consideraciones a cerca de cómo abordar la configuración del mercado de trabajo ya que vamos a centrarnos en el análisis de las políticas públicas que incidan en él. Claramente existen múltiples perspectivas desde las que se puede analizar el mercado de trabajo y en relación a ello se plantea también una forma particular de articulación de éste con las políticas públicas. En primer lugar la corriente neoclásica y sus diversas concepciones³. Desde este paradigma cuando se habla de

³ Es importante señalar aquí que este paradigma no es homogéneo y si bien podemos caracterizarlo de manera general a partir de un corpus de planteos compartidos existen diferentes corrientes e interpretaciones. Por un lado, se puede mencionar que hay teorías que incorporan diversidad dentro de la fuerza de trabajo y, en este caso, existiría una diferenciación en torno al capital humano en relación a los estudios y experiencias. A su vez se reconoce que la información con la que cuentan los empresarios no es totalmente transparente, por lo que el proceso de búsqueda de trabajadores se da dentro de ciertas limitaciones. También se plantea que no siempre este mercado funciona de manera

mercado de trabajo se analizan principalmente dos factores: la oferta y la demanda de trabajo. Como en el mercado de los otros factores el precio, o en este caso el salario, está delimitado por la libre concurrencia de la oferta y la demanda, cualquier variación en las cantidades se ajusta de manera automática para la optimización de los recursos y ésta se traslada a los otros mercados generando el equilibrio general del sistema.

Este planteo se basa en algunos supuestos que habría que explicitar. Por un lado, tanto la oferta como la demanda se ajustan de modo automático lo que implica que los salarios son flexibles a cualquier movimiento del mercado. A su vez supone a los trabajadores y a los empresarios como individuos racionales que actúan en función de la optimización del beneficio (Neffa, 2006). El punto central y más problemático del planteo es que se parte de una supuesta homogeneidad entre el capital y el trabajo y, por lo tanto, de una ficticia igualdad que no permite analizar el conflicto. La teoría tiene como eje central el supuesto del equilibrio y, por ello, los conflictos son analizados como desequilibrios en el mercado, el Estado, los sindicatos, las asociaciones empresariales, y otros actores colectivos no forman parte del modelo y en general se los incluye como factores desequilibrantes. Entonces, queda claro que desde este marco analítico las políticas estatales en relación al trabajo son entendidas como trabas y, por lo tanto, el rol del estado es el de no intervención o desregulación del mercado.

A partir de los aportes críticos que realiza Axel Kicillof (2010), podemos sostener que en este esquema la desocupación recibe varias explicaciones, pero en general se la entiende como una decisión propia del trabajador⁴. Esta manera de explicar el desempleo como un fenómeno voluntario después de la crisis de 1929, donde la desocupación se convirtió en un serio problema para los países centrales, fue cuestionada por Keynes. La perspectiva keynesiana, sostiene que existe un desempleo involuntario que no se genera por un exceso de oferta sino más bien por una demanda de trabajo insuficiente. Así la cuestión para entender el mercado de trabajo cambia, los empresarios serían los responsables de no generar nuevos puestos al no invertir en las empresas. En este planteo el Estado pasa a ser un elemento central en el mercado de trabajo ya que a través de un conjunto de medidas puede aumentar la demanda efectiva de fuerza de trabajo. Por ejemplo, incentivando la inversión y el consumo a través de la disminución de la tasa de interés, aumentando la obra pública,

automática ya que muchas veces reducir la fuerza de trabajo lleva un costo importante en términos de capital humano formado. (NEFFA, 1996)

⁴ A la desocupación se la entiende como el tiempo que transcurre hasta que un trabajador consigue un nuevo empleo (desempleo friccional), también se la explica como el rechazo del trabajador a aceptar ese nivel de salario (desempleo

los salarios o por vía de subsidios. El aporte más importante de las corrientes keynesianas fue cuestionar el supuesto de pleno empleo que sostenían los neoclásicos. En palabras de Kicillof:

“[...] la responsabilidad por la desocupación recae sobre las espaldas de quienes establecen el volumen de la inversión, es decir, de los empresarios. El Estado, por su parte, en lugar de aparecer en el banquillo de los acusados al impedir el buen funcionamiento de los mercados, se convierte ahora en una fuente alternativa de demanda, que viene a complementar o sustituir el decaído impulso de los empresarios que los lleva a invertir menos de lo suficiente para proporcionar pleno empleo.” (Kicillof, 2010: 282).

