

**La reforma del Estado en la provincia de Córdoba en el tiempo inmediatamente posterior a la crisis del 2001: ¿Qué hay de nuevo?**

Alejandro Gabriel Manzo\*

**Resumen.**

El presente trabajo pretende reflexionar en torno al destino del “neoliberalismo” luego de la crisis del 2001. A tal fin realiza un análisis comparativo entre dos procesos de reformas estatales en la provincia de Córdoba: uno primero, activado en 1999 bajo los auspicios del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo y, otro segundo, puesto en marcha en el 2004 por el nuevo equipo del gobernador De La Sota. Se cierra el artículo con una mirada crítica sobre este último proceso.

**Abstract.**

This article pretends to analyze the destiny of “neoliberalism” after the crisis of 2001. To such purpose it realizes a comparative analysis between two State Reforms policies in the province of Córdoba: the first one, activated in 1999 under the patronages of the World Bank and the Inter-American Development Bank and, the second one, constructed in 2004 by the new administration of De La Sota. The article concludes with a critical view of the last mentioned process.

---

\* Magíster del Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Oñati España, y docente, “auxiliar de primera”, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Correo electrónico: alemanzo@hotmail.com.

## **La reforma del Estado en la provincia de Córdoba en el tiempo inmediatamente posterior a la crisis del 2001: ¿Qué hay de nuevo?**

Alejandro Gabriel Manzo

### **1- Introducción:**

Hacia finales de los años 90 Córdoba, que se había mantenido relativamente al margen de las políticas neoliberales que se venían instando desde el nivel nacional en las esferas subnacionales, se convertiría en centro de una profunda reforma del Estado alentada por sendos créditos del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos, por un monto de 303 y 215 millones de dólares respectivamente<sup>1</sup>, se acordarían a partir de una nueva modalidad crediticia en virtud de la cual estos organismos contratarían directamente con la esfera provincial saltando, así, la jurisdicción federal.

Las leyes de “Modernización del Estado” (N° 8.836), de “Privatización del Capital Estatal” (N° 8.837), la “Carta al Ciudadano” (N° 8.835), de “Agencias Gubernamentales” (N° 8.779) y la “Reforma de la Constitución Provincial 2001” serían un claro testimonio de la extensión de las modificaciones activadas. El “Pacto de Saneamiento Fiscal” de 1999, suscrito por 410 de los 428 gobiernos locales existentes en el territorio cordobés y ratificado por ley 8.864, sería el encargado de trasladar el “Estado Nuevo” al nivel sub-provincial.

Paradójicamente el neoliberalismo devendría en hegemónico en esta provincia en un momento en el cual ya no existía el acuerdo cuasi-monolítico de principios de la década de los 90. En el plano internacional, las críticas en el seno mismo de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD, vgr. FMI, BM y BID) al consenso de Washington habían dado lugar a un “post-consenso” (vgr. 2º generación de reformas). El enorme crecimiento económico que EEUU había experimentado desde la primera guerra del golfo en adelante se detendría a finales del siglo con el consecuente viraje en la política financiera internacional. En el plano nacional sucedería otro tanto. El régimen de convertibilidad base del modelo menemista se encontraría bajo asecho. Primero la crisis tequila de diciembre de 1994, luego la de los tigres asiáticos y de Rusia y, finalmente, la devaluación de Brasil de 1998 asestarían uno tras otro duros golpes a la economía argentina.

---

<sup>1</sup> El *Córdoba Provincial Reform Loan* (Préstamo 4585 del BM) y el *Programa de Apoyo a la Modernización del Estado en la Provincia de Córdoba* (Préstamo 1287/OC-AR del BID).

El país ingresaría en una profunda recesión de la que no se recuperaría hasta años después. La creciente desocupación y subocupación, la pobreza e indigencia serían el marco de una cada vez más relevante resistencia social (vgr. CTA y piqueteros). Los propios partidos políticos se fraccionarían. El duhaldismo se convertiría en dominante en el peronismo diferenciándose del ala oficialista conducida por Menem y la Alianza triunfaría en las elecciones presidenciales de 1999 con un discurso de centro-izquierda que abandonaría ni bien asumido el gobierno.

La situación estallaría en diciembre del 2001. Sería la peor crisis económica de la historia de nuestra nación. Llevaría al extremo una serie de fenómenos sociales activados en la segunda mitad de la década de los 70 entre los que se destacarían: los de “la concentración de los recursos”, el de “la pauperización de los sectores sociales medios y bajos”, el de “la falta de crecimiento económico” y el del “endeudamiento externo”. Los números hablan por si mismos. A junio del 2002 de acuerdo a cifras oficiales del INDEC: a) el 51,4 % de la población (18.219.000 personas) se encontraría bajo la línea de la pobreza; b) el 21,9 % (7.777.000 sujetos) en situación de indigencia; c) el 66,6 % de los menores de 18 años (8.319.000 niños y adolescentes) serían pobres. El *coeficiente Gini*, destinado a medir la brecha entre el 10% más pobre y el 10% más rico de la población, alcanzaría ese año valores cercanos a los de los países más desiguales del planeta (vgr. Brasil 0,64 y Argentina 0,59 puntos, Perera -2007:27-). “A consecuencia de 25 años de neoliberalismo el PBI per capita es hoy un 23% inferior que el de 1975. Se trata de un país donde la mayor parte de los pobres son niños y donde la mayor parte de los niños son pobres... -Lozano (2002:299)-”. Durante este período, 1975-2002, la deuda externa nacional se incrementaría desde aproximadamente 7 a 146 mil millones de dólares<sup>2</sup>.

¿Qué impacto tendría esta crisis sobre el campo político cordobés y, por sobretodo, sobre los procesos de reformas estatales en marcha? En Córdoba, a diferencia de lo acaecido en la esfera federal (vgr. renuncia de De La Rúa), el gobernador De La Sota resistiría el cimbronazo inicial y, no sin menores esfuerzos, podría mantenerse en su cargo hasta la finalización de su mandato. Más aún, sería reelecto en el año 2003 con un caudal de votos superior que aquél obtenido en 1998<sup>3</sup>. Ahora bien ¿Sería el mismo De La Sota que el de

---

<sup>2</sup> Ver los cuadros presentados por Gelman (2001) en relación a la deuda externa elaborados sobre la base de datos del INDEC y de la revista del diario “La Nación”.

<sup>3</sup> En las elecciones a gobernador del 20 de diciembre de 1998 obtendría el 49,59% del total de los sufragios, en tanto que en las realizadas el 8 de junio del 2003 triunfaría con el 51,84% de los mismos. Ver datos del Atlas Electoral Andy Tow.

1999? O dicho de otro modo ¿Esta evidente continuidad de la elite gobernante provincial se traduciría en una continuidad del modelo imperante durante la década menemista? ¿Qué sucedería con el neoliberalismo?

Este artículo pretende presentar una serie de lineamientos generales que, se cree, pueden ayudar a reflexionar en este sentido. La base empírica del mismo lo constituye una política pública concreta, “la ley de Comunidades Regionales N° 9.206 del año 2004, y su análisis comparativo con aquellas otras activadas en el tiempo inmediatamente anterior al estallido de la mega-crisis (vgr. “Estado Nuevo”). La elección de esta política en particular, deviene de observar que sería la primera reforma “integral”<sup>4</sup> del Estado que se activaría en Córdoba luego de los acontecimientos de diciembre del 2001. Se trataría, en efecto, de uno de los proyectos de modificación institucional más ambicioso y de contenido más vasto de los últimos 30 años en tanto, de funcionar efectivamente en la práctica y tal como fue diseñado, configuraría un nuevo nivel de gobierno a mitad camino entre la provincia y los municipios-comunas.

## **2- Presupuestos teóricos de investigación: la reforma del Estado antes de la crisis del 2001.**

Este artículo se inserta en el marco de un proceso de investigación de tesis doctoral y pretende mostrar algunas de sus conclusiones. Se enfrenta así a la siempre difícil tarea de tener que sintetizar en pocas páginas un trabajo construido en base a un estudio mucho más amplio. El desafío consiste, claro está, en hacerlo de un modo lógicamente coherente y sustentado.

En lo aquí respecta, debe advertirse que esta tesis tendría por objeto general analizar las estrategias que los agentes hegemónicos de la globalización neoliberal desplegarían a la hora de difundir-imponer este discurso en el ámbito del Estado subnacional. Dicho análisis se realizaría, tomando como marco de referencia la teoría de Bourdieu, a partir de la reconstrucción histórica del campo político cordobés.

