

3- Estudios sobre el Estado: provincias y municipios

Área temática: administración pública y gobiernos locales

Coordinador: Hugo Cormick - Comentaristas: Horacio Cao-Maximiliano Rey

Ponencia preparada para el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 17 al 20 de julio de 2019

Título de la ponencia: *Los expertos*, la política y las políticas públicas en la Ciudad de Córdoba. Una exploración del rol y la configuración de los equipos técnicos entre los partidos con representación local.

Autores:

Moreira Slepoy, Javier¹

Magnasco, Miguel²

Cataldi, Milagros³

Hodara, Florencia⁴

☐

Licenciado en Ciencia Política. Magister en Administración Pública. Docente – Investigador del Instituto de Investigación y Formación en administración Pública. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional de Villa María. Miembro del equipo Estado y Neo liberalización en la Argentina contemporánea: Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos. Secyt 2018/2019

Licenciado en Ciencia de la Comunicación. Alumno de la Especialización en Administración Pública del IIFAP – UNC y de la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales FCS - UNC. Miembro del equipo Estado y Neo liberalización en la Argentina contemporánea: Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos. Secyt 2018/2019

Estudiante avanzada de licenciatura en Ciencia Política de la UNVM. . Miembro del equipo Estado y Neo liberalización en la Argentina contemporánea: Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos. Secyt 2018/2019

El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea: Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos” radicado en el IIFAP – Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. El mismo constituye un primer acercamiento a una dimensión escasamente analizada en la Provincia de Córdoba que busca indagar acerca de cuál es el vínculo existente entre el mundo de la política y el saber experto local en torno a los problemas de gestión pública que emergen a veinte años del planteo modernizante del “Nuevo Estado” impulsado por el entonces gobernador José Manuel De la Sota en 1999. En este sentido, nos preocupa indagar en la construcción de problemas públicos que se configuran y priorizan desde los ámbitos expertos y específicamente el discurso en torno a la reforma del Estado en el ámbito sub-nacional y local (Ciudad de Córdoba).

Desde un punto de vista conceptual partimos desde dos gramáticas teóricas. Por un lado nos apoyamos en la conjetura de la relevancia de las ideas para comprender la transformación o la sedimentación de ciertos criterios institucionales y/o de intervención estatal. Por otro, entendemos, siguiendo a Francisco Panizza, que los discursos técnicos encuentran sentido en tanto se enmarcan en imaginarios políticos más amplios en el que se disputan significantes nodales amplios como como la democracia, la ciudadanía, los derechos, etc. A estos fines, el trabajo se propone sistematizar algunos resultados de entrevistas exploratorias realizadas a responsables de equipos técnicos de partidos políticos con representación parlamentaria en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.

Palabras claves: Neoliberalismo – Estados subnacionales – Partidos Políticos - Expertos – Imaginarios políticos.



Estudiante avanzada de licenciatura en Ciencia Política de la UNVM. . Miembro del equipo Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea: Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos. Secyt 2018/2019

1 - Un marco de reflexión. Introducción: El Estado en el neoliberalismo

Ciertamente la cuestión del Estado ocupa nuevamente un lugar preponderante en la discusión política tanto de nuestro país como en los otros países de la región y del mundo. Luego de un breve interregno -donde el capitalismo y la lógica de mercado se instituyeron como modelos incuestionables- los debates en torno al Estado recobraron vigencia.

El Consenso de Washington expresó la hoja de ruta que los países en vías de desarrollo debían transitar en sus procesos de modernización e inserción en el nuevo orden global. Nuestro país emprendió políticas acordes al Consenso tales como la privatización de empresas estatales, desregulaciones en materia económica, apertura comercial y una fuerte flexibilización laboral. No obstante, otros aspectos del mandato neoliberal -como el equilibrio fiscal - no fueron seguidos lo que terminaría erosionando la sostenibilidad de la Convertibilidad, que constituyó el núcleo del modelo neoliberal argentino.

Del acople específico entre Estado y Neoliberalismo se desprenden dos consecuencias teóricas: (i) por un lado, el paso del paso de una reflexión “fuerte” en torno al Estado a una reflexión “débil” en torno al problema del “gobierno” (Cavarozzi, M., Abal Medina, 2002; Cortez Martín, 2012) reformulado en términos de “governabilidad” y “governancia” y (ii) el desplazamiento de la discusión sobre la autonomía del Estado (Poulantzas, 1986) se reconfigura en un debate tecnológico en torno a la cuestión de las “capacidades estatales” para implementar políticas públicas.

Son numerosos los estudios que han venido señalando la relevancia del “Estado” como categoría teórica y política. Los trabajos neoinstitucionalistas de Scokpol (1985) y Evans (1996); los trabajos de raigambre marxista como los de Hirsch (2005), Jessop (2017) o Harvey (2008) o los posmarxistas como los de Ernesto Laclau (2005), demuestran la imposibilidad de comprender cabalmente los procesos políticos, sociales y económicos contemporáneos sin la dimensión estatal. Incluso desde los propios documentos del Banco

Mundial, la ideología del Estado mínimo fue puesta en tela de juicio (Banco Mundial, 1997).

Por otro lado, hay una renovación crítica en los estudios del neoliberalismo como fenómeno transversal del Estado, los gobiernos y las políticas públicas. Brenner, Peck y Theodore (2010) señalan que, con la crisis económica global del 2008-2009 disparada por la crisis hipotecaria en Estados Unidos, el “neoliberalismo ideológico” del Consenso de Washington fue puesto en cuestión. Podemos decir que en América Latina este cuestionamiento al neoliberalismo provino del advenimiento de los gobiernos de base popular entendidas por algunos como la apertura de una etapa posneoliberal (Sader, 2008).

De esta manera, en lugar de pensar el neoliberalismo como etapa o modelo cerrado, partimos de la idea de “neoliberalización” (Brenner, Peck y Theodore; idem) entendida como proceso tendencial, abigarrado, dependiente de las trayectorias (path-dependency), discontinuo, híbrido y experimental en donde las tendencias neoliberalizadoras y mercantilizadoras conviven con resistencias y regulaciones contra-neoliberalizadoras y desmercantilizadoras, que se expresan en tres dimensiones: (i) una dimensión estructural económica; (ii) una dimensión de la regulación y las políticas públicas y; (iii) la dimensión de la subjetividad donde los problemas públicos son configurados.

De acuerdo a Peck (2011), en este marco de transformaciones estatales y económicas, se estaría produciendo una reformulación de las prácticas regulatorias en la que, a grandes rasgos, se registra un paso de las privatizaciones al partenariado público – privado; del ajuste estructural a la construcción de buenas gobernanzas; de la utopía de la desregulación a la estrategia de regulación suave; y del fin de la política a la ética pública como núcleo de regulación de lo público.

En el marco de tales transformaciones y tendencias, el proyecto de investigación en el que se inserta este trabajo se propone indagar en las rupturas y continuidades de las estrategias bajo las cuales el Estado formula y gestiona políticas públicas en la Provincia de Córdoba. Por un lado nos proponemos analizar y cartografiar las formas de regulación estatal en determinadas áreas de interés insertas en un contexto de tensión entre una tendencia neoliberalizadora y las diversas expresiones de resistencias sociales y estatales. Y

por otro, intentaremos comprender la dinámica en que las agendas y los problemas públicos son construidos y reconfigurados en la arena estatal, partiendo de la conjetura que los “problemas públicos” constituyen unidades de análisis privilegiadas para analizar el rol del Estado y las estrategias de gestión y gobierno.

2 – Ideas, discursos e imaginarios. Las diversas vías de incorporar el rol de las ideas al mundo de las políticas y las instituciones

En este camino de indagar en los mecanismos de regulación y la configuración del problema del Estado en las sociedades actuales, nos hemos trazado como objetivo producir una reflexión situada y empírica a partir de los problemas políticos y teóricos que se abren en el momento de reflexionar sobre los Estados subnacionales en Argentina.