Sin embargo, desde otros paradigmas se han problematizado estos enfoques sobre el mercado de trabajo capitalista. Desde el marxismo, el institucionalismo y el regulacionismo se construyeron marcos analíticos más amplios en los que se intenta articular variables económicas, políticas, sociales, históricas y espaciales, abandonando las intenciones de generar modelos explicativos en abstracto y poniendo énfasis en el análisis de realidades históricas concretas y particulares.

Para las perspectivas marxistas el trabajo es un elemento central. Numerosos autores han distinguido al hombre de la naturaleza por el trabajo productivo, la capacidad intelectual y física de transformación. De esta manera, el marxismo marcó profundamente los marcos interpretativos que se desarrollaron a lo largo del siglo XX y dio lugar a múltiples perspectivas que incorporan esta distinción entre trabajo y fuerza de trabajo. A partir de ello se abren un conjunto de perspectivas, que sin ser homogéneas, se plantean la importancia de historizar en el capitalismo diferentes procesos de configuración y reconfiguración de los mercados de fuerza de trabajo, alejándose de las corrientes neoclásicas que lo entienden como algo dado (Neffa, 2006, 2007) (Sabato, 1985). En estos planteos se pone énfasis en el carácter conflictivo de las relaciones sociales que se generan a partir del mercado de trabajo capitalista y esto ha llevado a repensar algunas de las categorías clásicas como modo de producción, clases sociales o Estado⁵.

voluntario) o, por último, como un exceso de oferta de trabajo que generará un descenso en los niveles de salarios para volver al equilibrio, si no existen elementos externos al sistema.

⁵ Este es el núcleo problemático que aborda la Teoría de la Regulación (Neffa, 1998) desde la cual algunos autores analizan el trabajo centrando su mirada en la relación salarial definiéndola como: “*El conjunto de condiciones que regulan el uso y la reproducción de la fuerza de trabajo y de manera más precisa como el conjunto de condiciones jurídicas e institucionales que rigen el uso del trabajo asalariado y el modo de existencia de los trabajadores.*” (Neffa, 2004:110) (Perez, 2010).

En general estos estudios son muy exhaustivos y, suelen, restringir la mirada tomando como objeto un área productiva o en particular una fábrica. Esta perspectiva centra su estudio en el obrero y sus condiciones de trabajo, la fábrica y sindicatos. Sin embargo, no queda del todo claro cuál es papel del Estado, si es parte de la relación o si es un actor externo e independiente que institucionaliza ciertos límites. A su vez, otro de los puntos que se pueden señalar es qué lugar ocupa la disputa entre los actores en la definición de la relación salarial dado que, en muchos casos, la



Siguiendo lo expuesto por Adriana Marshall, podemos plantear al menos tres elementos centrales del mercado de trabajo (Marshall, 1999,2000). En primer lugar el excedente de fuerza de trabajo, el cual se relaciona directamente con la demanda y oferta de fuerza de trabajo y por lo tanto con las características de la estructura económica es decir con el tipo de actividad económica más dinámica, la política cambiaria, fiscal, entre otras. Otra variable clave es el poder de los sindicatos, dado que influyen en la oferta de trabajo, los salarios y condiciones laborales, en mayor o menor medida dependiendo de la autonomía que tengan respecto al Estado. Por último, la competencia en el mercado, en la cual incide directamente el Estado a través de la legislación y políticas laborales que tienden a proteger o intensificar el empleo, en relación al poder de negociación sindical y al excedente de fuerza de trabajo.

La relación Nación provincia durante el período

Intentar re-construir los procesos provinciales implica pensar en por qué hacemos ese recorte y a la vez darle entidad de realidad al mismo. No solo desde el ámbito del *saber-sabio* se contribuye a generar esta representación mental, principalmente estas disputas son una parte más de las luchas generales del poder en las que encontramos inmersos a diferentes actores, autoridades políticas, medios de comunicación, editoriales, partidos políticos, grupos económicos, que con diversos intereses y posiciones de poder tienen la capacidad de imponer o consolidar una imagen de lo provincial a través de diversos elementos que tienen como característica común presentarse como disruptivos de la homogeneidad nacional. Así para entender la dinámica de lo provincial debemos prestar atención, más que a las características objetivas que la definen, a las relaciones que mantienen con el todo, con la nación y los espacios internacionales. La clave en la construcción de un estudio a cerca de lo local es entenderlo como parte de la construcción de lo particular, lo diferente o lo discontinuo. (Bourdieu, 2006)

El paradigma neoclásico ha sido el predominante en el mundo a partir de la crisis de la década de 1970 y articuló un conjunto sistemático de ideas que permitieron cuestionar al Estado Benefactor y a la vez delinear un nuevo tipo de Estado y de políticas públicas. En nuestro país esto implicó una importante transformación en el rol del Estado que se cristalizó en las reformas estructurales de los años 90, cuyos ejes fueron la desregulación y las privatizaciones, de esta manera, se consolidó una nueva estructura estatal: el Estado Ausente (Oszlak, 2003).

organización técnica de la producción cobra una importante centralidad y es el núcleo desde el cual se explican las transformaciones en la organización sindical, los salarios, etc.