---

<sup>4</sup> Hasta entonces las prácticas de la elite gobernante en la provincia estarían dirigidas fundamentalmente a “sobrevivir”; a sobrellevar del modo menos costoso posible la angustia inmediata. La estructura estatal se modificaría así a partir de políticas de emergencias parciales, fragmentadas y hasta, incluso, incoherentes entre sí (vgr. emisión de bonos LECOR, suspensión de las privatizaciones, planes asistenciales, etc). Habría que esperar hasta el año 2004, hasta la reactivación económica y hasta el fin del período de transición encarnado por el duhaldismo a nivel nacional, para que un nuevo proceso de transformación estatal de carácter integral se pusiese en marcha.

Sobresaldrían a lo largo de la misma dos grandes variables: “la política y la económica”. La importancia decisiva de la primera en el estudio de esta clase de fenómenos sociales ha sido puesto en evidencia en distintos trabajos académicos, entre los que se destacan por la proximidad con el nuestro los de Lardone (2006) y Harvey (2007). Se trata, en efecto, de procesos sociales “desde arriba” en el que los diferentes agentes compiten entre sí por institucionalizar una serie de proyectos de reformas. Como el fin inmediato de dichas reformas es el Estado, estas luchas necesariamente se “traducen” a la lógica política en pugna por el control del gobierno en un tiempo y espacio determinado. Cobrarían, consecuentemente, vital importancia para la tesis los “partidos políticos” en tanto organizaciones privilegiadas en esta clase de luchas.

Sin perjuicio de ello, es necesario resaltar la sustancial pérdida de autonomía del campo político argentino durante la época analizada, por una parte, de los agentes hegemónicos del nuevo escenario global y, por otra, de factores aparentemente exógenos al mismo. La relevancia que “la economía” y que los “Bancos Multilaterales de Desarrollo” adquirirían en la difusión/imposición del neoliberalismo en América Latina no requiere mayores justificaciones. Basta en este sentido observar que entre los años ‘89 y ‘01 Argentina concertaría la increíble suma de 133 operaciones de crédito con el BM y el BID -Lardone (2006:42)- y que las transformaciones en Córdoba en 1999, tal como se señaló, se realizarían a partir de sendos préstamos de estas instituciones.

En el caso concreto la reconstrucción histórica del campo político se haría tomando como centro los procesos de constitución y puesta en práctica de las reformas del “Estado Nuevo” (vgr. leyes N° 8.835, 8.836, 8.337, 8.779 y Pacto Fiscal) y de las Comunidades Regionales (vgr. ley N° 9.206). Dicha reconstrucción se efectuaría, a su vez, a partir de un corpus de datos particularmente amplio. La amplitud de este corpus provendría de la utilización preferencial de fuentes de datos “secundarias” y “variadas”. Entre éstas sobresaldrían las siguientes: 1) bibliografía específica sobre la materia; 2) documentación pertinente: leyes, resoluciones ministeriales, reglamentos constitutivos, proyectos de leyes y discusiones legislativas; 3) información periodística relativa a la temática, primordialmente del diario “La Voz del Interior”; 4) 86 entrevistas efectuadas durante los años ‘01 a ‘04 a los intendentes-concejales y jefes-secretarios comunales de los Entes Regionales N° 5, 6 y 21 y otras 20 realizadas desde el año ‘04 a la actualidad a los jefes de los ejecutivos y a otros

actores (vgr. administrador y contador) de la Comunidad Regional de Calamuchita<sup>5</sup>; 5) información estadística socio-económica de organismos oficiales entre los que se destacarían el INDEC y la “guía estadística de la Municipalidad de Córdoba 2008”; f) información electoral, especialmente, del “Atlas Electoral Andy Tow”. Este corpus se analizaría a partir de herramientas metodológicas cuantitativas y cualitativas. Realizada dicha reconstrucción, y tomando como base una serie de categorías analíticas previamente expuestas, se presentarían en la tesis una serie de regularidades con vocación explicativa del fenómeno analizado. Son precisamente estas regularidades las que conforman el núcleo de este trabajo.

Para comprenderlas es necesario, por lo tanto, definir al menos tres categorías analíticas centrales para este artículo. Se aprovechará, asimismo, este espacio para dar cuenta del contenido de las reformas activadas en la época anterior a la crisis del 2001 (vgr. Estado Nuevo) y de la manera en la cual estas categorías operarían sobre las mismas. Estas son las siguientes:

*2.1- Dos generaciones de reformas neoliberales del Estado:* las de la primera generación serían aquellas aunadas bajo lo que se conocería como las 10 políticas básicas del *consenso de Washington* de 1989. Sus principales premisas serían la monetarización del sistema, la (neo-)liberalización de la economía local (vgr. apertura arancelaria), la descentralización del aparato estatal, la privatización de sus empresas, la flexibilización y des-regularización del trabajo. El principio inmanente del “crecimiento económico”, objetivo central del neoliberalismo, se encontraría fuera del Estado en la inversión privada directa o indirecta (vgr. créditos).

La base analítica de esta primera generación vendría dada por las teorías que se asientan en los presupuestos propios del *homo economicus*<sup>6</sup>, de los cuales el neoliberalismo forma parte. El mercado aparece como un principio de asignación de recursos autorregulado que tiende por su propia lógica interna hacia el equilibrio. Son los agentes privados los que a partir del libre juego de la oferta y de la demanda producirían crecimiento económico y de allí, el progreso de los diferentes estratos sociales (vgr. “teoría del derrame”). Se trata de concepciones atomistas, abstractas, en las que el poder se encuentra diluido y fragmentado entre todos los miembros del universo social.

---

<sup>5</sup> Entrevistas efectuadas por el grupo del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS) de la UNC dirigido por Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará y del cual quien escribe forma parte.

<sup>6</sup> Entre otras, las teorías de la elección racional, de la acción pública, de las agencias, del actor racional, positiva, formal, de los juegos y de la acción colectiva -Friendland y Alford, (1999:294)-.

Bajo estos presupuestos el Estado, como entidad autónoma, desaparece (Estado como “lugar”, pluralismo). En realidad, lo que desaparece es la “sociedad toda”: “lo único que existen son los individuos” -Harvey (2007:29)-. Todo nivel agregado carece de autonomía en la medida en que todo comportamiento colectivo o macro puede, desde esta concepción, reducirse en último término a comportamientos individuales o micros -March y Olsen (1993:6)-. Sousa Santos (2005:312 y ss) explica que durante esta generación el Estado se concibe como “irreformable”. Desde esta posición “anti-estatista” la única solución posible para el progreso de la sociedad, que es el mercado, es su erradicación. La primera oleada de reformas impulsadas por los BMD estaría destinada a dismantelar el Estado de Bienestar en aras a la penetración del nuevo modo de acumulación. Como bien señalan Lardone y Donadi (2007:9) durante los primeros años de los 90 las transformaciones neoliberales en la Argentina “han logrado dismantelar el viejo Estado, pero no han logrado construir una administración pública capaz y eficiente...”.

Como resultado de diversos indicadores económicos y sociales, hacia mediados de los 90 las teorías del *homo economicus* encontrarían fuertes resistencias aún dentro de los propios promotores de la globalización neoliberal. Las ya mencionadas crisis “Tequila” y el derrumbe de los “Tigres Asiáticos” irían acompañados de una profunda autocrítica dentro de la ortodoxia neoliberal cuyo punto álgido estaría representado por el informe del BM sobre el Desarrollo Mundial de 1997. Este marcaría simbólicamente la hegemonía de un nuevo discurso de “desarrollo” y la emergencia de un *post-consenso de Washington*, expresado, principalmente, por las “teorías del neo institucionalismo”<sup>7</sup>.

En estas, cuyo desenvolvimiento en el plano académico puede entenderse precisamente en términos de una reacción frente a las teorías del actor racional -Manzo, Manzo (2006)-, el nivel institucional adquiere carácter autónomo de otros niveles de análisis. El Estado concebido como “institución” recupera su autonomía; se convierte en un “Estado Reformable” en términos de Sousa Santos (2005:312). Un “entramado institucional” eficiente, que supone entre otras cuestiones la vuelta a lo público y a la sociedad civil, es un requisito *sine qua nom* para producir un “desarrollo económico sustentable”. Los créditos del BM y del BID se dirigirían en este sentido e incluirían, también, propuestas propias de

---

<sup>7</sup> Vgr. Friendland y Alford (1999), March y Olsen (1993), Powell y Dimaggio (1999), Rothstein (2001) y Putnam (1994).

las teorías del *New Public Management* (NPM) que procuran la importación de principios gerenciales privados a la administración pública<sup>8</sup>.