De manera más específica, la estrategia teórico – metodológica supone una recuperación del rol de las ideas como instancia central para explicar tanto los cambios políticos – institucionales como sus cristalizaciones y continuidades. Tal postura en manera alguna supone caer en una suerte de idealismo ingenuo que soslaye los procesos materiales que desata el capitalismo en su fase financiera y global, o que haga perder de vista la capacidad que tienen los poderes fácticos que se articulan en torno a determinados intereses para generar iniciativas que impacten de forma decisiva en la esfera estatal.

La intuición que nos guía es que el rol de las ideas es más relevante que lo que los diversos estructuralismos están dispuestos a aceptar y que, entre unos y otros, hay una acoplamiento estructural (Jessop, 2016) que se debe dilucidar caso por caso. En este sentido, esta intuición iniciática se puede sintetizar de la siguiente manera: (i) las instituciones son relevantes en la configuración del orden político y (ii) las ideas o los discursos son centrales en la configuración de las instituciones. La diferencia entre ideas y discursos es central en nuestro planteo y a ello le dedicaremos una breve reflexión más adelante.

La Ciencia Política, desde sus diversas gramáticas teóricas y redes de conceptos, ha venido incorporando las ideas, las creencias y las ideologías como generadoras de prácticas

y consecuencias concretas en la vida política, más allá de las formas en que éstas son configuradas (hecho que ya constituye un debate específico de la filosofía y la teoría política). Desde los tradicionales estudios sobre ideologías y las ideas políticas, pasando por el rol de los expertos en el campo de la economía, las políticas sociales y otros campos de la gestión estatal (Camou, 2006; Bohoslavsky y Sopranno, 2010), los Think Tanks (Garce y Uña 2006, Heredia, 2012) son objeto de reflexión a partir de la recuperación de la relevancia de las ideas.

Dos de las respuestas teóricas importantes en este ámbito de instituciones, han sido, por una lado, la proveniente del institucionalismo histórico de Peter Hall y, más recientemente, el institucionalismo discursivo de la mano de los trabajos de Vivien Schmitdt (2014); y, por otro, el dialogo crítico que desde la teoría política del discurso -inspirado en las contribuciones de Ernesto Laclau- se ha hecho a partir de los trabajos de Francisco Panizza (2007) y Moriconi Becerra (2013).

Como señala Garce (2014), el análisis del ascenso del keynesianismo de Peter Hall () es sin duda un trabajo central en el estudio de las ideas, la política y las políticas públicas. Siguiendo esta línea de análisis, las transformaciones en las políticas suponen procesos de aprendizaje que pueden ser pensados en tres niveles de cambio: (i) cambios de primer orden en los que se modifica el uso de determinados instrumentos; (ii) cambios de segundo orden en donde, a raíz de aprendizajes de los decisores sobre determinados resultados, se modifican los instrumentos pero se mantienen los objetivos de las políticas y (iii) cambios de tercer orden donde se produce un cambio de paradigmas en torno a modificaciones de objetivos e instrumentos.

En este continuum de transformaciones, los expertos inciden de diversas maneras en la política y las políticas públicas, que van desde su influencia en los partidos políticos - que es de alguna manera el objetivo específico de este trabajo- hasta su participación en comunidades epistémicas tal como se explica en los trabajos de Hass (1992). Así mismo pueden influir a instancias de su progresivo proceso de configuración de ellos mismos como actores políticos con interés, agenda e ideología propia. En este marco, Paul Sabatier y Jenkins – Smith (1993) proponen el concepto de coaliciones promotoras integradas de

forma compleja por expertos, políticos, periodistas e intelectuales que, a la vez que buscan imponer sus agendas, entran en coalición con otras coaliciones, ya sea, o bien para mantener o transformar determinadas políticas públicas en los usos de instrumentos, o en el instrumento mismo, o bien para definir los fines mismos de las políticas.

Retomando este itinerario neo institucionalista pero también planteando una postura crítica, Vivien Schmidt va a proponer un cuarto institucionalismo, complementario de las vertientes económicas, sociológicas e históricas (Hall, idem). La autora va a poner énfasis, no tanto en la cristalización y estabilización de instituciones y política, sino en los procesos y dinámicas de cambio institucional, haciendo foco en las estrategias discursivas de los diversos actores y coaliciones. Desde esta perspectiva constructivista, los cambios paradigmáticos de los que nos habla Hall, son llevados adelante de forma discursiva y comunicacional, por lo que los aspectos simbólicos cobran una relevancia que en las otras perspectivas no se consideran debidamente.

Desde la teoría política del discurso hay un esfuerzo por articular las contribuciones y problemas del institucionalismo –como el cambio institucional- con sus propias problematizaciones y esquemas teóricos anclados en las discusiones en torno al poder y la hegemonía. En este sentido Panizza y Miorelli señalan algunas debilidades del enfoque de Schmidt -que ciertamente compartimos- como la concepción individualista que sostiene respecto de la capacidad de agencia de los actores, como así también su perspectiva marcadamente racionalista. Asimismo, se esgrime una crítica a la noción de discurso de Schmidt, marcada por la idea de una deliberación que supone implícitamente cierta igualdad de condiciones para su producción; una idea emparentada, a grandes rasgos, con la perspectiva habermasiana, que soslaya la dimensión del poder en esos intercambios.

En este sentido, pensamos que las ideas de las instituciones, las políticas y las técnicas se engarzan indisolublemente a imaginarios políticos más amplios y generales que demarcan lo socialmente aceptable, justo y posible, y que se vinculan con el significado profundo de social: el sentido de la democracia, el Estado, lo público, lo político, etc. (Moriconi Becerra, idem), que estructura y pone límites a la agencia de los actores.

Estos imaginarios, a su vez, adquieren sentido en torno a “puntos nodales” que representan los aspectos más profundamente naturalizados e infraestructurales de la significación. En torno a estos aspectos es esperable reconocer a la política en un sentido profundo puesto que en torno a esos signos privilegiados que son los puntos nodales, se ordenan de forma subordinada otros signos. Por ejemplo, como señala Dreyfus (2012), la idea de burocracia weberiana está indisolublemente ligada a la idea de Estado de Derecho. Cabe señalar que tales articulaciones no son naturales sino que responden a una operación política de articulación contingente.

Es decir, los imaginarios, para perdurar, deben cristalizarse en instituciones, prácticas y técnicas. Como señala Panizza (ídem), la idea de “sedimentación institucional” da cuenta de las formas en que determinados imaginarios deben encontrar “un hogar institucional” para arraigarse; por lo que entre discursos e instituciones no habría diferencias significativas, sino tan solo grados diversos de estabilidad.

De esta manera, proponemos pensar el discurso experto como un discurso político que responde –más allá de su pretensión de neutralidad - a imaginarios políticos forjados a la luz de operaciones hegemónicas, que moldean, con más o menos éxito, estructuras para las ideas pero que, a su vez, los actores pueden transformar. Una observación adicional que se encuentra en el corazón de nuestras preocupaciones, tiene que ver con las formas en que estas ideas, discursos e imaginarios de los expertos pueden forjar problemas públicos -y de esta manera orientar la acción del Estado a través de las políticas públicas- que en sentido alguno son naturales o casuales. Por contrario, la configuración de un problema que toma carácter público – tal como veremos en adelante- responde a construcciones que emergen de disputas permanentes por volver hegemónicas unas ideas, discursos e imaginarios por sobre otros posibles.

3. Saberes expertos, política y políticas públicas. Una controversia clásica en un mundo complejo

Ciertamente, si hay una controversia clásica en el campo de los estudios políticos es la tensión entre el mundo de la política y el mundo de la técnica. Desde algunos análisis, el devenir de las sociedades modernas es visto como una larga marcha de la técnica en

desmedro de la política. El sombrío análisis de Max Weber en torno a la muerte de la política a manos de los impulsos racionalizadores de la sociedad capitalista; el ideario Shumpeteriano de democracia como mera posibilidad de elegir entre expertos diversos, o el análisis habermasiano que centra el devenir del Siglo XX en torno al progreso de la ciencia y la técnica y su conversión de *medios* en *finés* en sí mismos, representan muestras relevantes de esta controversia fundamental.