En nuestro país, a la par de las transformaciones en el campo de las ideas se dieron importantes cambios económicos-políticos. Eduardo Basualdo (2006, 2009, 2010) plantea que a partir de 1976 y hasta el 2001 se consolidó una nueva etapa: el régimen de valorización financiera. Éste principalmente se caracterizó por la concentración del ingreso a favor del capital y el crecimiento económico negativo, que perjudicó fuertemente al sector de los trabajadores⁶. En este proceso, el autor destaca el cambio en el rol del Estado, que se alejó de la intervención en la economía, garantizando el pleno empleo y el crecimiento productivo, para dar paso a un Estado que garantizó la desregulación económica y el libre mercado.

Estos cambios implicaron una configuración del mercado de trabajo en la que la característica central fue el incremento del excedente de fuerza de trabajo. Esto fue uno de los factores que posibilitó la disminución del salario (directo e indirecto), la expansión del empleo informal, la precarización de las condiciones de trabajo, el subempleo y el aumento del desempleo abierto. Durante el período se realizaron profundos cambios en las normativas que regulaban la contratación y uso de la fuerza de trabajo, generando una mayor flexibilidad y precarización de las condiciones de trabajo (Feliz, 2004). Las transformaciones en la estructura productiva - heterogeneidad estructural- llevadas adelante a partir de la valorización financiera implicaron la segmentación del mercado de trabajo. En los sectores industriales modernos prevalecieron empleos formales y protegidos mientras que, en los otros sectores, el trabajo precario e informal se extendió (Lavopa, 2005).

A partir de la crisis del 2001, estas características comenzaron a cambiar algunos estudios sostienen que hubo una transformación en la estructura económica a partir de la devaluación del peso y de un conjunto de políticas económicas se logró generar una reactivación del aparato productivo industrial de la Argentina, esto y la reactivación de las exportaciones generó una salida a la crisis reactivando la economía que hasta el año 2008 crecía de manera rápida y sostenida. Estos procesos generaron transformaciones en la estructura económica que implicaron una reducción del excedente de fuerza de trabajo, es decir del desempleo y subempleo. Estos cambios también estuvieron acompañados por un giro en las políticas públicas a partir de las reformas laborales y

⁶ Para este autor los cambios en la economía mundial a fines de los años 70 influyeron en la transformación de la estructura social y económica Argentina, aunque también incidieron las condiciones estructurales preexistentes y la situación de la lucha social entre el capital y el trabajo. Sostiene que, estos cambios fueron llevados adelante por un nuevo bloque de poder interno compuesto por la oligarquía diversificada y el capital internacional. La estrategia de este grupo consistió en contraer deuda en el sector externo, a baja tasa de interés, y ese capital volcarlo al mercado financiero local con el propósito de revalorizarlo. De esta manera el sector principalmente se beneficiaba a partir de la renta financiera.

sociales llevadas adelante a partir del 2002⁷. Estas reformas en general apuntaron a frenar los procesos puestos en marcha desde mediados de los 90.

Un punto importante a tener en cuenta para caracterizar la relación entre Córdoba y el gobierno nacional es que desde 1989 y hasta el 2001 estuvieron gobernadas por partidos políticos de signo contrario. La tensión que esto generó se expresó, entre otros factores, en la discrecionalidad de la asignación de recursos y en la negación de la provincia a la firma de los pactos federales. Pero también generó una tendencia sostenida a que los gobernadores locales en sus prácticas políticas reforzarán la imagen de las particularidades y excepcionalidades de la provincia. En términos discursivos se esforzaron por construir la idea de un Estado provincial fuerte que trabaja para los ciudadanos y un Estado Nacional debilitado al que se lo responsabiliza de las sucesivas crisis económicas. En palabras del gobernador De la Sota en su discurso de inauguración del periodo legislativo del año 2001:

[...] “Y hago este pedido [que el presidente escuche a los gobernadores] hablando en nombre de nuestra Córdoba productiva , de la leche, de los cereales, de la industria automotriz y de la carne. Hablo en nombre de la Córdoba que trabaja, produce y crea todos los días nuevos puestos de trabajo atrayendo inversiones, aún en medio de la recesión y el pesimismo [...] Hablo en nombre de la Córdoba que tiene potencial para ayudar al país a retomar el crecimiento y que tiene ideas y sugerencias concretas para aportarle al Gobierno Nacional.”(Diario de sesiones, 1 sesión de asamblea, período 123, 1 de marzo de 2001)

El Estado y las políticas públicas en Córdoba

Algunos autores locales sostienen que el gobierno de Angeloz (1983-1995) mantuvo medidas de “sesgo benefactor”, como por ejemplo altos salarios a los trabajadores públicos en relación a los de la Nación y otras provincias y también las jubilaciones que se pagaban eran mayores. Carlos La Serna sostiene que “*un tipo de fiscalidad progresista se combinó con una cobertura social amplia y diversa que incluyó programas de corte universalista en salud y educación*” Además de mantener regulaciones laborales y el 82% móvil a los jubilados, también implementaron programas

⁷ Entre las reformas que podemos mencionar están por un lado las modificaciones que se orientan a la creación y mantenimiento del empleo más duradero como por ejemplo: el restablecimiento del contrato por tiempo indeterminado, la integración del mes de despido, la incorporación del período de prueba como parte de la relación laboral, la prohibición del trabajo de menores de 16 años en todas sus formas. Por otro lado hubo reformas que influyeron directamente en el incremento de los salarios como: la eliminación de los rubros no remunerativos, los subsidios sociales. Otro cambio importante que se introdujo fue la indemnización por antigüedad frente al despido incausado, las discusiones respecto a la ley de accidentes de trabajo.



asistenciales como el PAICOR y espacios de participación sectorial como el Consejo Económico Social. (Arriaga, 2011).

Sin embargo, y en contradicción con lo anterior, el gobernador Angeloz impulsó la Ley de Reforma Administrativa en 1989, que fue el primer intento provincial de reformar el Estado. Esta reforma tenía tres objetivos básicos, similares a los de la Nación y seguía los lineamientos del Consenso de Washington: la disminución del gasto público - a partir de la reducción en las funciones y estructura del Estado-, la incorporación de capital privado a entes públicos y la descentralización administrativa hacia los municipios. Pero, la ley provincial tuvo sus diferencias en relación con las reformas instrumentadas a nivel nacional, sobre todo en lo que se refería al proceso de implementación. La particularidad de estas reformas era que sólo autorizaba a vender un 49% de las acciones de las empresas públicas y que todo cambio debía ser aprobado por la Legislatura, no pudiendo realizarlo el Ejecutivo directamente.

La crisis financiera internacional iniciada en México a fines de 1994, denominada *efecto tequila*, tuvo una incidencia importante en nuestra provincia porque el aumento de la tasa de interés le dificultó al gobierno adquirir préstamos en el exterior, con los que sustentaba las políticas públicas. En efecto, desde principios de 1995 el gobierno tuvo problemas por falta de liquidez, para cumplir con pagos a proveedores y contratistas del Estado y a los empleados de la administración pública. Esto llegó a su punto cúlmine a mediados de junio cuando directamente se dejaron de pagar los sueldos. El aumento del gasto público y la restricción crediticia, sumados al encuadramiento en las políticas nacionales, fue lo que, entre otros motivos, generó la crisis económica provincial con su correlato político

Como respuesta a la crisis el gobierno impulsó una ley por la cual se declaraba la *“emergencia económico- financiera y previsional del sector público provincial durante el ejercicio de 1995”*⁸. Ésta estipulaba, básicamente, la reducción presupuestaria y la emisión y el pago con bonos de los salarios, jubilaciones y demás obligaciones del Estado provincial. Además, establecía un techo para los sueldos del personal estatal jerárquico y rebajas salariales para los demás empleados⁹. Con el objetivo de incrementar los ingresos se aumentaba el impuesto inmobiliario y

⁸ Art.1 de la Ley de Emergencia N° 8472. *“Esta ley se aplicará a los poderes legislativo y judicial, a la Defensoría del Pueblo y al Tribunal de Cuentas en lo que resulte pertinente y, el ámbito del Poder Ejecutivo a: 1. Administración central y descentralizada. 2. Entidades autárquicas. 3. Empresas, sociedades y bancos del Estado provincial.”* Cuyo texto completo se publicó en Diario *La Voz del Interior*, 23/06/95, pág. 8 A.