En el caso de Córdoba, las leyes del Estado Nuevo mostrarían la influencia de ambas generaciones de reformas, aunque con una clara primacía de las primeras por sobre las segundas. En efecto, el núcleo de este proceso estaría dado por la privatización de la poderosa empresa provincial de energía eléctrica (EPEC), el banco de Córdoba y la lotería provincial (ley N° 8.837). En el ámbito local sucedería otro tanto. La misión primaria de los entes intermunicipales del Pacto Fiscal estaría determinada por la “tercerización y privatización” de los sistemas de recaudación tributaria hasta entonces en manos de los gobiernos municipales-comunales.

Ahora bien, junto a este núcleo básico se incluían otras transformaciones de no menor importancia. Entre éstas sobresaldrían aquellas vinculadas a: a) la “Modernización del Estado” que establecería los principios básicos de una administración pública eficiente, fiscalmente responsable y cristalina (vgr. crearía entre otras la oficina anticorrupción, NPM); b) la “Carta del Ciudadano” que delinearía, imitando a su homónima del Reino Unido, los nuevos derechos y deberes de los usuarios y consumidores, conformando el ente regulador de servicios públicos (ERSEP, ciudadanía neoliberal); c) la modificación de la “Ley Orgánica de Ministerios” que importando al sector estatal modelos organizacionales de empresas privadas conformaría una compleja red de “ministerios”, “agencias” y “secretarías” (NPM); d) la posibilidad de los Entes de Recaudación de perseguir, a través de la cooperación intermunicipal, otros objetivos tendientes al desarrollo regional.

*2.2- Estrategias de difusión-imposición del neoliberalismo:* en la Argentina, dos serían las macro-estrategias desplegadas por los agentes hegemónicos de la globalización para introducir el neoliberalismo en las esferas subnacionales: los “Pactos Fiscales” (“indirecta”) y las “misiones y créditos” de los BMD a las provincias (“directa”). En tanto que en estas últimas su actuación sobre la esfera a reformar es “directa” (es decir, los grandes bancos otorgan financiamiento a cambio de transformaciones estatales), en la primera se encontraría mediada por una instancia estatal que previamente ha adherido a este discurso. Así el

---

<sup>8</sup> Hood (1991:4-5) identifica siete componentes principales del NPM: “la incorporación de gerentes *managers* profesionales al sector público, los estándares para medir el desarrollo, el acento sobre el control por resultados, la desconcentración de unidades organizacionales, la incorporación de mecanismos de competencia al interior de la administración. La importación de *prácticas* del sector privado, y la mayor disciplina en el uso de los recursos...”.



gobierno nacional, primero (vgr. Pactos Fiscales I y II de los años 1992 y 1993)<sup>9</sup>, y luego, el provincial (vgr. en Córdoba el Pacto Fiscal de 1999 que se está analizando), se convertirían simultáneamente en “objetos receptores” y “agentes promotores” de este modelo. Estas modalidades lejos de actuar de manera aislada la una de la otra lo harían de forma superpuesta y combinada. Los procesos del “Estado Nuevo” de 1999 se erigen como un claro testimonio de ello.

Hasta mediados de los ´90 el procedimiento de contratación con los BMD se realizaba directamente con el gobierno federal<sup>10</sup>. Tal como lo mostrarían sus informes en la segunda mitad de la década la rigidez, lentitud y las superposiciones obstructivas que este procedimiento suponía se erigía como una cuestión cada vez más preocupante para estas entidades. La decisión de contratar directamente con las provincias “grandes” (Córdoba, Bs As y Santa Fe) debe pensarse, asimismo, como un efecto “natural” de las propias transformaciones neoliberales iniciadas en la Argentina en tanto a partir de los procesos descentralizadores que ellas implicaron, el 40% del gasto público se administraba en el nivel provincial. Ahora bien, durante este nueva modalidad crediticia el papel del Estado Nacional estaría bien lejos de desaparecer. Ya sea como garante en el caso del BID o como prestatario formal en el caso del BM (PRL-SNAL) la nación se aseguraba un rol preponderante en el proceso de contratación garantizándose un instrumento político de cambio de enorme peso y manteniendo su función de contralor de las cuentas provinciales.

En el caso Córdoba la venia de la presidencia De La Rúa a los préstamos de financiamiento del “Estado Nuevo” (macro-estrategia directa) se otorgaría a cambio de la suscripción de los Pactos Fiscales III y IV (macro-estrategia indirecta) de finales de 1999 y principios del 2000. El panorama se completa si se recuerda que una vez activado este proceso, el gobernador De La Sota trasladaría las reformas al ámbito sub-provincial, precisamente, a partir de un Pacto Fiscal (macro estrategia indirecta); esta vez, suscrito entre los representantes provinciales y municipales-comunales. En este caso el “paquete” de transformaciones a implementar se ataría alrededor de la refinanciación, por parte de la

---

<sup>9</sup> El objeto primario de reforma del neoliberalismo lo constituye el Estado nacional. Pasarían casi tres años entre el inicio de la transformación integral del Estado Argentino (vgr. leyes 23.696 y 23.697) con el menemismo en 1989 y la firma de los Pactos Fiscales mencionados (1992-1993). Esta última fecha no es azarosa al coincidir con el primer acuerdo integral entre el gobierno nacional y el FMI (el Plan Financiero 1992) y la posterior adhesión de la Argentina al Plan Brady de 1993. En efecto, los pactos fiscales estarían sustentados en los programas de los BMD provincias I y II. Córdoba, por razones políticas partidarias, no adheriría a estos Pactos.

<sup>10</sup> En este punto se sigue el trabajo de Lardone (2006:70 y ss) a donde se remite.

administración delasotista, de las abultadas deudas que estos últimos poseían por entonces con distintas entidades públicas y privadas.

El eje material de estas dos macro-estrategias se centraría en el “financiamiento por condicionalidades”. Este consiste, como ya se comentó, en el otorgamiento de fondos a cambio de un “programa” de transformaciones estatales (en Córdoba, 518 millones de dólares)<sup>11</sup>. Si bien esta modalidad de difusión-imposición aparece como la más evidente y generalizada, es interesante mencionar que subyace en ella un carácter de “excepcionalidad”. De hecho, los BMD son los únicos prestamistas internacionales que otorgan créditos a gobiernos a cambio de esta clase de programas y sólo lo hacen a partir de las últimas décadas<sup>12</sup>.

En apariencia más difusas que estas últimas, pero tal vez a largo plazo más efectivas, se presenta un grupo de estrategias destinadas a la expansión de ideas neoliberales y a la creación de subjetividades afines. Sus agentes objeto privilegiado de intervención son las elites dirigentes y, en particular, aquellos sectores ligados al ámbito de la economía. En el neoliberalismo el núcleo duro de la vida política de una entidad se traduce a términos económicos: las medidas se planean y negocian entre “tecnócratas”. Los *think tanks* tienen una importancia fundamental en este cometido. Estos suponen una poderosa red de universidades, instituciones académicas, centros de investigación, etc vinculados a los agentes hegemónicos de la globalización. Verdaderas usinas de pensamientos. Los equipos de “expertos” se forman y producen para ellos. Los BMD son en sí mismos unos de los más poderosos *think tanks* a escala global. En Argentina existen 34 instituciones formalmente relacionadas al BID a partir de la “Red del Departamento de Investigaciones” (RES) y 74 al BM a través de la *Global Development Networks* (GDN) -Lardone y Donadi (2007)-.

Una especificidad de esta estrategia consiste en “diagnosticar”, “recetar”, “medir” y “controlar” el proceso de implementación de reformas (“ciencia como ingeniería social”) a partir de una matriz analítica de corte neoliberal. La concreción de esta estrategia se efectúa principalmente a través de “la asistencia técnica” (vgr. “las misiones”<sup>13</sup>) y de su más famosa

---

<sup>11</sup> Esto es 303 millones de dólares del préstamo 4585 del BM y 212 millones del préstamo 1287/OC-AR del BID.