Tan constitutiva resulta esta controversia, que hay un conflicto permanente entre aquellos que señalan que el problema de las sociedades actuales es la hiperpoliticación de los problemas públicos y demandan la introducción de saber especializados que *civilicen* la gestión de lo público, y aquellos que denuncian el avance descontrolado de las tecnocracias asociadas a las redes del poder y la dominación, y que reclaman la subsunción de la técnica a la política como única vía de recuperar la democracia y la soberanía del pueblo.

Esta tensión, que forma parte de un gran capítulo del debate teórico general, aparece, también y cada vez con más claridad, como parte de un clivaje central de la política argentina actual expresado en el debate, a veces caricaturesco, entre el populismo kirchnerista y la tecnocracia de Cambiemos, pero que significa un contrapunto concreto en torno a la gestión del Estado. Unos demandando *más militancia y menos técnicos*⁵ y otros exigiendo la *remoción de la grasa militante*⁶ del aparato estatal tal como lo expresaba el por entonces Ministro de Hacienda, Alfonso Prat Gay. Tal como lo señalábamos en el apartado anterior y es visible en este ejemplo argentino actual, semejante cuestión- cuál es el lugar, la relación y los límites entre política y técnica- se resuelve no fuera sino adentro de la política y en torno a diversos imaginarios.

Por otro lado, la cuestión del discurso técnico, las tecnocracias, el rol experto y las élites tecno-profesionales, la propagación de los think tanks y de centros privados de expertise, la apertura de centros de estudios ligados a partidos políticos, sindicatos y también movimientos sociales, la expansión de diversas fundaciones y ONGs abocadas

□

⁵ <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-4882-2011-01-02.html>

⁶ <https://www.lanacion.com.ar/politica/prat-gay-hablo-de-grasa-militante-y-desato-la-polemica-en-twitter-nid1861924>

“militar” diversos temas de orden público (la transparencias, los derechos humanos, la justicia, el ambientes, la evaluación de políticas públicas, etc.) así como la fuerte ampliación del oferta de formación de posgrados ligados a las políticas públicas y expansión de formación posgrados, dan cuenta de una nueva fase, de un nuevo capítulo, de este clásico entredicho entre la política y el saber experto.

Sin dudas la globalización económica y de internacionalización de los saberes y los problemas, así como la complejidad de los problemas a los que enfrentan el Estado y las transformaciones estatales, y la formación de burocracias globales, dan cuenta de un nuevo contexto que, con Jessop (2006), podemos caracterizar como un escenario de *governancia*, en el que parece emerger un nuevo actor político (los expertos) pugnando en un mercado de ideas (Heredia, 2012) pero también disputando legitimidad con partidos políticos y movimientos, configurando e imponiendo problemas públicos en la agenda de las sociedades y los gobiernos.

Tales procesos y tendencias han aparejado una renovación del interés de los investigadores con nuevos abordajes, perspectivas, articulaciones conceptuales y problematizaciones. Aun así, tal como señala Pereyra (2012) se observa un vacío analítico muy importante respecto de la interacción entre conocimiento experto, políticas públicas y gobiernos en los ámbitos sub-nacionales. Para el caso de la provincia de Córdoba los estudios son verdaderamente escasos, remitiéndose casi exclusivamente al influjo de lo producido por la Fundación Mediterránea en relación a la política económica.

Pero antes de adentrarnos en el desarrollo del caso local, de manera muy sintética pero necesaria para comprender los fundamentos de nuestro trabajo, haremos una recorrida por los estudios recientes acerca de la articulación entre saberes y políticas tomando como referencia principalmente los trabajos de Camou y Chain (2017) sobre el vínculo entre políticas públicas y saberes expertos y la compilación de Garce y Uña (2006) más específica sobre los Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica.

Camou y Chain señalan que el abordaje de la relación entre el mundo de las ideas y la toma de decisiones es pasible de ser abordado tomando en consideración tres dimensiones. Una primera dimensión que denominan “epistémica – discursiva” referida a

“los procesos de producción y validación de ideas argumentos y datos” (Idem, P: 28), es decir, una dimensión discursiva que no responde al abordaje que analizamos anteriormente vinculado a la Teoría Política del Discurso, sino que en este caso se relaciona a las teorías y paradigmas que se sostienen desde ámbitos académicos.

Luego, una segunda dimensión que se vincula con la herencia socio-profesional en la cual se definen ciertas reglas, tradiciones, modalidades y estrategias de intervención como así también se configura una identidad profesional que va a influir en las formas de afrontar y resolver problemas. Como señalan estos autores “*en este plano arquitectos, abogados, sociólogos, contadores, trabajadores sociales, etc, disputan y/o colaboran en la operación y aplicación de saberes específicos a problemas concretos* (Idem, p:28)”

Por último, toman a Wittrock (1991) para hablar de una tercera dimensión que llaman “política institucional”, entendida como aquella a través de la cual “*se configuran relaciones de poder – material y simbólicamente mediadas por reglas, roles y organizaciones- que definen los marcos a través de los cuales se tejen los vínculos e intercambios entre saberes y política*” (Idem. P: 28). Tales configuraciones pueden presentar diversos tipos de formalidad e institucionalidad y diferentes actores, a lo que podemos agregar que pueden presentar también distintos niveles de poder en cuanto a las posibilidades de movilizar recursos económicos, simbólicos, organizativos etc.

Respecto a esta dimensión y pensando específicamente respecto de los Think Tanks y su vinculación con los diversos actores, Stone (2005) identifica múltiples tradiciones según distintos países y regiones: mientras que en la tradición anglo-americana los TT son organizaciones relativamente autónomas de los actores políticos y estatales, en el mundo asiático desarrollado suelen estar vinculados a grandes corporaciones, o en el caso Chino a los líderes estatales.

En este sentido, es claro que el rol de estos espacios está anclado en diversos imaginarios políticos y diversos arreglos institucionales, y a las formas en que estos propios espacios se estructuran. Su constitución puede tener orígenes muy variados, pudiendo presentarse como ONGs, centros de investigación universitarios, centros gubernamentales vinculados a corporaciones empresariales, vinculados a partido políticos, o, incluso como

vemos en algunos casos en Argentina, vinculados a sectores populares como sindicatos y movimientos sociales.

Respecto a la específica vinculación entre Think Tanks y partidos políticos, hay una multiplicidad de configuraciones según cada país observado tal como señala Garce (2006) en base a los trabajos de Baier y Bakvis (2001). Así, mientras que en Alemania en el seno de los partidos se erigieron poderosos TT, en Inglaterra los partidos apelan a TT generalmente externos para tomar problemas y soluciones de política pública. Por su parte, en Canadá existe una densa red de TT y centros de investigación que se vinculan con la ciudadanía de manera más directa que con los partidos políticos.

Estas son algunas de las preguntas, problemas y líneas de abordaje de un tema clásico como lo es en términos amplios el vínculo entre saber experto y política; y de forma un poco más precisas respecto al vínculo entre expertos y Estado en un contexto de profundas transformaciones respecto al rol del mismo ante un capitalismo global y financiero, y sociedades complejas. Frente a las incertidumbres profundas que genera este escenario y al descrédito del saber político – y la democracia-, toman fuerza los expertos de la más variada gama como voces legitimadas para configurar las agendas públicas y trazar los límites de lo que esta y no está abierto al debate democrático.