⁹ Se establecía un tope para los puestos de jerarquía del Poder Ejecutivo y legislativo. Para el resto de los agentes se descontaban días de sueldo, de acuerdo al monto del mismo, variaban de uno a tres días. Varios gremios lo consideraron

del automotor. También, se preveía aumentar por decreto los aportes previsionales de los trabajadores activos para mejorar la situación deficitaria de la Caja de Jubilaciones. De esta manera, el gobierno intentaba ahorrar con los salarios de los empleados estatales. Estas medidas fueron resistidas por los gremios estatales que se manifestaban contra el ajuste, reclamando el diálogo con el gobierno y también en defensa de las empresas públicas, previendo una posible privatización de las mismas.

El efecto tequila evidenció que la economía cordobesa, como la nacional, estaba fuertemente ligada al financiamiento externo y que mostraba signos de debilidad, que no le permitían mantener el nivel de endeudamiento para sostener las políticas públicas que había desarrollado el gobierno angelocista. La situación de crisis provincial era generalizada, así desde enero de 1995 los índices de desocupación de Córdoba comenzaron a crecer, llegando a alcanzar a los nacionales. De hecho, las suspensiones y despidos en el sector industrial y el comercio triplicaron el promedio del año anterior y a mediados de 1995 el cierre de las plantas automotrices, producto de las bajas ventas, los despidos de la ex Área Material Córdoba, privatizada y convertida en Lockheed, sumado a la caída de la actividad comercial provocaron una vertiginosa suba de la desocupación y la subocupación en la provincia (Arriaga, Franco, Medina y Natalucci 2012). De esta manera en Córdoba, la crisis funcionó como elemento disruptivo que permitió generalizar, no sin conflictos, los consensos sobre los cambios en las políticas públicas, proceso que a nivel nacional se había dado cinco años antes.

Fue el gobierno de Ramón Mestre (1995-1999) el que implementó un recorte de la estructura y funciones estatales con fuerte represión de la protesta social, además de llevar adelante la primera privatización completa de un servicio público. Sus primeras medidas estuvieron orientadas a disminuir el gasto público, según criterios de eficiencia neoliberal, recortando el presupuesto en áreas claves del Estado y privatizando el servicio de agua potable. Algunas de estas medidas fueron recomendadas por el Banco Mundial en una misión técnica del organismo internacional. El nuevo gobernador reglamentó y puso en marcha la Ley de Emergencia Económica sancionada por Angeloz. Con esto realizó un conjunto de cambios que tenían por objetivo salir del endeudamiento a corto plazo. Así, se dispuso el pago de los contratistas y proveedores, de salarios y jubilaciones con los Certificados de Cancelación de Deudas de la Provincia de Córdoba (CECOR). Además se redujeron los días de trabajo de los empleados públicos (excluyéndose a los docentes y a la policía) y se recortaron hasta un 30% los salarios de la administración pública. Esto fue acompañado por la

inconstitucional por lo que iniciaron acciones legales para evitar estos descuentos sin motivos legítimos, pero finalmente no prosperaron. Diario *La Voz del Interior*, 23/06/95, pág. 6 A.



imposición de la conciliación obligatoria y el descuento de los días de paro, limitando así el derecho a huelga.

La decisión política del mestrismo de que el Estado se ausente en cuestiones hasta ese momento indelegables, estuvo clara desde el principio y se hizo explícita a lo largo de su gobierno, con la reducción presupuestaria y también con medidas concretas. En ese sentido se orientó la Ley de Reforma Educativa¹⁰, a la vez que se cerraron las escuelas técnicas y la mayoría de los establecimientos educativos rurales, junto con las salas de cuatro años en la educación inicial y también algunos secundarios y terciarios provinciales. En el ámbito de la salud se anularon los contratos de médicos, enfermeros y demás trabajadores del sector, se eliminaron servicios y se estableció la autogestión de los hospitales públicos. A su vez, se implementó una descentralización masiva hacia las comunas y municipios de la atención primaria de la salud. En el área social, además de la eliminación del Ministerio de Desarrollo Social, se redujo el presupuesto y el personal; se recortaron programas sociales y se fragmentaron otros¹¹. Desde el año 95 comienza a construirse un discurso que plantea el tercerizar a diferentes organizaciones de la sociedad civil, generalmente ONG o de la iglesia, la ejecución de las políticas sociales. Así en 1999 el gobernador Mestre planteaba en su discurso frente a la legislatura: *“la contratación del servicio de comedor del mediante el sistema de racionamiento en cocido a la boca para 329 establecimientos de la ciudad”* (Diario de sesiones, período 121, 1 de Marzo de 1999)