<sup>12</sup> Con anterioridad regía el “préstamo para inversión” en el que el desembolso de las divisas estaba supeditado al cumplimiento de una obra de infraestructura específica. Paradójicamente, tal flagrante intervención se considera como “a-política” según los mismos reglamentos de estas entidades -Lista (2008)-.

<sup>13</sup> En Córdoba arribaría una misión del BM en 1995. Si bien las negociaciones entre esta entidad y el equipo del gobernador Mestre no llegarían a buen puerto, su importancia es decisiva para la temática que se analiza en virtud de que en base a sus estudios se sustentarían en buena medida el programa de reforma del Estado Nuevo de 1999.

concreción “los informes” conducidos por los BMD u otros *think tanks* vinculados a ellos. En las reformas de 1999 en Córdoba esta tarea recaería sobre el instituto IERAL de la “Fundación Mediterránea”<sup>14</sup>.

Una segunda especificidad de esta estrategia consiste en la conformación de organizaciones hacia adentro del propio Estado que canalizasen las relaciones con los BMD (vgr. “unidades ejecutoras”). Parte del dinero otorgado por el BM y el BID al gobierno cordobés estaría destinado a este propósito y a otros gastos de consultoría. La “Agencia Córdoba para la Inversión y el Financiamiento” (ACIF) creada a partir de la ya comentada ley orgánica de ministerios N° 8.879 vendría a llenar este requisito. Acordadas las reformas por la elite dirigente se necesita un número importante de personal destinado a su implementación y control. Se garantiza a través de esta estrategia que el mismo sea afín, profesional, especializado y estable. Asimismo, cabe observar que estas organizaciones no se encuentran aisladas las unas de las otras sino que, por el contrario, conforman un complejo “entramado organizacional” que en última instancia converge en las oficinas centrales de los BMD (vgr. oficinas de Washington, regionales para AL, nacionales y provinciales). Se asegura así, que el flujo de información se encauce exclusivamente a partir del mismo contribuyendo a la cohesión del habitus.

También a “la concentración de funciones en el ámbito de los poderes ejecutivos en detrimentos de los legislativos y judiciales”. En efecto, la planificación implementación y control de estas reformas se realiza en el marco exclusivo de los PE de los distintos niveles de la relación federal. En este contexto, el PL aparece como un órgano visiblemente secundario y de reacción: es decir, actúa únicamente a los efectos de convalidar o no un paquete de medidas promovidas desde el oficialismo. El Pacto Fiscal de 1999, por ejemplo, se sellaría en el marco de una novedosa institución enclavada en el ministerio de gobierno provincial denominada “Unidad de Trabajo-Provincia Municipio” (UTPM) en la que actuarían representantes de los ejecutivos de ambos niveles del Estado. La ley 8.864 constituye, desde el punto de vista jurídico formal, simplemente un instrumento destino a ratificarlo y a operativizar algunos de sus artículos.

*2.3- De la democracia a la gobernabilidad y de ahí a la gobernanza:* esta última categoría aparece íntimamente vinculada a las anteriores. En la primera generación de reformas

---

<sup>14</sup> Cabe observar que en países periféricos o semi-periféricos como los de América Latina suelen ser inexistentes las organizaciones locales (incluidos los propios gobiernos), no conectadas a estas instituciones, con capacidad (material, de recursos humanos y organizativa) para producirlos. Esto lejos de ser un proceso endógeno es una de las cualidades distintivas de la era de la globalización.

neoliberales del Estado el concepto de democracia se diluye y subordina a otros dos: “el de la gobernabilidad” y “el del principio del mercado”. En efecto, la función principal del régimen político es para este modelo la de generar las condiciones de estabilidad y seguridad necesarias (vgr. “gobernabilidad”) para la atracción de grandes inversiones privadas directas o indirectas, generalmente de origen extranjero (vgr. “mercado neo-liberalizado”).

Sousa Santos (2007:30 y ss), quien ha realizado una genealogía sobre la temática, retrotrae estas nociones hasta la crisis política del Estado de Bienestar en la década de los 70 y establece una polarización entre dos perspectivas rivales. Mientras que la teoría de la “crisis de legitimidad” -de raíz habermasiana- cuestionaba radicalmente el contrato social de los Estados de la post-guerra tanto en su contenido social (extremadamente excluyente) como en su carácter democrático (escasamente participativo), la de la “gobernabilidad” postulaba exactamente lo contrario: el modelo estaba en aprietos “pero no porque hubiera poca democracia, sino porque había demasiada. La democracia estaba en crisis porque había una sobresaturación de derechos y reclamos, porque el contrato social en vez de ser demasiado excluyente era demasiado inclusivo...”. La crisis económica-fiscal conocida como “estanflación” (estancamiento e inflación) del sistema de bienestar obedecía, a su vez y en buena medida, al costo que esta sobresaturación de derechos implicaba para el Estado. A mediados de los ´70 el segundo de los discursos se convertiría en hegemónico. El informe de la comisión trilateral de 1975 establecería la terapia política que debería aplicarse a nivel global a fin de superarla: “privatización, liberalización y marketización” -Heydebrand (2003:106)-.

La aplicación temprana de medidas neo-liberales durante la dictadura argentina de 1976 es un ejemplo extremo de esta definición. La democracia como noción teórica y como práctica política sería totalmente abandonada y en su lugar actuaría un nuevo régimen militar que sería el encargado de garantizar la “gobernabilidad” del campo político nacional y de estabilizar el mercado a fin de atraer créditos y empresas transnacionales. Luego de la caída de la utopía democrática radical de los años 80, esta narrativa retomaría su posición de privilegio. Bajo los auspicios del menemismo, y luego del presidente De La Rúa, el concepto de Estado de Derecho sería entendido en términos mínimos y formales. Su subordinación a los fines económicos del modelo, tal como lo demuestran los trabajos de Burgos (2000), Lista (2008) y Grassi (2004)<sup>15</sup>, sería por demás evidente.

---

<sup>15</sup> Los dos primeros analizan la cuestión desde los informes de los BMD, el último lo hace desde los discursos de la elite gobernante durante la década menemista.

Hacia finales de los 90, y en el marco de la autocrítica de los propios promotores del neoliberalismo (vgr. “post-consenso de Washington”), la noción de “democracia” se vería redefinida de conformidad a una nueva narrativa. La “gobernanza neo-liberal” aparecería, en efecto, como la síntesis superadora entre ambas teorías rivales durante la décadas pasadas: “la gobernanza busca armonizar las reivindicaciones a favor de la participación y la inclusión (crisis de legitimidad) con las exigencias de una mayor autonomía y autorregulación (crisis de gobernabilidad)... -Sousa Santos (2007:34)-”.

Las reformas del Estado Nuevo de 1999 se construirían en torno a ambos discursos aunque, y al igual que se señalara en el acápite anterior, con una clara primacía del primero (el de la “governabilidad”) por sobre el segundo (el de la “governanza”). La finalidad central de la transformación estatal activada se vincularía con la privatización y modernización del Estado cordobés. Tanto en los diversos instrumentos legales como en los debates parlamentarios analizados la noción de “democracia” no sería discutida como tal. No obstante ello, ésta aparecería de manera indirecta, aunque no por ello menos relevante, en dos de las reformas ya comentadas: “la del Estado Cristalino” y la de la “Carta al Ciudadano”. En la primera en cuanto estaría dirigida a luchar contra la corrupción y en la segunda en la medida en que ampliaría los derechos de los cordobeses incorporando los denominados “derechos de tercera generación o de los consumidores”.

Ahora bien, y como bien explica Villavicencio (2001), ésta ampliación es una consecuencia inmediata de las propias transformaciones neoliberales en marcha. La trilogía “Estado-Ciudadano-Usuario” se redefine a partir de las privatizaciones activadas a través de la trilogía “Empresa Privada-Cliente-Consumidor”. La subordinación de la segunda a la primera generación de reformas se hace aún más palpable si se advierte que la conformación del ERSEP tendría como objetivo inmediato controlar los procesos licitatorios de EPEC y del Banco de Córdoba a fin de evitar los mal llamados “errores de la privatización Argentina” propios de los 90 que devendrían en lo que se conocería “como las ganancias extraordinarias de las empresas privatizadas”<sup>16</sup>. El círculo se cierra finalmente si se observa que la “lucha contra la corrupción” tendría para la nueva elite gobernante un carácter más “legitimador que real”. En efecto, el proyecto legislativo del Estado Nuevo se aprobaría en el senado bajo sospechas fundadas de la “compra del voto del legislador Bodega”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Ver Azpiazu-Schorr (2001).