4- Reconstrucción histórica de los gobiernos Municipales en la ciudad de Córdoba desde la recuperación democrática en Argentina

Época Dorada: El regreso de la democracia y los gobiernos radicales

El regreso a la democracia en Córdoba, a tono con el escenario nacional, encontró resultados electorales que ubicaron a la Unión Cívica Radical en una posición hegemónica en el sistema político local. En las elecciones de Octubre de 1983, Eduardo César Angeloz se alzaría con la Gobernación de la Provincia, mientras que Ramón Mestre, se quedaría cómodamente con la intendencia de la ciudad Capital. Esa victoria electoral abriría un periodo de 4 gestiones consecutivas del Ejecutivo municipal por parte del radicalismo.

Las principales acciones que caracterizaron al gobierno de Mestre (1983-1991), fueron la construcción de nuevos accesos viales por costanera y el nuevo Mercado de Abasto, la creación de 32 escuelas municipales con cuerpo docente correspondiente a la planta de empleados municipales, la implementación de trolebuses para el sistema público de transporte, y una fuerte presencia del Intendente en el monitoreo de la gestión pública. En los mandatos de Mestre no se aprecia un avance de la Reforma del Estado de corte neoliberal que tendría lugar con potencia hegemónica tanto en la Nación como en las Provincias durante los años 90'. Los servicios públicos, por ejemplo, durante su gestión conservaron prestaciones mixtas con incorporación parcial del sector privado a tramos específicos de gestión como el transporte y la higiene urbana. En el caso del Transporte se licitaban distintos corredores diseñados por el Estado para que los trabajen empresas privadas. Mientras que con el servicio de Higiene Urbana Mestre dio un viraje importante en relación a los esquemas de gestión anteriores, privatizando íntegramente la prestación. En 1986 inició un proceso de licitación pública que ganó la empresa Clima del grupo empresario nacional Roggio. Dicho grupo gestionó el servicio hasta el año 2009.

Quien sucedió a Mestre al frente del Ejecutivo municipal fue Rubén Américo Martí (1991-1999), también de la Unión Cívica Radical. Martí introdujo diversos cambios estructurales en la gestión pública local. El más importante fue el inicio del proceso de descentralización administrativa y operativa del Estado local a través de la creación de los Centros de Participación Comunal (CPC). El proyecto contemplaba una mayor presencia territorial del municipio para una resolución más rápida de aspectos cotidianos más sencillos de la gestión como el recambio de alumbrado público, el bacheo y la poda de plazas y espacios públicos en general. La iniciativa quedó a mitad de camino luego de finalizados sus mandatos, completándose sólo la fase administrativa, más no así la operativa que sigue dependiendo de la burocracia centralizada en el edificio principal de la administración local, conocido como Palacio 6 de Julio. La otra línea transversal de su gestión fue la protección del medioambiente. Es un aspecto de gestión pública local que no encuentra correlatos anteriores ni posteriores. La gestión Martí plantó 500 mil árboles, creó dos parques públicos (Parque de la Vida y Parque de las Naciones), construyó los únicos 45 kilómetros de bicisendas que existen en la actualidad en la ciudad, e implementó un sistema

de medición de la contaminación del aire y se continuó con la prestación privada del servicio de Higiene Urbana y licitando corredores para el transporte público.

Destiñ Kammerath: quiebre institucional y reforma

Las personas entrevistadas coinciden en que en la ciudad de Córdoba hay un quiebre en relación a la concepción y praxis del Estado local iniciada durante la gestión de Germán Kammerath (1999 - 2003). Kammerath es quien terminó con la hegemonía política radical en la ciudad tras alzarse con el triunfo en las elecciones municipales de 1999. De origen riojano, Kammerath asumió apenas con 41 años el gobierno de la ciudad. Formado en la Unión de Centro Democrática (UCeDé), el partido que lideraba Álvaro Alzogaray, lograría llegar al Palacio 6 de Julio fruto de una alianza con el Peronismo (bajo el sello Unión por Córdoba) que también ganaría las elecciones provinciales de la mano de José Manuel de la Sota. Kammerath ya había participado en las elecciones municipales de 1995 que ganó cómodamente Martí, obteniendo un 8,6% de los votos con la UCeDé.

En la campaña de 1999, Kammerath expresaba que, en caso de ganar, iniciaría un proceso de reforma del Estado municipal que tenía como eje principal poner la administración local al servicio de la economía de mercado, y así lo hizo. Una de las primeras medidas que impulsó una vez que asumió fue la privatización completa del mobiliario urbano perteneciente a la Municipalidad de Córdoba. Este proyecto establecía la explotación privada de 40.000 carteles con la nomenclatura de calles, 350 refugios en paradas de colectivos, 100 pantallas publicitarias, 100 bebederos, 50 relojes, 50 carteles informativos en parques y otros lugares, 600 rampas para discapacitados; 10 nuevos quioscos de diarios y otros rubros. Los privados deberían invertir en adelante en el mobiliario, y a cambio, el Estado local les entregaba todos los espacios de publicidad en vía pública. Dicha concesión fue ganada por la empresa Meca S.A. tras un proceso de licitación nacional⁷.

☐

⁷ <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-comuna-y-las-empresas-de-publicidad-en-la-via-publica-pelean-por-un-lugar-en-las-calles-cordobesas-nid56389>

Así mismo, dos prestaciones básicas de servicios del municipio como lo son el cambio de luminarias y el bacheo de calles, históricamente desempeñadas por empleados de planta del Ejecutivo, pasaron a manos privadas a través de otro proceso licitatorio que ganó la empresa santafesina Tecsa. Ambos procesos fueron judicializados por distintos actores políticos y del sector privado, pero aun así las concesiones se efectivizaron y marcaron líneas de continuidad que persisten hasta la fecha.

En sintonía con la propuesta del Gobierno Provincial, Kammerath implementó una reducción del 30% en las tasas municipales. Esa medida fue presentada en campaña como un alivio al bolsillo de los cordobeses, pero según las expresiones públicas del propio ex intendente, significó la implementación práctica de la idea del derrame: la reducción impactaba sin distinciones socioeconómicas ni ramas de actividad, y con esos excedentes se esperaba tener mayor actividad comercial en la ciudad. Pero lejos de esa expectativa, la medida generó severos problemas en el financiamiento de la administración local al complementarse viciosamente con la baja sostenida en la recaudación que produjo la depresión económica de fines de los 90' y principios de los 2000. Ante ese escenario, la forma de financiar gastos corrientes del Estado local fue a través de una política de endeudamiento intensivo con diferentes entidades financieras privadas. La gestión Kammerath terminaría con una deuda de \$300 millones, que para ese momento representaba un 180% del presupuesto municipal. En este periodo puede apreciarse una reforma operativa y financiera del Estado local⁸.

Una acción paradójica dentro de la propuesta neoliberalizadora que encarnó Germán Kammerath, fue la creación de la empresa estatal de Transporte Público, Transporte Automotor Municipal Sociedad del Estado (TAMSE). La profundización de la crisis económica nacional y su correspondiente baja en el número de boletos diarios cortados, junto con el recorte de subsidios para el transporte realizado por el gobierno nacional, generaron una debacle financiera en las empresas privadas prestadoras del servicio. La salida práctica que encontró Kammerath fue crear una empresa estatal que soportara con subsidios municipales la prestación del servicio, que aun así quedó fuertemente resentida.

☐

⁸ Elaboración propia en base a datos de la ordenanza municipal de Presupuesto 2003.

Las profundas dificultades en el financiamiento del Estado municipal, redundaron en retrasos sistemáticos en los pagos a trabajadores y prestadoras privadas, que elevaron la conflictividad política en la ciudad y produjeron complicaciones en las respuestas del gobierno local, incluso ante problemas de poca complejidad.