En este esquema, se presentaba como imprescindible una reestructuración del Estado provincial que fue puesta en marcha en el primer gobierno de José Manuel de la Sota 1999 a través del proyecto de ley denominado *Reinvención, Nuevo Estado Provincial y Estatuto del Ciudadano*, que luego se dividió en tres leyes: la *Carta del Ciudadano* (ley N° 8835), la de *Modernización del Estado* (ley N° 8836) y la de *Incorporación de Capital Privado al Sector Público* (ley N° 8837). Los puntos principales y más conflictivos eran los que facultaban al Poder Ejecutivo a incorporar capital privado a la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), el Banco de la Provincia de

¹⁰ La ley N° 8525/95 *Transformación Cualitativa del Sistema Educativo Provincial*, disponía cambios en los diferentes niveles de educación. *“Si bien el oficialismo intentó asentar sus argumentos en la necesidad de adecuación del sistema frente a la reestructuración del mercado de trabajo y el desarrollo regional, en el debate legislativo sobre la ley y también entre los actores partícipes del sistema educativo, el proceso de reforma apareció articulado a las necesidades de ajuste económico”* (Arriaga, 2010: 6). En ese marco, se disminuyó la cantidad de personal del área educativa, se congeló el criterio de antigüedad de la carrera docente y se estableció el presentismo como forma de disciplinamiento de los educadores para reducir las faltas y por lo tanto las asambleas y paros.

¹¹ Tal es el caso del PAICOR, en el que disminuyeron las raciones y se elaboró un registro de alumnos beneficiarios, también se tercerizaron algunos servicios y se redujo la cantidad de personal asignado a este programa.

Córdoba, también se autorizaba al Ejecutivo provincial a vender los bienes inmuebles que consideren imprescindibles, se disponía la concesión de todos los juegos de azar y se privatizaban los corredores viales de la provincia. En relación a los trabajadores estatales, se permitía la reubicación de los mismos en las diferentes reparticiones de los tres poderes del Estado provincial.

Así a lo largo de la década de 1990, vemos cómo en Córdoba al igual que en el ámbito nacional se dieron fuertes reorientaciones en la estructura Estatal y en la orientación de las políticas públicas. Sin embargo este proceso se dio en diferentes tiempos que lo sucedido en el país, recién con la crisis de 1995 se comenzaron a articular un conjunto de medidas que afecta directamente el mercado de trabajo dado que se reducen los salarios del ámbito público, se reducen las jubilaciones y aumentan los aportes previsionales, se privatizan empresas públicas. A su vez en 1999 mientras en el ámbito nacional comienza a anunciarse en términos económicos y sociales la crisis del 2001, en nuestra provincia es recién en ese año que se sanciona la ley de reforma del estado que se pondrá en vigencia en los años siguientes.

En este punto el discurso enunciado desde el poder ejecutivo por el Gobernador José Manuel De la Sota asigna el Estado y a las políticas públicas un sentido claramente liberal en cuanto a que plantea un proceso de modernización del Estado, ello implica puntualmente reducir el gasto público y eficientizar la intervención del Estado. Durante los primeros 4 años de su primera gestión (1999-2003) es común encontrar frases como la siguiente en la apertura de sesiones del poder legislativo:

“Con menos deuda y más recursos, vamos a construir un Estado amigo del ciudadano, solidario, eficiente, justo y más barato para toda la sociedad. La rebaja de impuestos continuará y nuestro desafío es brindarle a los cordobeses más y mejores servicios a menor costo. Modernizar el Estado es hacer cada día un poco más, gastando cada día un poco menos” (Diarios de sesión, periodo 123, 1 de marzo de 2001)

Una de las políticas más mencionadas durante los dos períodos de gobierno tienen que ver con la reducción del 30 por ciento de los impuestos provinciales, medida que al ser generalizada a todos los contribuyentes de manera indistinta refuerza el sistema impositivo de carácter fuertemente regresivo de la provincia. Sin embargo en términos discursivos se le otorga un valor de reactivación de la economía provincial y en general es mencionada con otras políticas destinadas a promover la inversión de capital en la provincia. Es importante destacar aquí que desde el año 2004, en el segundo mandato, el gobernador anuncia un conjunto de programas destinados a promover la producción en la provincia: la ley de promoción industrial, la ley de promoción de las inversiones



turísticas, los créditos para la producción y consumo del Banco de Córdoba cuyos destinatarios principales son los productores del sector agropecuario y del turístico.