<sup>17</sup> Si bien en la cámara de diputados el oficialismo contaba con las mayorías requeridas para la aprobación del proyecto no sucedía lo mismo en el Senado (34 legisladores de la Alianza contra 33 del oficialismo). Comenzaría un intrincado juego político para conseguirlos. El arrepentido Alfredo Alberto Norhún le contaría

### **3- ¿Qué hay de nuevo en Córdoba? La reforma del Estado después de la crisis del 2001.**

Si tuviera que explicarse en dos palabras cual sería el objetivo básico de la ley N° 9.206 debería decirse lo siguiente: “la regionalización del territorio cordobés” (art. 1°). En efecto ésta tendría por objeto conformar, en principio<sup>18</sup>, 26 “Comunidades Regionales” tomando como base de delimitación territorial a los actuales límites departamentales (art. 2). En ellas se agruparían los distintos municipios y comunas existentes en Córdoba (art. 6). Su ámbito de actuación “natural” serían las denominadas “zonas grises”; esto es, aquellas zonas que escapan a los ejidos municipales-comunales. Aunque, y al igual que sucediese con el caso anterior, los gobiernos locales podrían autorizarla a actuar aún dentro de éstos (art. 7).

Las competencias que estas nuevas Entidades tendrían serían verdaderamente relevantes. Les correspondería “de base” las mismas competencias que a los municipios cordobeses en la medida en que éstas fuesen compatibles con su objeto, el poder de policía provincial y, en un “futuro”, todas aquellas otras que se les delegasen (art. 8 y 10). De allí, la trascendencia de la reforma activada. La región intermunicipal aparecería así, y tal como se señalara en la introducción, como un nuevo actor de la relación federal argentina a mitad camino entre la provincia y el municipio.

La puesta en práctica de este proyecto sería un proceso complejo caracterizado fundamentalmente por la multiplicidad de agentes participantes y de instancias involucradas. El mismo sería anunciado por el gobernador De La Sota en la apertura de la sesión legislativa del 2004. A partir de allí y hasta octubre de ese año (fecha en la que se firmaría un documento conocido bajo el nombre de los “17 puntos de coincidencias básicas” en base al cual se redactaría el proyecto enviado a la legislatura) se iniciaría un intrincado juego de negociaciones y estudios destinado a dotar de contenido al aludido acuerdo. Desde el punto de vista político las relaciones se canalizarían en torno a la UTPM bajo la dirección del

---

al diario Clarín el jueves 27 de julio del 2000 como se pagaron los 400 mil dólares de coima al senador Bodega, quien sería expulsado del Bloque Frepasista y de la Unión de Tranviarios Automotor (UTA); -ver diario *Ámbito Financiero* 03/08/00-. Pero no sería el único caso que por entonces tomaría estado público. Durante el tiempo subsiguiente el nuevo fiscal anticorrupción, Luis Juez, denunciaría judicialmente al propio gobernador De La Sota, a su esposa Olga Riutort, al gobernador interino Herman Olivero, al intendente capitalino Germán Kammerath, al legislador justicialista Domingo Carbonetti de distintos actos de corrupción. Ver diario “La Voz” 18-10- 2009.

<sup>18</sup> Se dice “en principio” porque en realidad la norma admitía una serie de excepciones a esta regla general que podrían devenir en la alteración del diseño originariamente previsto (art. 4° de la ley 9.206).

ministro de gobierno Eduardo Acastello. Los encargados de diseñar el proyecto, desde el ámbito académico, serían los miembros del PROFIM de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). El 29 de diciembre, en la última sesión parlamentaria, se sancionaría la ley 9.206.

El 2005 sería el año en el cual las Comunidades, hasta entonces sólo existente en el papel, deberían “de hecho” constituirse. Allí las dificultades aparecerían en toda su extensión, y en última instancia, condicionarían en buena medida el impacto real de la reforma pretendida. Si bien a mediados del mismo los promotores de la política anunciarían la conformación de 23 de las 26 Entidades previstas (aún hoy en una suerte de “estado latente”) lo cierto es que éstas tendrían un funcionamiento verdaderamente limitado y no producirían mayores cambios en la realidad social cordobesa.

Independientemente de ello, y repitiendo nuevamente, se trataría de la primera reforma “integral” del Estado que se activaría en Córdoba luego de los acontecimientos de diciembre del 2001. Se está en presencia, por lo tanto, de un caso particularmente significativo para la temática que este artículo aborda. Su importancia radica en la posibilidad de analizar el destino del neoliberalismo en la provincia una vez pasado el impacto inicial de la megacrisis. Teniendo en cuenta las categorías analíticas presentadas en el título precedente es posible observar las siguientes continuidades y discontinuidades en relación a las transformaciones de la década de los 90:

*3.1- De la primera a la segunda generación de reformas:* el rasgo más sobresaliente de esta ley sería el paso del consenso al post-consenso de Washington. Si bien es cierto que en los procesos anteriores existiría una clara presencia de las transformaciones de segunda generación, en ésta éstas no se subordinarían a aquellas propias de la primera generación. Más aún, y aquí es donde la dimensión del cambio aparece en toda su extensión, en estas últimas las primeras desaparecerían casi por completo.

Dicho de otro modo, el proceso de las Comunidades Regionales se construiría de principio a fin bajo la influencia del paradigma del post-consenso de Washington. Se está en precedencia aquí, por lo tanto, de un “neoliberalismo” sin los rasgos más característicos del neoliberalismo propio de la década pasada; de un neoliberalismo sin su núcleo duro, sin privatizaciones ni descentralización, sin Estado mínimo. En esta generación de reformas, el Estado cordobés lejos de subordinarse totalmente al principio del mercado, recuperaría su autonomía y volvería a intervenir sobre el mismo. La “sociedad civil” sería, de igual modo, llamada a participar en el proceso de construcción política (art. 6).

Una de las manifestaciones más evidentes de este desplazamiento se encontraría en la noción de “desarrollo”. Esta no se limitaría a la idea de “crecimiento económico” sino que incluiría y sería redefinida a partir de otros factores sociales y medio ambientales. El índice destinado a medir el desarrollo de cada una de las Comunidades conformadas (IDGR), se cree, permite visualizar ésto de manera palpable. Este se elaboraría sobre la base de los siguientes ocho componentes: capital físico (vivienda, medio ambiente, infraestructura y servicios), actividad económica (empleo), capital humano (educación, salud, necesidades básicas insatisfechas), capital social (participación, confianza, acción colectiva y cooperación.), transparencia (publicidad del presupuesto y de los actos de gobierno), capacidad institucional (gestión, recursos humanos y gestión asociada) y participación política<sup>19</sup>.

*3.2- Difusión sin condicionalidades:* lo segundo a advertir en esta dirección es que esta política se activaría, a diferencia de lo acaecido con el proceso del Estado Nuevo, sin la intervención directa del BM y del BID. Cabe en consecuencia preguntarse ¿Cómo entonces el neoliberalismo se impondría o difundiría en este caso en Córdoba? La respuesta a este interrogante debe ubicarse no ya en el campo político sino, especialmente, en el académico o, más precisamente, en el nuevo vínculo existente entre ambos.

Desde el punto de vista académico el paso de la primera a la segunda generación de reformas estaría determinado por el ascenso y hegemonía de las teorías del “neo-institucionalismo” por sobre las del “actor racional”. La pregunta a determinar sería por lo tanto, ¿Cómo el neo-institucionalismo, paradigma ahora promovido por los agentes hegemónicos del capital financiero a escala global (vgr. BMD), llegaría a influir sobre las voluntades de los políticos locales (vgr. miembros de los órganos ejecutivos y legislativos de Córdoba) al momento de diseñar un proyecto de reforma estatal (vgr. Comunidades Regionales) sin su intervención directa?

La solución a este acertijo aparece una vez más en la noción de *think tanks*. En efecto, cabe recordar, que el gobierno provincial encomendaría el diseño y activación de este proyecto al equipo del PROFIM de la UCC. Este, tal como se evidencia en la bibliografía<sup>20</sup> por sus miembros desplegada y de las cualidades del proceso que a continuación se expondrán, trabajaría desde las escuelas señaladas.

---

<sup>19</sup> Ver art. 22 y 23 de la ley 9206.