Ese escenario de constante inestabilidad le permitió a Luis Juez, ex funcionario del Gobierno Provincial de José Manuel De la Sota en el puesto de Fiscal Anticorrupción perteneciente al poder Ejecutivo, alzarse con el mayor porcentaje electoral en la historia de las elecciones municipales, al ganar la intendencia con el 57% de los votos. Juez fundó su propio partido en 2002 -el Partido Nuevo- y tomó una alta visibilidad pública denunciando supuestos hechos de corrupción de las administraciones provincial y municipal, que conducían De la Sota y Kammerath. Su discurso fue eficaz para interpelar la desconfianza en la política que había quedado como saldo del estallido nacional de 2001 , bajo recursos retóricos de transparencia y lucha contra la corrupción. De esta manera, su llegada al Municipio no tenía su fortaleza principal en el programa de políticas públicas a implementar para desandar la dificultosa situación heredada de la administración anterior, sino que, más bien, su legitimidad respondía a valores morales y éticos de cómo ejercer la política en el sistema partidario. Juez había logrado romper con una larga tradición bipartidista, lo que en sí mismo era una novedad política en la provincia.

Para asumir los desafíos financieros de la gestión de la ciudad el ex Fiscal Anticorrupción, buscó el apoyo del Gobierno Nacional (que desde hacía 6 meses estaba en manos de Néstor Kirchner) y no del Provincial con cuya conducción estaba enfrentado. Esa búsqueda también marcó un punto de cambio en el modo en que había funcionado la vinculación entre los distintos niveles del Estado en Córdoba. Desde la vuelta a la democracia el gobierno Provincial y el Municipal habían estado bajo los mismos signos partidarios, excepto cuando se quebró definitivamente la relación entre De la Sota y Kammerath en 2002. El enfrentamiento político entre el Gobernador y Luis Juez, hizo que éste último necesitara una relación distinta, más comprometida en lo financiero, del Estado nacional con el Municipio. Y así sucedió. La buena relación con Kirchner le permitió al Partido Nuevo atravesar con mayor solvencia un mandato que incluyó tensiones

permanentes con el Gobierno Provincial por los recursos coparticipables (Tomassini, V.; 2018).

Juez no haría grandes reformas en la administración local, por contrario, su intención fue gestionar de manera más eficiente lo que había heredado. En un contexto de reestatizaciones de servicios en otros niveles estatales, mantuvo la TAMSE e intentó expandir la flota de colectivos y trolebuses de la prestadora estatal. En los otros servicios mantuvo las concesiones privadas. El crecimiento económico vertiginoso del periodo 2003-2007 impactó positivamente en las finanzas locales, mejorando la capacidad del Municipio para regularizar pagos de salarios y obligaciones con prestadores y proveedores de bienes y servicios.

Una de las medidas más estructurales tomadas por Juez y que configuraron el perfil de la burocracia estatal actual, fue la incorporación masiva de nuevos trabajadores al Estado local. Esa medida no se realizó en abstracto, sino que respondió a la necesidad de cubrir un millar de vacantes que dejó el régimen de Jubilación Anticipada impulsada por el Gobierno de De la Sota para todos los trabajadores del sector público. Sin embargo, la incorporación de nueva burocracia no tuvo ningún proceso formativo previa ni posterior acerca de la cuestión estatal, ni del tipo de administración que se buscaba construir. Es decir, fue una incorporación de nueva burocracia poco especializada a la estructura permanente del Municipio. Según los datos de la Municipalidad, Juez dejó efectivos a 4 mil trabajadores en planta permanente, de los 11.300 que componen el total de la burocracia local.

El Partido Nuevo, lograría sortear con éxito su reelección al frente del Municipio. En las elecciones de 2007, pese a que Juez fue candidato a Gobernador y no a Intendente, logró imponerse con amplio margen sobre Fuerza de la Gente encabezado por la ex Secretaria de la Gobernación en los dos primeros mandatos de De la Sota, Olga Riutort, y la UCR liderada por un joven Ramón Mestre (hijo). De esa manera Daniel Giacomino, que había sido Vice de Juez en 2003, se convirtió en Intendente de la ciudad.

Su gestión estaría marcada por una fuerte tensión política interna dentro del Partido Nuevo, que generó múltiples divisiones en el Concejo Deliberante, complicando la aprobación de ordenanzas impulsadas por el Ejecutivo; hecho poco habitual en la política

local. El hito más importante de la gestión Giacomino fue la estatización del servicio de Higiene Urbana. Ante el vencimiento del contrato que la Municipalidad mantenía con Cliba del grupo Roggio, se abrió un nuevo proceso licitatorio que quedó trabado por las tensiones entre el municipio y la empresa. Como saldo de esa disputa por diversos puntos del nuevo pliego de licitación, Giacomino decidió crear la empresa estatal Córdoba Recicla Sociedad del Estado (CReSE). Contó con un importante apoyo del gobierno Nacional, ya a cargo de Cristina Fernández de Kirchner, que giró recursos para la compra de nuevas flotas de camiones y equipamiento específico para el inicio de la nueva prestadora. Giacomino continuó con las buenas relaciones con el gobierno Nacional pese a la posición crítica que asumió Luis Juez a partir del conflicto de 2008 por la Retenciones Móviles. Así mismo, el nuevo intendente y el nuevo gobernador, Juan Schiaretti, recompusieron la relación institucional de Provincia y Municipio, y se regularizó el giro de recursos coparticipables.

De esa manera, Giacomino gobernó en una situación de relativa estabilidad económica del Estado local, pero su gestión estuvo permanente marcada por la conflictividad política interna del partido gobernante, que redundó en renunciaciones permanentes de funcionarios relevantes dentro de la estructura municipal. Ese recambio funcional no respondía a planificaciones o definición de nuevos horizontes del sector público, sino que ocurría abruptamente por diferencias políticas, generando cambios permanentes en los criterios establecidos para la gestión de áreas claves del gobierno.

El funcionamiento de CReSE fue el punto más alto de esa gestión que intentó hacer una revalorización de la gestión pública por vía estatal, reforzando material y simbólicamente las empresas insignia del Estado (CReSE y TAMSE). En el caso de la higiene urbana, hubo avances importantes en relación a lo que ofrecía la prestación privada: se recuperó una política de reciclado y reutilización de residuos, y hubo un trabajo pedagógico del Estado a través de la empresa para generar conciencia ambiental, aspecto que se había dejado de lado luego de la gestión de Rubén Martí. En el transporte público, la situación fue distinta. El esquema de prestación seguía siendo mixto, pero la TAMSE seguía mostrando limitaciones en la prestación del servicio.

Durante la gestión Giacomino comenzaron a desarrollarse grandes emprendimientos inmobiliarios sin una regulación específica del Estado local, que implicaron excepciones a las normas municipales de código de construcción (para excederse en la construcción en altura por ejemplo) y cambios en los usos de suelo de algunas áreas restringidas para la urbanización. A partir de allí, las corporaciones desarrollistas comenzarían a tener un papel determinante en la forma que adoptó el crecimiento de la ciudad y la distribución de bienes y servicios públicos.

Pese al fuerte apoyo económico del Gobierno nacional en el envío de fondos y la construcción de obras estructurales como la duplicación de la capacidad de trabajo de la planta central de tratamientos de efluentes cloacales o el apoyo para el funcionamiento de CReSE, la gestión de Giacomino terminó con una valoración negativa, cuyo desenlace fue la victoria del Radicalismo luego de 12 años fuera del gobierno Municipal.

Mestre (hijo) y el paradigma de gestión privada de lo público

Ramón Mestre (hijo), es quien le dio esa victoria a la UCR y su conducción al frente del municipio se extendió por un mandato más hasta el presente año (2011 - 2019). Su plataforma de gobierno anunciaba un esquema de privatización de los servicios públicos más importantes, según explicaba Mestre en campaña, a raíz de los problemas financieros que el financiamiento de las empresas estatales le traía al municipio. Su primer medida de gobierno una vez asumido, de hecho, fue una concesión directa -sin proceso licitatorio-, del servicio de Higiene Urbana al sector privado. La ciudad se dividió entre dos empresas: Cotreco, que ya prestaba servicios en Río 4 y Carlos Paz, y LUSA que no tenía ninguna experiencia en el rubro. Luego hizo lo propio con el Transporte Público, pero en esa ocasión convocando a una licitación por corredores con un régimen normativo más desarrollado que dejaba múltiples mecanismos de control para el Estado.