Otro punto a tener en cuenta es que, desde antes pero sobre todo después de la crisis del 2001 el gobierno nacional plantea líneas de acción frente a la problemática del desempleo a través de la ejecución de diferentes programas. Desde su primer mandato De la Sota desarrolla políticas que apuntan a paliar esta problemática. En este sentido en la provincia se ejecuta el Programa Primer Paso que incorporó a 10000 jóvenes por año, a becas de empleo en diferentes empresas provinciales, la duración del programa es de un año y no es renovable (Britos,2006) El impacto de este programa no ha sido del todo analizado por el gobierno pero ha sido presentado como uno de los elementos más importantes para resolver el problema del desempleo:

“El ya tradicional Programa Primer Paso ¿ojala pudiéramos incluir a todos los chico cordobeses que necesitan trabajar! No podemos pero como para nosotros los jóvenes son verdadera prioridad con un gran esfuerzo hemos aumentado 30 por ciento las vacantes para que en vez de diez mil sean trece millos jóvenes trabajando en el programa primer paso durante el 2003. Jóvenes trabajando en empleos de verdad en empresas de verdad.” (Diarios de Sesión, período 123, 1 de Febrero de 2003)

Es interesante cómo en este fragmento indirectamente el gobernador está diferenciando este programa del programa Jefes y jefas generalizado por el gobierno nacional en el período. Sin embargo es más importante destacar que a medida que el poder ejecutivo nacional sostenía un discurso en el que las políticas sociales son cada vez más abarcativas y universales, en el espacio provincial a partir del 2004 y durante todo el segundo mandato del gobernador De la Sota en términos discursivos el sentido de la intervención social comienza a transformarse. Desde el 2004 el problema del empleo se relaciona cada vez más con el de la producción y los programas que de incentivo directo y subsidios al capital se anuncian como una manera clara de resolver el desempleo. En palabras del Gobernador : *“Lo primero es la lucha por el empleo para los cordobeses, es la lucha por una córdoba más solidaria y productiva” (Diario de sesiones, período 126 1 de febrero de 2004).*

A su vez en los años sucesivos, si bien se van a mantener los mismos programas en especial el programa primer paso y los programas de incentivo a las inversiones, se realiza un giro discursivo y en lugar de presentarlos como planes, se los presenta como becas incluidos en un conjunto de becas mayores. No se trata sólo de una palabra de diferencia, el sentido es el de incentivo individual a la superación y la competencia. Ya no se trata de un programa de inclusión sino de programas que



alientan la competitividad individual y la superación. Los destinatarios entonces no son ya los sectores excluidos sino todos aquellos que indistintamente a su posición socioeconómica muestren excelencia y altos rendimientos. En su mensaje en el 2005 el gobernador anunciaba:

“Sabemos que aún nos queda muy mucho por hacer, la insuficiencia de recompensas que hemos ofrecido hasta hoy a nuestros jóvenes para que se esfuercen en estudiar más o en conseguir trabajo. Hasta ahora, nuestros más destacados programas dedicados a los jóvenes, no consistieron en otorgarles subsidios para que se queden en sus casas sino que consistieron en premiar sus esfuerzos facilitándoles el acceso al empleo” (Diario de sesiones, período 127, 1 de febrero del 2005).

Consideraciones finales

Desde múltiples perspectivas se asegura que la década de los 90 en nuestro país estuvo caracterizada por el desempleo, la precarización laboral y el subempleo. Las transformaciones en la estructura productiva -heterogeneidad estructural- llevadas adelante a partir de la valorización financiera implicaron la segmentación del mercado de trabajo. En los sectores industriales modernos prevalecieron empleos formales y protegidos mientras que, en otros sectores, el trabajo precario e informal se extendió.

El Estado fue un actor clave en este proceso ya que implementó medidas tendientes a flexibilizar las relaciones laborales, las cuales están inmersas en el marco de las Reformas Estructurales. De esta forma, se consolidó un Estado que se alejó de su rol de articulador social y el conjunto de las políticas públicas estuvieron gobernadas por la lógica de la eficiencia, en consonancia con el discurso económico dominante.

A partir de la crisis del 2001 se observan importantes cambios en la estructura económica los niveles de actividad aumentan y con ello se registra un incremento del trabajo formal e informal y el desempleo disminuye. En este marco existió un cambio de rumbo en las políticas públicas llevadas adelante por el gobierno Nacional. El paradigma que se consolidó en los años 90 ligado al neoliberalismo que pugnaba por un tipo de Estado que se ponga a disposición de las necesidades del mercado y/o del capital, comienza a perder relevancia y empieza a ser cuestionado.