<sup>20</sup> Ver Beltran (2006), Bohn (2006), Cáceres (2006), Giuliano (2006), Graglia-Riordia (2006).



3.3- De los “informes” a la “investigación participativa”: desde 1995 en adelante (“misión del BM en Córdoba”) la elite gobernante a nivel provincial al momento de delinear una política pública de relevancia no actuaría aislada sino, por el contrario, relacionada de manera directa con aquella propia del espacio académico. La figura básica de este relacionamiento estaría representada en el caso concreto por “la contratación de los expertos” (vgr. PROFIM). Los “expertos”, sujetos especializados en un área de conocimiento específico, serían en adelante los encargados de transformar la “teoría” en “realidad” y de traducir la práctica “académica” a la “política”, y viceversa.

Ahora bien, a diferencia de los proyectos anteriores, la participación de éstos no se materializaría única ni principalmente por intermedio de “los informes”. Este proceso mostraría una suerte de extensión e intensificación de lo “académico” por sobre lo “político” y, simultáneamente y para que ello sucediese, una transformación del rol comúnmente desplegado por los agentes pertenecientes al primero. Hasta entonces, los “expertos” que interviniesen en la transformación de lo estatal lo harían no directamente como “académicos” sino como partes integrantes del propio Estado cordobés; es decir, como sujetos previamente elegidos y seleccionados de conformidad a las reglas propias del campo “político” provincial (vgr. ya sea como legisladores, convencionales o miembros del PE). En este caso, eso no sucedería. Los integrantes de la UCC intervendrían en “política” desde y sin abandonar previamente su rol de expertos.

A tal fin pondrían en práctica lo que ellos denominarían una metodología de “investigación acción participativa”: “el rol que asumió el equipo supone necesariamente un posicionamiento epistemológico crítico dado que, no descansa en la ciencia explicativa, sino que requiere una ciencia implicativa. En consecuencia, esta perspectiva privilegia distintas herramientas metodológicas no para encontrar una explicación de los hechos sociales, sino para implicarse en dinámicas críticas que llevan a los actores sociales a problematizar la realidad para encontrar distintas explicaciones y distintos remedios para mejorarla... - Caceres (2006:167)”-.

El equipo, efectivamente, se implicaría en el proceso. Lo construiría y se construiría a partir del mismo. Su función central, como bien señala la autora citada, no sería explicarlo ni describirlo sino diseñarlo (vgr. a partir de una serie de estudios y reuniones con los promotores políticos del mismo -vgr. con el ministro de gobierno, Acastello-, UTPM, etc), activarlo (vgr. a través de seminarios y talleres con los agentes locales -vgr. jefes de los

ejecutivos locales-), difundirlo (vgr. por medio de congresos, actos públicos, bibliografía sobre la temática, etc) y, finalmente, medirlo y controlarlo (vgr. IDGR).

3.4- *Del habitus “jurídico” al “económico” y del “económico al “politológico”*: si bien dentro del ámbito de las “disciplinas sociales” existiría un doble desplazamiento a lo largo de las últimas décadas. El agente del espacio académico cordobés constructor por excelencia de las reformas del Estado pasaría de los años 80 a los 90 de una formación propiamente “jurídica” (vgr. Facultad de Derecho, UNC) a una de tipo “económica” (vgr. BMD, Fundación Mediterránea) y, después de la crisis del 2001, a una más típicamente “politológica” (en el caso concreto, bajo la especificidad de las denominadas “ciencias” de la administración)<sup>21</sup>. Mientras que el primer desplazamiento implicaría también un movimiento de la esfera “pública” a la “privada”, el segundo se mantendría dentro de ésta.

Las huellas de estos movimientos aparecerían en una serie importante de indicadores (vgr. el lenguaje) y condicionarían en buena medida la manera en la cual la construcción se realizaría. Se darán a continuación dos ejemplos de ello. Una de las manifestaciones más claras del desplazamiento de un habitus típicamente jurídico a uno de carácter politológico se presentaría en la primacía del “pragmatismo” por sobre las “formas legales”. El derecho, como un conjunto de normas generales y abstractas, no ocuparía el centro del diseño de la política pública. Se respetaría y se utilizaría en la medida de lo necesario para legitimarla, activarla e institucionalizarla. Las incongruencias que pudiesen existir, y que de hecho existirían<sup>22</sup>, entre el diseño establecido y la estructura jurídica nacional y provincial vigente, se subsanarían *ex-post facto*; es decir, una vez consumada la regionalización como “realidad política” se pasaría a incorporarla adecuadamente como “realidad jurídica”<sup>23</sup>.

Una evidencia palpable del segundo movimiento surge al observar la distinta ontología del agente “objeto” o “cuasi-sujeto” (actor) de intervención que cada uno de los habitus activaría. Si bien tanto los “economistas” (“tecnócratas”) como los “politólogos” (“expertos”) pondrían la academia al servicio de la “ingeniería social” (ésto es, la “ciencia” al servicio del diseño, activación, legitimación, medición y control de un proceso de reforma estatal específico), en el caso de los primeros el agente de intervención se objetivizaría y

---

<sup>21</sup> El PROFIM está enclavado dentro del “Instituto de la Ciencias de la Administración” (ICDA) de la UCC.

<sup>22</sup> La norma sería tachada de inconstitucionalidad por diversos sectores sociales. Ver Manzo-González Salva (2006).

<sup>23</sup> El diseño de la norma vulneraría el sistema republicano y representativo de gobierno vigente -Manzo y Luna (2008)-. Sin embargo, los promotores de la política la justificarían señalando que “esta circunstancia se planteará, tal vez, dentro de 6 o 10 años, si las Comunidades Regionales se afianzasen, los ciudadanos podrían reclamar el derecho a elegir directamente a sus autoridades... Graglia Riordia (2005:42)”

desaparecería casi por completo como tal (vgr. utilización de modelos abstractos, formales, matematizados propios de las teorías con base en el *homo economicus*)<sup>24</sup>, no así en el caso de los politólogos. En este sentido, los miembros del PROFIM destinarían importantes esfuerzos dirigidos a crear una serie de canales que posibilitasen escuchar la voz de “actores” hasta entonces excluidos de la conformación de esta clase de procesos (vgr. seminarios con miembros de la “sociedad civil”) y de su puesta en práctica (vgr. Presupuesto Participativo Trienal -PPT-).

*3.5- La vuelta a lo endógeno:* tal como surge de los puntos anteriores, y a contramano de las reformas del primer período delastista, se está en presencia en el caso concreto de un proceso activado especialmente por fuerzas endógenas y no exógenas (vgr. sin financiamiento por condicionalidades). Es relevante aquí detenerse y destacar el rol del “padre político” del proyecto en este cometido.

El principal promotor y constructor de la ley 9.206 dentro del gobierno sería Eduardo Acastello. Se trataría de un sujeto empapado de la realidad social del interior de la provincia (vgr. intendente de Villa María) y que, al momento de la puesta en práctica de los Entes del Pacto Fiscal redefiniría e instaría la conformación de un proceso de regionalización fundamentalmente “desde abajo” y diferente del activado por entonces por la provincia (vgr. ENINDER). Desde su nuevo cargo en el ministerio de gobierno actuaría de nexo entre la gobernación y el PROFIM, por un lado, y con los jefes de los ejecutivos locales (vgr. UTPM), por otro, en el diseño y puesta en práctica de la reforma pretendida.

Con ello, y al igual que sucediese en las transformaciones de 1987, los conceptos neoliberales promocionados a escala global por los BMD serían particularmente reinterpretados de conformidad a la racionalidad y reivindicaciones propias del campo académico y político cordobés. En parte por ello y en parte también por el abandono de la primera generación de reformas, las nociones de “democracia”, “federalismo” y “municipalismo” resurgirían de su largo letargo y volverían a ocupar el centro mismo del escenario provincial. ¿Qué características adquirirían?

*3.6- Del discurso de la gobernabilidad al de la gobernanza:* el segundo rasgo sobresaliente de esta ley sería el de la hegemonía del discurso de la “gobernanza” por sobre el de la “gobernabilidad”. Si bien es cierto que en los procesos anteriores el primer discurso estaría presente lo cierto es que en ésta éste no se subordinaría a aquél propio del consenso de Washington. Cabe recordar en este sentido que la “gobernanza neo-liberal” aparecería en

---

<sup>24</sup> Ver Manzo-Manzo (2006:2)

las reformas de segunda generación como una síntesis superadora entre las teorías rivales de las décadas pasadas. La gobernanza buscaría armonizar las reivindicaciones a favor de la participación y la inclusión (teoría de la legitimidad) con las exigencias de una mayor autonomía y autorregulación (teoría de gobernabilidad) -Sousa Santos (2007:34)-”.

Así lo entenderían los propios miembros del PROFIM. La gobernanza, advierte Cáceres (2006:167), “se presenta como un nuevo estilo de gobierno que pretende superar los fracasos de otros modos de coordinación como la mano invisible del mercado o la planificación *top-down* del Estado de Bienestar...”. ¿Como pretende superarlo? A partir de “redes” flexibles de “cooperación” entre los distintos sujetos (vgr. representantes de los ejecutivos locales) involucrados en una política pública (rompe con ello con la planificación estatal *top down*). En los enfoques del neo-institucionalismo por ellos utilizados el panorama se completaría con los denominados “dilemas de la acción colectiva”<sup>25</sup> destinados a generar entramados institucionales (vgr. UTPM y seminarios-talleres) que asegurasen la cooperación sobre problemas comunes entre agentes con intereses divergentes y hasta contradictorios entre sí (se quebraría con ello con la lógica competitiva e individualista del actor racional).

Visto así, y en un grado superior de abstracción, el entramado institucional conformado no tendría por objeto diseñar y operativizar un proyecto estatal específico sino, también y simultáneamente, modificar la racionalidad propia de los agentes del campo político provincial. En último término sólo a partir de la creación de un nuevo “sujeto político” es que, en el corto plazo, la regionalización sería viable y, en el largo, valores como los del desarrollo sustentable, transparencia, federalismo, etc serían efectivamente alcanzables.

Los resultados no serían para nada desdeñables. Este entramado lograría romper con la tradicional lógica política partidaria. Radicales y peronistas, eternos rivales, sentados en una misma mesa (vgr. UTPM), cara a cara, podrían observar que sus diferencias no serían obstáculo para encontrar puntos de contactos que les permitiesen configurar una institucionalidad pública común (vgr. “17 puntos de coincidencias básicas”). La tolerancia y la racionalidad primarían sobre el partidismo y el dogmatismo. Otro tanto puede decirse de los seminarios y talleres con los jefes de los ejecutivos locales. En éstos, la “solidaridad”, “la problemática y la solución conjunta”, doblegarían a la práctica política aislada, egoísta y

---

<sup>25</sup> Estos pueden presentarse sintéticamente de la siguiente manera: “no existe ninguna razón para que los actores racionales cooperen en la resolución de problemas comunes porque los bienes que resultan de dicha cooperación son de carácter público; es decir bienes que benefician tanto a aquellos que han contribuido a su producción como aquellos que no... - Rothstein (2001:213)-”. Explica Putnam (1994:206 y ss) que bajo las prescripciones del *homo economicus* la deserción -no cooperación- no sólo no constituiría una conducta irracional por parte de los actores sino, por el contrario, implicaría la decisión más racional.

dirigida a la maximización de los intereses del partido o de la localidad. A mediados del 2005, y no sin algunas dificultades, el proceso parecía cumplimentar con la mayoría de los fines originariamente previstos.

#### **4- Reflexiones finales:**

El trabajo realizado permite advertir que pese a la continuidad de la elite gobernante en Córdoba existiría un cambio en lo que a las reformas del Estado anteriores y posteriores a la crisis del 2001 se refiere. Ahora bien, el cambio se realizaría dentro de los límites del propio discurso hegemónico a nivel global: “el neoliberalismo”. Se desea, por lo tanto, cerrar este artículo con una mirada crítica hacia este último en general y, en particular, a su aplicación concreta en Córdoba.

Desde la perspectiva analítica que se sigue en este trabajo se considera que las nociones expuestas (vgr. “cooperación” y “coordinación”) no son axiomáticamente negativas: “lo que sucede es que están al servicio de la concentración-polarización de recursos y de una democracia participativa pero selectiva... -Sousa Santos (2007:35)-”. A esta definición se arriba por dos caminos autónomos e interconectados: el de “los presupuestos de la propia teoría” y “el del traslado de la teoría a la práctica”.

De conformidad al primero, y tal como lo prescribe el autor citado, la gobernanza efectivamente efectúa una síntesis entre los postulados propios de la teoría de la “legitimación” y los de la “governabilidad”, lo que acontece es que esta síntesis se realiza bajo los presupuestos propios de la segunda de las señaladas (vgr. neoliberalismo en su versión post-consenso). El máximo límite del neo-institucionalismo, reconocido como uno de las tareas a subsanar por dos de sus máximos exponentes<sup>26</sup>, radica en la carencia de una “teoría estructural del poder”. El “poder”, aparece en efecto en los trabajos del PROFIM siempre como una dimensión exógena e implícita, y nunca, por lo tanto, directamente problematizada ni totalmente teorizada. Claro está, desde allí, la manera en la cual éste se construye, y más importante aún, el modo en el cual éste se “redistribuye” se presenta como algo ciertamente secundario en el modelo por ellos activados. ¿Cómo frenar el proceso estructural de pauperización-concentración de la riqueza existente en la Córdoba de principios del siglo XXI? Este es el fenómeno que sigue sin respuesta; éste es el fenómeno que sigue sin pregunta. Se trataría, a nuestro modo de ver, de una omisión particularmente

---

<sup>26</sup> Ver Powell y Dimmagio (1999)

cara si se tiene en cuenta que pese al acelerado crecimiento económico experimentado en Argentina desde el 2003 en adelante, el 34,2% de los cordobeses seguirían estando por debajo de la línea de la pobreza en el 2° semestre del 2005 y la brecha entre pobres/ricos se mantendría prácticamente inalterada desde finales de la década pasada<sup>27</sup>.

De igual modo, y partiendo de estos presupuestos, la puesta en práctica de la regionalización mostraría la activación de una participación institucionalmente “selectiva” y, por lo tanto, “excluyente”. Así, y tal como se mencionó en el punto 3, “actores” hasta entonces ajenos a la construcción de esta clase de procesos serían llamados a hacer oír su perspectiva. Ahora bien, las organizaciones y seminarios efectuados “desde arriba” serían los encargados de decidir quien tendría voz y quien no la tendría. Uno de los silencios más evidentes sería el de los miembros de los órganos deliberativos locales. Una vez expresadas las opiniones de los intendentes y jefes comunales serían leídas de conformidad al marco de referencia utilizado por el propio equipo y, peor aún, ellas mismas seleccionadas. En efecto, éstas serían relevantes fundamentalmente para la conformación de las “Prioridades para el Desarrollo Regional”, para el PPT y el IDGR (obsérvese como la opinión aparece de nuevo objetivada y cuantificada a los fines de la ley específica) pero no, de manera directa, para la construcción del contenido del proyecto en sí mismo ni de la voluntad política destinado a sellarlo; contenido y voluntad que se canalizarían casi exclusivamente por vía de la UTPM. Y, aquí, finalmente la exclusión se cerraría. De una parte, porque centralizaría el proceso en el seno del PE y, de otra, porque se organizaría en torno a los partidos políticos. Juez, el segundo referente a nivel provincial, se enteraría del acuerdo una vez éste cocinado<sup>28</sup>.

Lo cierto es que, y tal como ya señalará, los logros iniciales del proyecto, ampliamente difundidos por sus promotores, poco a poco comenzarían a desvanecerse. Llegadas las elecciones legislativas del 2005 la tradicional lógica partidaria reaparecería en toda su extensión. Acastello y De La Sota se distanciarían y el ala oficial del partido restaría apoyo a todo lo relacionado a este último. El abandono político de las Comunidades sería un durísimo golpe para el proceso activado. Sin incentivos económicos suficientes provenientes “desde arriba” las acciones de los agentes locales tendientes al asociativismo se presentarían

---

<sup>27</sup> En igual momento, 2° semestre del 2005, el 13,6% de los cordobeses serían indigentes. El coeficiente gini en el gran Córdoba sería a octubre del 2001 y 2002 de 0,4094 y 0,4148 puntos, respectivamente. En el 2° semestre del 2005 sería de 0,4181 puntos. Ver la guía estadística de la municipalidad de Córdoba 2008 cuadros 5.82 y 5.84.

<sup>28</sup> Un colaborador de Acastello confesaría al momento de la suscripción del acuerdo del que surgiría el proyecto enviado a la legislatura: “*Juez aún no conoce el proyecto. Cuando lo lea se dará cuenta de que no se afectan las autonomías de los intendentes... por otra parte, el intendente de Córdoba será el menos afectado por la regionalización, ya que la Capital es una región en sí misma...*” -diario La Voz 15 de octubre del 2004-.

como extremadamente fragmentadas y puntuales. Destrabados los fondos provinciales (vgr. para la reparación de escuelas) la burocracia y el control lentificarían e ineficientizarían en buena medida la actuación de los nuevos organismos.

Sobre los miembros del PROFIM recae el privilegio, pero al mismo tiempo el peso, de haber sido uno de los primeros equipos académicos locales en involucrarse en esta clase de políticas. La eterna pregunta vuelve, por lo tanto, a resonar con particular fuerza: ¿Cuáles serían las posibilidades de transformar estas dinámicas, estructuralmente arraigadas, con los recursos materiales y temporales existentes en este proyecto en particular? Más allá de ella, se desea finalizar este trabajo dejando planteados una serie de interrogantes críticos a los presupuestos por ellos escogidos a la hora de configurarlo y activarlo. ¿Qué garantiza que los agentes involucrados en esta clase de entramados institucionales no los utilicen para satisfacer sus propios intereses personales (vgr. aislamiento del juecismo a nivel provincial)? ¿Acaso existe algo ínsito en ellos que los compela a dirigir sus acciones hacia la práctica democrática y tolerante y no, por el contrario, hacia la antidemocrática e intolerante?

## **5- Bibliografía:**

Azpiazu, Daniel y Martín Schorr, (2001), “Las Privatizaciones en la Argentina: desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias”, *Primer Congreso Nacional de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración*, 30 de agosto, Rosario, Argentina.

Beltran, Eduardo, (2006), “Hacia un Modelo de Regionalización para el Desarrollo Orientado por el Principio de Subsidiariedad: una lectura de la ley orgánica de regionalización de la provincia de Córdoba”, *Políticas Municipales para el Desarrollo Local y Regional*, EDUCC, Córdoba.

Bohm, Luis (coordinador), (2006), Desarrollo Local, Desigualdades Territoriales y Criterios de Convergencia, *Políticas Municipales para el Desarrollo Local y Regional*, EDUCC, Córdoba

Burgos, Germán (2000), “El Banco Mundial y su Análisis del Derecho y el Poder Judicial. ¿De qué Estado de Derecho nos Habla el Banco Mundial? 1992-1998”, *La Mano Invisible del Mercado. Derecho y Economía. El Otro Derecho*, Vol. 24, agosto, pp. 47-95, ILSA, Bogotá

- Cáceres, Pamela, (2006), “La Construcción Sociopolítica de las Regiones en la Provincia de Córdoba”, *Políticas Municipales para el Desarrollo Local y Regional*, EDUCC, Córdoba
- Friendland, Roger y Robert ALFORD, (1999), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, “Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”, Powell, Walter y Paul Dimaggio (Compiladores), Ed.: Universidad Autónoma de Estado de México, México, Pag. 294 a 329.
- Gelman, Susana G., (2001), “Análisis de la Deuda Externa Argentina”, *Revista de Economía*, <http://eco.unne.edu.ar/economia/revista/45/01.pdf>, 24-06-09
- Giuliano, Diego Alberto (2006), “De Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios”, *Políticas Municipales para el Desarrollo Local y Regional*, EDUCC, Córdoba
- Graglia, Emilio y Mario, RIORDIA (coordinadores), (2006), *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triángulo virtuoso*, Ed. EDUCC, Córdoba.
- Grassi, Estela, (2004), “Política y Cultura en la Sociedad Neoliberal: la Otra Década Infame”, en *Historia Política Argentina*, Título CDD 982, Ed. Espacio, pp 171-232, Bs. As.
- Harvey, David (2007), *Breve Historia del Neoliberalismo*, Ed. Akal, Madrid.
- Heydebrand, Wolf (2003), “The Time Dimension on Marxian Social Theory”, *12 Time and Society*, 2/3, pp. 88-147.
- Hood, C. (1991), “A Public Management for all Seasons?”, en *Public Administration*, Vol. 69, Spring, pp. 3 -19.
- Lardone, Martín y Luciano Donadi (2007), “Construyendo Consenso. La Modernización del Estado y los Mecanismos de Articulación entre BMD y Think Tanks en Argentina”, Fundación SIENA, [http://www.aaeap.org.ar/ejemplares\\_revista\\_apuntes\\_fundsiena.htm](http://www.aaeap.org.ar/ejemplares_revista_apuntes_fundsiena.htm), 10-02-09
- Lardone, Martín, (2006), “Bancos Multilaterales de Desarrollo y Relaciones Intergubernamentales en la Reforma del Estado de la Provincia de Córdoba”, *Gobiernos Bajo Presión: Relaciones Intermunicipales y Reforma del Estado: el caso Córdoba*, EDUCC, Córdoba
- Lista, Carlos A. (2008), “Justice at Risk: the Intervention of Transnational Agencies in the Promotion of Judicial Reforms in Latin America”, *2008 RCSL Annual Meeting: Law and Justice in the Risk Society*, 12 de July, Milan, Italy.
- Lozano, Claudio (2002), “Catástrofe Social en Argentina: la situación a junio de 2002”, *Instituto de Estudios y Formación de la CTA*, Ed. De la Universidad Nacional de La Plata, pp.302 a 315, Buenos Aires.



Manzo, Alejandro, Cecilia Gonzáles Salva, (2006), “Argumentos a Favor y en Contra de la Constitucionalidad de la Ley Provincial de Comunidades Regionales N° 9206”, revista Actualidad Jurídica, primera quincena de octubre, Año V, Vol. 110, Pág. 7252 a 7274.

Manzo, Alejandro y Romina, Luna Lencina, (2008), “*La Inconstitucionalidad de la Ley Provincial de Comunidades Regionales N° 9206: su repercusión sobre las instituciones democráticas*”, V Congreso Nacional de Derecho, Comisión IV: “Estado Derecho y Sociedad”, 2, 3 y 4 de Octubre, Córdoba (aprobado)

Manzo, Alejandro y Mariana MANZO, (2006), “Críticas al Actor Racional”, VII Congreso Nacional de Sociología Jurídica: “Sociedad, Diversidad y Derecho”, La Plata, 8, 9 y 10 de noviembre.

March, James G.- Johan P. OLSEN, (1993), “El Nuevo Institucionalismo: Factores Organizativos de la Vida Política”, pp:1-43, Rev. Zona Abierta, Ed. Pablo Iglesia, Madrid.

Perera, Verónica, (2007), “Neoliberalism as Pensamiento Unico: How did it happen?”, [http://www.newschool.edu/uploadedfiles/NSSR/Centers\\_and\\_Special\\_Programs/Veronica\\_Perera\\_050404.pdf](http://www.newschool.edu/uploadedfiles/NSSR/Centers_and_Special_Programs/Veronica_Perera_050404.pdf)

Powell, Walter y Paul Dimaggio, (1999), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México: Ed.: Universidad Autónoma de Estado de México, México.

Putnam, Robert, (1994), *Para hacer que la Democracia Funcione: La Experiencia Italiana en Descentralización Administrativa*, Ed. Galac, Caracas, Venezuela.

Rothstein, Bo (2001), “Las Instituciones Políticas: una Visión General”, pp: 199-238, *Nuevo manual de Ciencia Política*, Goodin, Robert – Hans-Dieter, Klingemann, (compiladores) Ed. Istmo, Madrid.

Sousa Santos, Boaventura (2005), *El Milenio Huérfano: Ensayos para una Nueva Cultura política*, editorial trota/ilsa, bogotá.

Sousa Santos, Boaventura (2007), “Más Allá de la Gobernanza Neoliberal: el Foro Social Mundial como Legalidad y Política Cosmopolitas Subalternas”, en Sousa Santos-Rodriguez Garavito *El Derecho y la Globalización desde Abajo: Hacia una Legalidad Cosmopolita*, Anthropos Editorial, México.

Villavicencio, Susana, (2001), “Crisis de la Ciudadanía: ¿Nueva Ciudadanía?”, En Carozzi S y Fitvo J. Comp., *El Desasosiego*, Ed. Homo Sapiens, pp 173-193, Rosario