Ambas experiencias de privatización mostraron luego grandes limitaciones. En el caso de la Higiene Urbana, la expectativa por el ahorro fiscal para el municipio, resultó a la inversa: el presupuesto destinado a ese ítem pasó de significar el 12,5% de las erogaciones totales en 2011 (incluso pagando los salarios de los trabajadores, que luego de la

privatización quedarían a cargo de las empresas) al 19% en 2019⁹. Pero además la calidad del servicio fue deteriorándose significativamente, perdiendo prestaciones como la recolección diferenciada y el volumen de reciclado y reutilización de residuos logrado.

En el caso del transporte, se creó una fórmula llamada “polinómica” que estipulaba los costos de la prestación. Ante cualquier modificación en cualquiera de las partes de la fórmula, es decir, ante cualquier aumento en los costos, el boleto de pasajeros debía subir. La fórmula estaba calculada en base al cumplimiento total de las prestaciones que establecía el pliego de licitación (paradas con refugios, flota 0 km, frecuencias de pocos minutos entre un colectivo y otro, etc.), pero pese a los sistemáticos incumplimientos de las empresas en este aspecto, cada vez que hubo modificaciones de costos, hubo aumento del valor del boleto. Eso generó que el mismo pasara de \$2,50 en 2011 a los \$28 actuales, que implican el monto más alto del país.

Así mismo, el gobierno de Mestre creó una ordenanza específica de Convenios Urbanísticos, para regular las urbanizaciones a gran escala. La ordenanza, que retomó experiencias de otras grandes ciudades, establece una habilitación fija de la excepcionalidad. Es una regulación muy favorable a las corporaciones inmobiliarias, que durante todo el periodo avanzaron en un centenar de proyectos de negocio. Las consecuencias de esa normativa puesta en práctica han sido una dificultad creciente en la provisión de bienes y servicios del municipio, al extenderse la ciudad sin planificaciones previas, encareciendo todos los costos de los mismos; y una cada vez más pronunciada segmentación social en el uso de la ciudad.

Por otra parte, la administración Mestre volvería a tomar la herramienta de financiamiento vía colocación de deuda con acreedores privados nacionales e internacionales que desde la gestión de Kammerath no había vuelto a utilizarse a escala municipal. En 2016 tomó un crédito por 150 millones de dólares que equivalían en ese momento al 18% del presupuesto municipal. Los vencimientos de capital de dicha colocación, que ha sufrido severos incrementos fruto de las constantes devaluaciones de la

☐

⁹ Datos propios elaborados en base a la comparación de los presupuestos municipales aprobados en los respectivos años en el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba.

moneda en el periodo actual de la Argentina, serán asumidos por la nueva administración que asume en diciembre de este año.

El modelo de gestión privada de lo público, que marcó ambos mandatos del intendente Mestre, mostró serias limitaciones para dar respuesta a las diversas problemáticas que tiene la ciudad. Eso deslegitimó de manera importante a una de las figuras jóvenes que el radicalismo proyectaba políticamente para la Provincia o para cargos nacionales. En las pasadas elecciones del 12 de Mayo, Mestre se presentó como candidato a gobernador, y obtuvo en la ciudad apenas un 8% de los votos.

5. Configuración, actores y construcción de problemas entre los equipos técnicos en Córdoba? Una exploración.

En el siguiente y último apartado, proponemos un análisis exploratorio sobre las principales características y tendencias entre los equipos técnicos de algunos de los partidos políticos con representación legislativa, o en su defecto que hayan competido en las últimas elecciones locales celebradas en mayo del presente año. En ese sentido se realizaron entrevistas semiestructuradas en torno a algunos interrogantes iniciales discutidos en el marco del equipo de investigación, enriquecidas y modificadas a instancias de dichas entrevistas.

Se entrevistó al coordinador del “Instituto Diseñando Ciudad” (IDC) vinculado a la fuerza política “Hacemos por Córdoba” (Peronismo más aliados locales), que tuvo como candidato a quien fue electo Intendente de la ciudad, Martín LLaryora; a la responsable de “Profesionales Pro” (PP) vinculada naturalmente al Pro Cordobés y la Alianza Cambiemos (que se presentó dividida en estas elecciones); al jefe de equipos técnicos del candidato Rodrigo De Loredo que desarrolló su campaña representando a la tradicional Lista 3 de la Unión Cívica Radical (UCR); al principal responsable del Instituto de Investigación Ciudad de Córdoba (IICC) y candidato a Viceintendente de Olga Ruitort que participó de los comicios bajo el sello “Libres del Sur”; y, finalmente, al referente de equipos técnicos del partido “Vamos” liderado por el periodista Tomas Méndez que resultó la segunda fuerza más votada en las pasadas elecciones del año 2015.

Siguiendo lo propuesto por Camou y Chain (2017) en torno a una posible estrategia de abordaje de los Think Tank teniendo en cuenta una *dimensión epistemológica* sobre la producción de conocimientos; una *dimensión socio profesional* referida a las trayectorias profesionales de los integrantes y una *dimensión político-institucional* de pertenencia de los expertos, para el presente trabajo nos centramos en esta última. Para ello hemos elaborado, de forma provisoria, algunas sub-dimensiones que nos han permitido esbozar un primer análisis de la manera más sistemática posible sobre la información recolectada, apelando también a las problematizaciones propias del enfoque teórico que proponemos en la sección dos y tres de este trabajo.

Modos de organización de los cuadros técnicos

Del relevamiento realizado se desprende que de forma mayoritaria la conformación de los cuadros técnicos se ha producido a instancias de las pasadas elecciones de Mayo con la excepción del IICC vinculado al partido “Fuerza de la gente” de Olga Ruitort fundado hace 12 años. Es interesante destacar que Ruitort es concejal desde el año 2007 cuando fue candidata a Intendente y desde allí ha tenido una sólida presencia en torno a los debates de la ciudad mientras que en los otros caso tanto los cuadros técnicos como los candidatos presentan trayectorias más débiles con los debate de la ciudad (Instituto Diseñando Ciudad) o en términos más generales con el mundo de la políticas (Vamos – Profesionales Pro).

En este sentido surge como interrogante el vínculo que tiene la estabilidad de los legisladores no solo con la conformación de cuadros técnicos solventes sino en términos más generales, con la calidad democrática. Tal señalamiento lo hacemos en función de los trabajos de Jones, Spiller y otros (2000) que destacan la existencia de políticos profesionales y legisladores amateurs, dada la escasa permanencia de éstos en los espacios legislativos, hecho que promueve que los legisladores ejerzan un papel limitado en la producción de políticas públicas. Tanto la presencia de incentivos negativos de las reglas electorales como un imaginario pos político que sanciona las reelecciones, pueden convertirse en factores que obstaculicen la profesionalidad de los legisladores y la conformación de cuadros técnicos centrados en la ciudad. Volveremos sobre esto más adelante.

En tres de los casos abordados se han constituidos Centros de estudios o Institutos que pretenden brindar cierta estabilidad a los cuadros técnicos y un espacio de dialogo con los cuadros políticos, y en menor medida con la militancias. En términos generales los institutos se estructuran siguiendo una lógica sectorial de acuerdo a la estructura institucional del Estado, salvo en el caso de los cuadros de la UCR que han seguido una lógica más centrada en determinados problemas públicos.

La lógica interna que impera en este espacio, tomando como referencia la tensión política y técnica, toma ciertas especificidades en relación a las tradiciones de cada uno de esos agrupamientos. Por ejemplo, en los casos del IDC vinculado a “Hacemos por Córdoba” y del IICC de “La Fuerza de la Gente” –ambos de mayoritaria composición peronista- no solo el *mundo de la política prevalece por sobre el mundo de la técnica* en tanto se valora y promueve el enriquecimiento técnico de los cuadros políticos, sino que además los niveles decisorios están ocupados por personas con amplia experiencia en la función pública.

Los Profesionales PRO representan un caso distinto, no solo porque el mundo técnico ocupa un lugar más relevante, sino también porque estos cuadros técnicos provienen en su mayoría de trayectoria profesionales privadas, con débiles nexos con el mundo de la política y escasa experiencia en la gestión pública. Este espacio se propone facilitar un doble tránsito: de la profesión a los espacios técnicos de la política y de los espacios técnicos al mundo de la política a través de la construcción de “nuevos liderazgos”.

Por su parte la UCR presenta características que nos atrevemos a señalar como “tradicional - bienestarista”, ya que plantea una delimitación más clara entre el mundo de la política y el punto de vista de la técnica, con figuras y roles claramente diferenciados. Los cuadros técnicos de este espacios son dirigidos y están compuestos por personas de una gran formación técnica y una impórtate trayectoria en el mundo de la gestión pública en los escalones más altos de la burocracias estatales pero sin credencias políticas propias.

Vínculos con otros actores

Tal como destaca la bibliografía vinculada a las coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins, 1993) para comprender las trayectorias y tendencias de estos espacios es necesario analizar los vínculos, alianzas y relaciones que se articulan en su seno. En una primera consideración cabe destacar la relevancia que revisten los colegios profesionales en tanto emergen como interlocutores legítimos en la mayoría de los espacios analizados en determinadas áreas de políticas. El Colegio de Ingenieros y el Colegio de Arquitectos, emergen con claridad como actores centrales en lo que, sin duda, se vincula con los diagnósticos y agendas que promueven estos espacios, mayoritariamente centrados en la problemática urbana y de obra pública. El Colegio de Abogados, por su parte, se vincula principalmente a los Profesionales PRO.

La articulación con ONGS emerge con más claridad en las trayectorias de las UCR y los Profesionales Pro y, en menor medida, en el IDC de Hacemos por Córdoba, lo que sin dudas se corresponde con una mirada más amplia de las superficies de inscripción de lo político. Por otro lado el “parecido de familia” de los dos primeros espacio también se advierte en la explicitación de las consultas al sector empresarial (principalmente desarrollistas) que no se advierte en las otras experiencias, aunque en manera alguna se puede decir que tales nexos no existan desde el plano político. Lo que destacamos es que desde los espacios técnicos de Cambiemos surge con claridad tal vínculo.

La interpelación al “ciudadano” como interlocutor válido de los cuadros técnicos y la construcción política en general, aparece con más claridad también en los experiencias del PRO y la a UCR, pero también en el caso de “Vamos”. Tanto éste último, como el “mundo Pro” (Vommaro y Morresi, 2012) coinciden en articular una crítica profunda al sistema político y sus actores, que construye una identidad de *outsiders pospolíticos* (Mouffe, 2008), que repercute, no solo en configuración de los cuadros técnicos, sino en las estrategias legítimas de construcción de políticas públicas.

Como contrapartida de la “mediación ciudadana pospolítica” de los cuadro técnicos, encontramos una trayectoria distinta en el espacios de tradición peronista como IICC y el IDC en donde la categoría de ciudadanía se diluye como referente de los cuadros técnicos a instancias de una mediación que se asienta en la construcción de lo popular y territorial. En

ese sentido en ambos espacios se destaca el vínculo que ambos promueven con las diversas organizaciones sociales y territoriales, a fines de construir los diagnósticos, la agenda de trabajo y las propuestas de sus respectivos partidos políticos. Sin dudas esta interfaz entre lo técnico y las organizaciones populares debe ser problematizado con mayor detenimiento, hecho que excede los límites de este trabajo.

Finalmente, quisiéramos hacer algunas referencias al vínculo que se establece entre los cuadros técnicos y las universidades que constituye un aspecto muy relevante en la bibliografía consultada. En ese sentido, los entrevistados mientras que señalan el aporte y la relevancia que surge de las Universidades para el diseño de políticas públicas, reconocen que, a pesar de la gran cantidad de funcionarios ligados a la Universidad, el vínculo institucional que mantienen Universidades, cuadros técnicos partidarios y Estado, es débil.

Dicho esto, de las primeras entrevistas realizadas se deprenen dos cuestiones que nos gustaría señalar: por un lado, la importancia que tienen algunos institutos ligados a las facultades de Arquitectura e Ingeniería de la Universidad Nacional de Córdoba, en el que emergen lazos con los colegios profesionales y queda de manifiesto cierta dispersión o fragmentación de la Universidad en sus vínculos con el Estado y el mundo de la política. Por otro lado, nos parece muy interesante señalar que la formación política y en gestión pública de los cuadros técnicos de los espacios más relevantes (Profesionales Pro, IDC y UCR) es mayormente encauzada a través de Universidades Privadas (Universidad Católica de Córdoba, Universidad de Belgrano, Universidad Siglo XXI).

Los Problemas públicos y sus “responsables”

Quizás este sea uno de los aspectos en donde se advierten coincidencias muy claras independientemente del partido político que se esté analizando, del nivel de institucionalización de los centros de experticia, de la procedencia socio profesional de sus integrantes, de las tradiciones políticas o de las experiencias en la gestión pública. En este sentido, la cuestión de la movilidad urbana entendida en un sentido global que incorpora las problemáticas del transporte público, el estado de las calles, las alternativas de movilidad (bicisendas por ejemplo), la cuestión del uso del suelo, y la gestión de los residuos sólidos urbanos son los problemas centrales que señalan todos los entrevistados y

en donde se han enfocado las plataformas electorales. De manera secundaria emergen problemas de tipo bienestaristas como la salud y la educación, y también la cuestión de la seguridad ciudadana.

Unos de los aspectos de interés en las entrevistas era indagar en los mecanismos, estrategias y metodologías de trabajo que los cuadros técnicos adoptaban o, en otras palabras, indagar acerca de las formas en que tales diagnósticos y agendas aparecían. Sobre esta cuestión la mayoría de los entrevistados señalaron la intervención de especialistas externos en formatos de conferencias o talleres.

Solo en el caso de los cuadros de la UCR y en la experiencia de IDC, los equipos -si se quiere más sofisticados- que a la postre terminarían siendo las opciones más votadas, mostraron metodologías específicas en este aspecto. En el caso del IDC adaptándolas a la planificación estratégica con un conocido especialista en dicha herramienta y en el caso de la UCR en una metodología propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo en el marco de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del 2010.

En relación a esa indagación sobre los problemas emerge la cuestión de lo que podemos llamar *actores problemáticos* que de alguna manera son causantes de diversas dificultades y cuyas lógicas el Estado debe modificar a través de determinadas políticas públicas (Subirats et. allí. 2007). Sobre tal cuestión emerge de forma clara que los intereses de las corporaciones de desarrollistas inmobiliarios son el actor central que está por detrás de las políticas públicas locales, no solo durante la gestión de Ramón Mestre Hijo sino desde antes.

Otra cuestión que aparece como como una dimensión problemática en la gestión local, es la escasa articulación entre Provincia y Municipio atribuible a una historia (reciente) de desencuentros políticos entre ambos niveles de gobierno, que acentuaron los típicos problemas de coordinación interjurisdiccional. Es notorio que este problema es identificado por los dos principales partidos de gobierno, la UCR, el IDC y IICC. Por otro lado, los entrevistados de los espacios más jóvenes en la vida política de la ciudad, como el PRO y Vamos atribuyen que los problemas públicos y las dificultades para abordados son atribuibles a “la política”.

La cuestión del Estado en la agenda de los expertos

Para finalizar este primer abordaje sobre el vínculo entre expertos y política en Córdoba, quisiéramos detenernos específicamente en la construcción discursiva que se teje en torno a la cuestión del Estado entre los diversos cuadros técnicos y donde encontramos continuidades y tensiones. Una primera cuestión es que efectivamente el rol del Estado es discutido o al menos forma parte del conjunto de problemas que identifican los equipos a pesar de que, desde los dichos de los propios referentes de esos espacios, el Estado no es propiamente un problema público. Los problemas públicos que se construyen se articulan a determinadas propuestas y políticas públicas aunque la cuestión de las capacidades estatales (Bertranou, 2015), nunca es objeto de reflexión.

Tanto en los casos de mayor institucionalización -PRO, IICC – IDC- como en aquellos de menor institucionalización (UCR), existen áreas específicamente abocadas al Estado¹⁰; o subáreas, como en el caso del IDC donde el eje “Modernización del Estado” integra el área mayor de la comisión “Participación Ciudadana”. En esta primera exploración, y teniendo como referencia solo el nombre de tales espacios, podemos aseverar que la cuestión del Estado se construye de forma hegemónica y transversal en torno al signifiante *modernización*, muy centrado en los aspectos tecnológicos de la gestión (despapelización, digitalización, etc.).

En este sentido, se señala la necesidad de avanzar en un modelo de gestión pos-burocrático, con mayor flexibilidad. Es un diagnóstico compartido por todos los actores aunque las salidas divergen notoriamente en tanto van desde propuestas enraizadas en el sector privado, como la adopción de normas de calidad ISO, hasta ideas de publicación y orientación al ciudadano, como la de fortalecimiento y capacitación de las burocracias. En todos los casos, emerge el Sindicato Unión de Obreros y Empleados Municipales (SUOEM) como una “cuestión” en términos del Oszlak y O Donnell.

☐

¹⁰ Debemos señalar que no se han entrevistado a responsables de estas áreas y la información que exponemos proviene de los coordinadores generales de los equipos técnicos

Siguiendo esa línea argumental, una primera explicación de los problemas estatales se vincula, tal como se señaló anteriormente, en las rigideces burocráticas y su poder corporativo. Esta explicación es nodal en los discursos políticos ligados a Cambiemos que interrogan al Estado como articulador del orden político, mientras que se presenta de forma matizada en los espacio de tradición peronista. Desde el IICC se señala que el poder de la burocracia no solo descansa en el poder corporativo del sindicato, sino en las escasas competencias en gestión pública de los funcionarios políticos que terminan delegando en las burocracias las principales decisiones.

Una segunda explicación sobre los límites de la gestión del Estado en la Ciudad de Córdoba se inscribe en lo que podemos llamar “la captura del Estado”, a manos de corporaciones que limitan la autonomía estatal y sus posibilidades de regulación, y desbaratan la posibilidad de planificar los aspectos señalados como problemas públicos, particularmente movilidad urbana y uso del suelo.

Finalmente, una tercera explicación vincula los problemas de la gestión estatal y de la escasa relevancia de los cuadros técnicos con el régimen político vigente, dando cuenta de las vinculaciones entre uno y otro espacio. Varios fenómenos se entrecruzan aquí. (i) Por un lado, el rol cada vez más marginal de los cuerpos legislativos respecto de los departamentos ejecutivos, ii) la construcción de la municipalidad de Córdoba como un peldaño de las carreras políticas y (iii) una particularidad institucional cordobesa como la normativa llamada “cláusula de gobernabilidad” que otorga mayorías legislativas de manera independiente al caudal electoral del ganador y que, por su diseño, impide a la oposición cualquier posibilidad de proponer o vetar políticas públicas, volviendo superflua no solo la labor legislativa de los concejales, sino desincentivando la formación de cuadros técnicos.

6. Palabras finales

Para concluir este primer análisis exploratorio quisiéramos hacer algunos señalamientos de orden metodológico y teórico. En torno al primer aspecto, el presente trabajo supuso un avance importante para la reconstrucción de las diversas prácticas, instituciones, formas de organización y sentidos bajo los cuales circulan los discursos

estatales para el caso de la ciudad de Córdoba y que nos permiten repensar algunos criterios teórico – metodológicos iniciales. Cabe destacar que esta primera aproximación ha aclarado el rumbo de la indagación abriendo nuevas preguntas, referentes empíricos y conjeturas de trabajo como lo es la contraposición clásica entre política y técnica. Finalmente, a instancias del trabajo empírico y del análisis del estado del arte, entendemos que hay un vacío – el rol del discursos experto – que amerita ser tomado en cuenta si queremos abordar la problemáticas del Estado, las políticas y la gestión pública en el nivel subnacional y/o local.

En un plano más conceptual este primer abordaje muestra de forma clara el vínculo entre técnica y régimen político, y la potencialidad que nos ofrece la idea de discurso como concepto articulador. Una segunda cuestión que emerge es la clara irrupción del poder corporativo que provoca una decisiva fractura y reacomodamiento entre el mundo de la técnica y el de la política, mostrando como los diversos centros de experticia y dispositivos técnicos a veces juegan un preocupante rol simbólico que legitima decisiones públicas reñidas con los más elementales principios de la democracia. Finalmente, que a la par de la problematización ideológica sobre el rol del Estado, en los diversos espacios existe una débil reflexión sobre los problemas concretos que enfrenta el aparato del Estado en la Ciudad de Córdoba.

Bibliografía

Banco Mundial (1997) *El Estado en un mundo en transformación*. Banco Mundial. Washington DC.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (Eds.). (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.

Brenner, Peck y Theodore (2011) *¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas*” en Urban N°21.

Brown, Wendy (2016) *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso. Madrid.

Camou, Antonio (2006) *El saber detrás del trono. Intelectuales- expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)*. En Garre y Uña (comp.) (2007) *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Dinámicas globales y realidades regionales. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Camou, Antonio y Chain, Leyla (2017) *Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno* en Camou Antonio y Pagani, María Laura (coordinadores) “Debates teóricos metodológicos actuales sobre las políticas públicas” Universidad Nacional de la Plata.

Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan (2002) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos tras la década del neoliberalismo*, Homo Sapiens, Rosario.

Cefaï, Daniel (1996) *La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques*, Réseaux. Communication – Technologie – Société Volume 14, Número 75, Paris

Hall, Peter (1993) *Policy Paradigms, Social Learning and the State*, Comparative Politics, 25 Abril, N° 23. Pág. 275-296.

Harvey, David (2007) Breve historia del neoliberalismo. Akal. Madrid

Heredia Mariana (2016) *Los centros privados de expertise en economía: génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor político en Argentina*. Programa Interuniversitario de Historia Política

Hirsch, Joachim (2005) *¿Qué significa estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista*. *Revista de Sociología e Política*, N° 24, pp. 165-175.

Jessop, Bob (2017) *Estado: pasado, presente, futuro* La Catarata. Madrid.

Laclau, Ernesto (2005) *La Razón Populista*. FCE. Buenos Aires

Morresi G y Vommaro G (2012) *Saber lo que se hace. Política y expertise en Argentina*. Prometeo. UNGS. Buenos Aires.

Panizza, Francisco (2002) *Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya* *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 13, Instituto de Ciencia Política. Montevideo

Pereyra, E. (2012b). *Conocimiento y políticas públicas. La experiencia del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1987-2007)*. *Actas de las VII Jornadas de*

Sociología de la UNLP, La Plata. Recuperado de <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>

Poulantzas, Nikos (1986) *Estado, Poder y Socialismo*, Siglo XXI. Buenos Aires

Sader Emir (2008) *Posneoliberalismo en América*. CLACSO. Buenos Aires.

Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2003) *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina*. "Journal of Law, Economics, and Organization" 19. 281-306.

Stone, D. (1996). *Capturing the political imagination. Think tanks and the policy process*. London: Frank Cass.

Thwaites Rey Mabel: (2001) *Tecnócrata vs Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración* en Revista Encrucijadas N° 6, abril de 2001, Universidad de Buenos Aires.