En nuestra provincia, este proceso comenzó hacia mediados de los años 90 pero fue recién en 1999 cuando se cristalizó, con la sanción de las leyes de reforma del Estado. Sin embargo, a partir de la crisis del 2001, notamos que en términos discursivos existen ciertas líneas de continuidad con la concepción del Estado en general y de las políticas públicas en particular, que están guiadas por el principio de la eficiencia. Pero a la vez se ponen en marcha un conjunto de políticas cuyo objetivo



es incidir en el mercado laboral ya sea de forma directa a través de planes reemplazo o de forma indirecta a través de subsidios al capital. Este tipo de acciones nos aleja del esquema ampliamente generalizado en los 90, aunque claramente aún en términos discursivos está lejos de presentarse como una parte de un proyecto alternativo. Esto refuerza la representación de una provincia particular con un gobierno autónomo que difiere del ámbito nacional.

Bibliografía

- BASUALDO, Eduardo (2009): *Los condicionantes de la crisis en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- BASUALDO, Eduardo (2010): *Estudios de Historia económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo veintiuno editores, 2da edición, Buenos Aires.
- BASUALDO, Eduardo; ARCEO Enrique (2006): *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, CLACSO, Buenos Aires.
- BOURDIEU, Pierre (2006), La identidad y la representación: elementos para una reflexión crítica sobre la idea de región, en: *Ecuador Debate*, número 67, CAAP, Centro Andino de Acción Popular, Quito.
- DANANI, C. (compiladora) (2004): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira. Buenos Aires.
- DANANI, C. Y HINTZE, S. (coord.) (2011): *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- GORDILLO, Mónica (2010): *Piquetes y cacerolas... El "argentínazo" del 2001*, Sudamericana, Bs. As.
- KICILLOF, Axel (2010): *De Smith a Keynes: siete lecciones de historia del pensamiento económico*, Eudeba, Buenos Aires
- FELIZ, Mariano; PEREZ, Pablo (2004): *Conflicto de clase, salarios y productividad. Una mirada de largo plazo para la Argentina*, en: BOYER Robert y NEFFA Julio C, *La economía Argentina y su crisis (1971-2001): visiones institucionales y regulacionistas*, Ceil-Piette Niño y Davila editores, Buenos Aires
- LA SERNA Carlos (2007): Proyecto de investigación: *Identidades, representaciones y prácticas en la transformación del mundo del trabajo*, Proyecto patrocinado por CLACSO, IIFAP.



- LAVOPA, Alejandro (2005): Heterogeneidad estructural y segmentación del mercado de trabajo. Evidencias para el caso argentino durante el período 1991-2004, VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Bs. As., 10 al 12 de agosto.
- MARSHALL, Adriana (2000): *Regulación del mercado de trabajo, salarios y disciplina laboral- Un análisis comparativo*, Trabajo presentado en la XXII Conference of the Latin American Studies Association, Miami.
- MARSHALL, Adriana; CORTES, Rosalía (1999): *Estrategias económicas, instituciones y negociaciones políticas en la reforma social de los 90*, en *Desarrollo económico*, vol 39, número 154, Julio-Septiembre.
- NEFFA Julio C (1998): *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina*, Eudeba, PIETTE / CONICET, asociación trabajo y sociedad, Buenos Aires.
- NEFFA Julio C (comp) (2010): *Transformaciones del empleo en la Argentina*, CICCUS , CEIL-PIETTE, Buenos Aires
- NEFFA Julio C y BOYER Robert (2004): *La economía Argentina y su crisis (1971-2001): visiones institucionales y regulacionistas*, Ceil-Piette Niño y Davila editores, Buenos Aires.
- O' DONNELL, Guillermo y OSZLAK, Oscar (1995): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *REDES*, Vol. 2, Núm.4, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- OSZLAK Oscar (2003): *El Mito del Estado Mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina*, en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, Núm. 168, Enero- Marzo.
- PEREZ Pablo y BUSSO Mariana coord. (2010): *La corrosión del trabajo. Estudios sobre la informalidad y precariedad laboral*, Ceil-Piette Niño y Davila editores, Buenos Aires.
- SÁBATO, Hilda (1985): "La formación del mercado de trabajo en Buenos Aires, 1850-1880". En: *Revista Desarrollo Económico N° 96*. Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, A. (eds.) (2005): *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires.