

Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales, Córdoba, 1995-1997

MÓNICA B. GORDILLO*

Introducción

Como ya hemos destacado en otros trabajos¹, la reforma del Estado y la política de ajuste implementadas por el gobierno de Menem no siguieron el mismo ritmo en todo el país ni en todas las esferas de la vida social. Los ajustes estructurales en la mayoría de las provincias fueron demorados por motivos relacionados con sus situaciones particulares pero, también, con la estrategia del gobierno nacional que priorizó asegurar la gobernabilidad inicial. A pesar de algunos cambios introducidos, en la primera etapa las empresas públicas en

* CIFYH. UNC. CONICET.

Debo agradecer la colaboración de Ana Elisa Arriaga, Ana Guglielmelli, Natalia Lazzarini y Ana Laura Natalucci quienes como integrantes del equipo "Cultura política y acción colectiva en los '90: la provincia de Córdoba dentro del contexto nacional", bajo mi dirección y con subsidio de la SECYT UNC, tuvieron a su cargo relevar las acciones registradas en los diarios de Córdoba correspondientes al período 1995-1997.

1. Cfr. Mónica Gordillo, "El modelo cordobés y su crisis: la caída de Angeloz en 1995", *Anuario de la Escuela de Historia*, Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades UNC, A. III N° 3, 2003 pp.249-268 y Mónica Gordillo, "Reforma del Estado y acción colectiva en Córdoba: actores, identidades y espacio público a comienzos de los '90", ponencia presentada en las *XVIII Jornadas de Historia Económica*, organizadas por la Asociación Argentina de Historia Económica, Mendoza, 18 al 20 de septiembre de 2002.

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

general siguieron en manos de los gobiernos provinciales y sus bancos no se privatizaron, manteniendo su función de agentes financieros de esos gobiernos. En este sentido, en el proceso de ajuste y de reforma de los Estados provinciales pueden distinguirse tres fases: en la primera, a partir de 1990, el gobierno central comenzó con el recorte financiero a los bancos provinciales; la segunda fase, a partir de 1992, consistió en la reducción de la transferencia presupuestaria destinada a salud, asistencia social, educación y cultura y la eliminación de los ramales ferroviarios; en la última, mediante el Pacto Fiscal de septiembre de 1994, se institucionalizó el recorte de los recursos coparticipados. Esta decisión en un momento en que adquirirían ya visibilidad los costos del ajuste, traducidos en crisis en ciertas provincias y en economías regionales, resultó determinante para algunos gobiernos como el de Córdoba cuya negativa a firmarlo tensó aún más las relaciones con el gobierno nacional. Eduardo Angeloz, de la UCR, gobernaba la provincia desde 1983 y había sobrevivido a los embates del gobierno menemista con un discurso que hacía alusión a su propio modelo de reforma, manteniendo muchos de los canales de negociación de la anterior matriz Estado-céntrica. Esa situación y el refuerzo del imaginario de “isla” cordobesa desde el discurso oficial, tuvieron como correlato un alto nivel de protestas sociales en la primera mitad de la década², protagonizadas fundamentalmente por actores sindicales quienes, enmarcados en esa supuesta situación de “bienestar”, pretendían efectivizar sus demandas. Sin embargo éstas no pudieron generalizarse como cuestiones del debate público, o sea construir una agenda y un marco interpretativo que impugnara el discurso oficial, tanto el sostenido por el gobierno provincial como por el nacional. Esa conflictividad cambió de contenido y se intensificó a partir de las consecuencias del “efecto Tequila” a comienzos de 1995, incrementándose notablemente en el sector estatal provincial al no poder el gobierno afrontar sus compromisos de pago. La negociación sin éxito

2. Cfr. Mónica Gordillo, José Bompadre, Soledad Burnichon, Rosa Gleser, Ana Natalucci, Ana Carol Solís y Zulma Zárate, “*La acción colectiva en Córdoba: actores, demandas y espacio público, 1992-1995*”, ponencia presentada en las “III Jornadas de Encuentro Interdisciplinario y de actualización: Las Ciencias Sociales y Humanas en Córdoba”, organizadas por la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 4 al 6 de septiembre de 2002.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

con el gobierno nacional para conseguir fondos que permitieran afrontar el pago de salarios acentuó la deslegitimación de Angeloz y lo convenció de la necesidad de entregar anticipadamente el gobierno a quien había resultado ganador en las elecciones del mes de mayo. Fue así que el 6 de julio de 1995 Angeloz renunció, como consecuencia también de la movilización popular que tuvo su punto más álgido en el estallido del 22 y 23 de junio de ese año.³ El gobernador electo, Ramón Mestre también de la UCR pero de una línea interna opositora a la de Angeloz, asumió el gobierno en un contexto de emergencia económica e intensa movilización, fundamentalmente de los gremios estatales.

Lo que me interesa abordar en este trabajo es la relación entre acción colectiva y construcción de agendas. Acuerdo con los que, dentro del debate actual, consideran que para analizar la complejidad de la acción colectiva –los factores que la producen, la implicancia de la gente, su mantenimiento en el tiempo y las consecuencias en las identidades– es necesario integrar distintas variables y dimensiones, efectuando una síntesis⁴ entre los aportes de la vertiente norteamericana, más centrada en la consideración de los componentes instrumentales de la acción (teoría de la “movilización de recursos”), y la europea, interesada en analizar las implicancias “expresivas” e identitarias puestas en juego en la acción.⁵

Ahora bien, en este trabajo me interesa particularmente reflexionar no sobre los factores que incentivan la acción colectiva sino

3. Cfr. Mónica Gordillo, “El modelo cordobés y su crisis...”, *op. cit.*
4. Entre quienes han intentado este trabajo, cfr. Sidney Tarrow, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza, Madrid, 1997 y Mc Adam, Mc Carthy, Zald, *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Itsmo, Madrid, 1999.
5. Entre los principales aportes en este sentido podemos citar a Alberto Melucci, “Asumir un compromiso. La identidad en los nuevos movimientos sociales”, en *Revista Zona Abierta*, núm. 69, Madrid, 1994 y a Antonio Rivas, quien en “El análisis de marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales” (en Ibarra y Tejerina, *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid, 1998) analiza el concepto de “marcos culturales” proponiendo un modelo teórico de análisis y destaca los aportes de distintos autores en sus intentos por definir los procesos de “enquadre” (cultural framing).

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

sobre el proceso de generalización de demandas a partir de su instalación en la esfera pública, o sea sobre la construcción de su sentido público. Si partimos de una definición genérica de acción colectiva⁶, entendida como el desafío planteado por un grupo de personas, que comparte objetivos comunes y se moviliza en pos de demandas que busca instalar en el espacio público, con la pretensión de generalizarlas y promover lazos de solidaridad, esto significa que la construcción de un sentido “público” es esencial a la definición de la acción colectiva como tal. Es decir, lo que la caracteriza es la presencia de un colectivo, un “nosotros” que interpela –no necesariamente preexistente sino que puede constituirse durante la acción misma– un “ellos” que es interpelado y es el destinatario de la acción pero, también, un “vosotros”, un espectador que se espera captar, un público que juzga. Por lo tanto toda acción colectiva trasciende los intereses y valores de los actores que promueven la acción, quienes no son estrictamente los autores de su sentido sino que, por el contrario, éste es resultado de una construcción dinámica e histórica. Esto es, justamente, lo que otorga a la acción su sentido público y remite a la consideración del impacto de la acción. La valoración de este impacto no debe medirse sólo en relación con los resultados alcanzados en términos de los objetivos propuestos en las demandas, sino también teniendo en cuenta su impacto en la dinámica social, lo que podría considerarse como la inscripción pública de las acciones.⁷ Ahora bien, ¿cuándo una inscripción en el espacio público se convierte en una cuestión del debate público? O sea, ¿cuándo se constituye en un tema de la agenda pública? ¿Cómo se construye su sentido público? Entendemos por “agenda” el conjunto de puntos o asuntos en los que, en un determinado momento, se centra la atención. Pero es preciso diferenciar distintos tipos de agendas: la *agenda de los medios*, como la colección de temas que reciben la atención de los medios de comunicación; la *agenda pública*, como el conjunto de problemas que un público más o menos amplio considera relevante;

6. Sin entrar a diferenciar los distintos tipos en función de su contenido ni de su mantenimiento en el tiempo: acción colectiva de protesta, acción política, ciclo de protesta, movimiento social, entre otros.

7. Cfr. Sebastián Pereyra, “Acción colectiva, acción política y protestas sociales”. [s/d de edición].

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

la *agenda gubernamental*, entendida como los temas a los que se dedica tiempo en alguna de las arenas políticas y la *agenda electoral*, como el grupo de puntos conflictivos debatidos por los candidatos en unas elecciones. Cada una de estas agendas, aunque muy relacionadas entre sí y sólo separadas a los efectos analíticos, pueden concebirse como el resultado de procesos de fijación competitivos y su contenido puede no parecerse nada a realidades “objetivas”.⁸

Volviendo entonces a las preguntas iniciales planteamos, como una primer hipótesis, que las demandas sostenidas a través de la acción colectiva obtienen visibilidad y se incorporan como temas de la agenda pública si existe una estructura de oportunidades políticas⁹ favorable y la posibilidad de construir marcos interpretativos y redes ampliadas¹⁰ de movilización que permitan su generalización, básicamente por la articulación de las demandas en términos de derechos. En este sentido en la coyuntura seleccionada para el análisis se habrían dado esas condiciones. Partimos del supuesto de que, generalmente, la construcción de agendas es resultado de procesos acumulativos, de demandas que se van sedimentando pero que logran obtener visibilidad y convertirse en cuestiones públicas, en prioridades que deben ser atendidas por quienes están en condiciones de dar respuestas, cuando se producen coyunturas críticas o favorables que las habilitan. Es por eso que éstas se convierten en un espacio privilegiado para analizar los temas del debate público y para valorar posteriormente su impacto en la determinación de políticas públicas, es decir en las respuestas que se generan desde los poderes del Estado. Aunque este aspecto no será

8. Cfr. J. Mc Carthy, J. Smith y M. Zald, “El acceso a la agenda pública y a la agenda del gobierno: medios de comunicación y sistema electoral”, en D. Mc Adam, J. Mc Carthy y M. Zald, *op. cit.*, pp. 416-417.
9. La estructura de oportunidades políticas refiere a las dimensiones del sistema político que pueden incentivar o desactivar la acción. Las dimensiones que constituyen una estructura favorable son: apertura del acceso a la participación, divisiones dentro de las elites gobernantes, cambios en los alineamientos del gobierno y disponibilidad de aliados influyentes. Cfr. Sydney Tarrow, *op. cit.*
10. Las *estructuras movilizadoras* son los vehículos colectivos tanto formales como informales a través de los cuales los actores se movilizan así como las organizaciones y redes sociales que se utilizan para construir y sostener un movimiento. Cfr. J.C. Jenkins, “La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales”, en *Zona Abierta* N° 69, 1994, pp. 5-49.

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

abordado en este artículo, porque eso daría lugar a otro trabajo, ofreceremos sin embargo algunos elementos para mostrar cómo determinadas acciones produjeron respuestas desde la esfera estatal que contribuyeron a su vez indirectamente a crear marcos de referencia para activar y legitimar esas mismas acciones, al construir un sentido de “agencia”, es decir de percepción colectiva de que es posible con la acción cambiar el orden de cosas.¹¹

De este modo, la coyuntura de crisis del gobierno de Angeloz y la implementación del ajuste en la provincia representan un momento de inflexión, tanto en lo que se refiere a la situación provincial como a nivel nacional, donde luego de una etapa de inicial fragmentación de la protesta y de las identidades de los actores comenzaron a consolidarse formatos novedosos y alternativas organizacionales, como intentos embrionarios de recomposición de los lazos sociales fundamentalmente en espacios nuevos. Esto sustenta nuestra segunda hipótesis que considera la coyuntura analizada como un período de transición en la dinámica de la acción colectiva, donde comenzaron a incorporarse nuevas cuestiones en la agenda pública que llegarán posteriormente a consolidarse como temas en las otras agendas (gubernamental, electoral y de los medios) hacia la segunda mitad del año 1997. En este sentido y sólo a modo de algunos ejemplos, vale la pena recordar las importantes protestas que tuvieron lugar a comienzos de 1997, tanto a nivel nacional –las de Cutral-Có y Plaza Huincul o las de Salta y Jujuy, entre otras– como provincial, entre las que se destacaron los cortes de ruta en varias localidades, y la constitución de la “Alianza” en el plano político, que comenzó a disputar la hegemonía peronista contribuyendo a construir nuevos marcos interpretativos.

1. La segunda reforma del Estado y el ajuste provincial

Menem asumió su segunda presidencia en medio de una importante crisis. El año 1995 se cerró con un descenso del 4,4% en el PBI,

11. Gamson distingue tres componentes básicos en un marco para la acción colectiva: injusticia, agencia e identidad. Cfr. William Gamson, “Constructing social protest”, en H. Johnston and B. Klandermans, *op. cit.*, p. 90.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

un fuerte aumento del desempleo que trepó al 18%, una mayor insolvencia de los bancos y un creciente desequilibrio fiscal.¹² Sin embargo, y a pesar de la opinión de distintos sectores acerca de la necesidad de salir paulatinamente de la convertibilidad para amortiguar los costos de las reformas, el gobierno se mantuvo inflexible en sus lineamientos, dispuesto a concretar las reformas que habían quedado pendientes. Como en 1989, se recreó el clima de emergencia económica que el Ejecutivo utilizó para reclamar amplios poderes de decisión e implementar sucesivas medidas de reducción de gastos, aumentos de impuestos y una nueva ola de privatizaciones, entre ellas la reforma del sistema previsional, para atender las necesidades fiscales. El 21 de febrero de 1996 el Senado aprobó los “superpoderes” y la reestructuración administrativa, por lo que se autorizó al Poder Ejecutivo a suprimir y fusionar 34 organismos públicos, a descentralizar servicios estatales y a privatizar y dar en concesión empresas y servicios que todavía permanecían en manos del Estado, como por ejemplo la de correos.¹³ Por otra parte y para mitigar los conflictos que podían suscitarse con los proyectos de flexibilización laboral, en marzo se puso en marcha el Consejo Nacional del Trabajo y Empleo. El ajuste en el Estado nacional continuó en junio con los anuncios de eliminar 19 secretarías y 40 subsecretarías, medidas que se sumarían a la reducción de 4.500 empleados en el Ministerio de Economía decidida a fines de mayo.¹⁴ Aumentaron también las presiones para una desregulación integral del mercado de trabajo, por lo que numerosos sindicatos debieron aceptar cambios en los convenios colectivos que, de hecho, implicaron una desregulación de facto en las relaciones laborales y una reducción en los costos laborales. Los gobiernos provinciales, imposibilitados –en la mayoría de los casos– de pagar sueldos, haberes jubilatorios y deudas con los proveedores, debieron poner en marcha las reformas que habían evitado en el período previo. Así, con el apoyo de los organismos de crédito y del propio gobierno

12. Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre, “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico*, V. 36, N° 143, octubre-diciembre 1996, p. 761.

13. *La Voz del Interior*, Córdoba, 22/2/1996, p. 7 A.

14. *La Voz del Interior*, Córdoba, 25/6/1996, p. 1 A y 30/5/1996, p. 11 A.

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

nacional, muchas empresas públicas y bancos oficiales comenzaron a privatizarse y los sistemas previsionales fueron transferidos al gobierno central.¹⁵

Sin embargo el contexto de 1995 no era el mismo que el de 1989. En ese momento Menem contó con un consenso inicial para las medidas entre sus propios parlamentarios basado no en la convicción sino en la necesidad de “cruzar el desierto”. Su relativo éxito en el corto plazo, al provocar cierta reactivación económica, mantuvo los apoyos. Pero la nueva situación de crisis, sin muchas perspectivas de crecimiento, hizo aflorar las divisiones en el interior del peronismo a la vez que renovó también la ofensiva de los partidarios de profundizar la liberalización económica sin detenerse en consideraciones políticas. En ese contexto salieron a luz los conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso, entre el sector político de la administración y el equipo económico, así como un fuerte malestar entre los dirigentes sindicales peronistas.¹⁶ Esas tensiones llevaron a la renuncia el 26 de julio de 1996 de quien parecía condensar las causas de la recesión: Domingo Cavallo. Aunque el gobierno no modificó el rumbo económico, lo ocurrido hablaba de las fisuras internas que llevarían luego a la formación de nuevos liderazgos, entre ellos el de Eduardo Duhalde. Esas fisuras abrieron también el espacio para el crecimiento de una oposición política y social, cuya materialización más novedosa fue la constitución de la “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación” en agosto de 1997, que consiguió en las elecciones parlamentarias de octubre poner fin a las victorias electorales obtenidas por el peronismo desde 1987.

1.1. Los cambios en Córdoba, ¿desactivación del ciclo de protesta?

El déficit fiscal que debió enfrentar el nuevo gobierno que asumió en julio de 1995 llegaba a un 20% aproximadamente sobre el total de recursos y aportes provinciales, lo que colocó al Estado provincial en una cuasi cesación de pagos, adeudando montos en concepto de

15. P. Gerchunoff y J.C. Torre, *op. cit.*, p. 763.

16. *Ibíd.*, p.764.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

salarios, deudas a proveedores y aportes a los organismos previsionales y de seguridad social. Por otro lado, la negativa a firmar el Pacto Fiscal, por no aceptar el gobierno provincial las condiciones impuestas relativas a privatizar la banca oficial, la empresa provincial de energía (EPEC), derogar el impuesto a los ingresos brutos y transferir la Caja Provincial de Jubilaciones, impedía el acceso a los incrementos por coparticipación federal.¹⁷ Lo anterior llevó a diseñar vías para superar la crisis, una de ellas fue la de restablecer el equilibrio fiscal a través del financiamiento a largo plazo de la deuda mediante la emisión de deuda pública interna, los CECOR (certificados de cancelación de deudas), la disminución de partidas del gasto e inversión públicas, la reducción de la planta de personal en situación laboral precaria (interina y contratada) y la renegociación con el Estado nacional de un acuerdo fiscal, lo que llevó finalmente a adherir al Pacto Fiscal Federal a comienzos de 1996.¹⁸

Otra de las vías fue la de aplicar políticas de racionalización administrativa. Se concentró en un pequeño número de ministerios el conjunto de funciones de conducción, produciendo una fuerte disminución de los cargos políticos y administrativos, en especial en los Ministerios de Educación y Salud, y la centralización en la toma de decisiones.¹⁹ En materia de salud las primeras acciones consistieron en la cancelación de contratos a personal interino y suplente, dado que el gobierno consideraba que se había producido una expansión artificial: se prescindió de alrededor de ochocientos agentes y se redujo en el presupuesto de 1996 aproximadamente cuatro mil cargos vacantes. En el mismo sentido se actuó en el área de educación donde se revisaron las situaciones de los docentes licenciados exigiendo en algunos casos el regreso al servicio, se disminuyeron las bonificaciones por antigüedad y se insistió reiteradamente en la voluntad de reformar el

17. A comienzos de 1996 se calculaba que la provincia había perdido cuarenta y ocho millones de pesos en seis meses por no haber firmado el pacto de coparticipación. Cfr. *La Voz del Interior*, Córdoba, 25/1/1996.

18. Carlos La Serna, "Actores y procesos en la crisis del Estado de Bienestar", en *Administración y sociedad*. Revista del IIFAP UNC, Córdoba, IIFAP UNC, N° 10, 1997, pp. 112.

19. *Ibidem*, p. 113. El autor señala que se cubren sólo cuatro de los once Ministerios a que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo faculta.

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

Estatuto Docente. Otro conjunto de medidas tendió a la descentralización de servicios hacia el nivel local municipal. Fue proyectado para el caso de las unidades educativas de forma progresiva y consensuada a partir de “pruebas piloto” con aquellos con mayor capacidad de gestión, aunque posteriormente no se cumpliera de esa manera.²⁰ En lo se refiere a la privatización de empresas públicas, a fines de 1996 se anunció la división de EPEC pero luego el proyecto no prosperó. Lo que se concretó en abril de 1997 fue la privatización del servicio de agua potable en la provincia que pasó a manos de la empresa francesa Lyonnaise de Eaux quien suscribió un contrato de concesión y constituyó el consorcio Aguas Cordobesas.

Como señaláramos, el gobierno de Mestre no sólo asumió en medio de una severa crisis sino también en el punto más álgido de un ciclo de protesta iniciado a fines de 1994. Como todo nuevo gobierno su llegada estaba rodeada de expectativas, en especial porque su equipo político gozaba de apoyo social y el propio gobernador poseía un fuerte liderazgo asentado sobre su exitosa gestión al frente del municipio. De todos modos la experiencia previa de presión corporativa siguió, como veremos, ejerciéndose en los primeros meses de gobierno, por un lado para poder acercar las demandas de los sectores afectados por la crisis pero, también, porque esa era la práctica a la que estaban acostumbrados los actores. En este sentido, a pesar que el nuevo gobierno contó con una fuerte legitimación inicial, como un efecto de continuidad se mantuvieron en los primeros meses los canales tradicionales para la inscripción de demandas. Esta situación se modificó hacia fin de año y sobre todo cuando se pusieron en marcha las proyecciones para 1996, con la abrupta puesta al día de los imperativos de la reestructuración, dado que el estilo de gestión se caracterizó, como veremos, por cerrar todo espacio de negociación al imponerse las decisiones desde arriba, resueltas por pequeños equipos técnicos. Sin embargo, desde el punto de vista de la estructura de oportunidades políticas, el malestar que comenzó a generarse llevó a la búsqueda de aliados y a la creación de canales alternativos para exteriorizar las demandas, que presionaron sobre el sistema para producir cierta apertura. Esto generó un entorno social crítico en el

20. *Ibidem*, pp. 114-115.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

que fueron obteniendo visibilidad las demandas derivadas de los programas de ajuste y los problemas de integración social.

2. Las respuestas de los actores sociales: principales características de las protestas en el período:

Una constatación interesante para todo el período es la multiplicación de los lugares de protesta, tanto a nivel provincial como nacional. En lo que se refiere a la provincia de Córdoba, si bien el 77% de las acciones se concentraron en la ciudad Capital, llama la atención la diversidad de localidades (treinta y siete) que fueron escenario de alguna protesta, predominando en general las que afectaban a toda la comunidad.²¹

En lo que se refiere al resto del país, se observa también la constitución de espacios de protesta ligados directamente con la privatización de empresas estatales –en especial de la petrolera YPF– en economías que habían desarrollado su principal actividad dependiendo de ellas. En la cantidad de acciones registradas predominan las que se llevaron a cabo en la provincia de Buenos Aires y en Capital Federal, pero siguen en orden de importancia las que tuvieron como escenario a las provincias de Jujuy y Salta, Neuquén y Río Negro, y también a Tucumán. Esta mayor dispersión de las acciones marca una diferencia con lo observado en la primera mitad de la década. Otro cambio importante con relación al período anterior, tanto en la provincia de Córdoba como en el resto del país, es la disminución de las acciones originadas en el sector estatal. En el primer caso éstas representan el 36% de las acciones mientras que en el segundo sólo el 20%.²²

Los datos adquieren mayor relevancia si se los compara con su incidencia en 1991 cuando era del 46% y del 53% respectivamente, y en 1995, momento de inicio del período de este estudio, cuando las acciones en el sector estatal en la provincia ascendían a más del 50%

21. Procesamiento de los registros efectuados por el equipo bajo mi dirección de la información proporcionada por el Diario *La Voz del Interior*, período julio 1995-julio 1997.

22. *Ibidem*.

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

frente a la disminución al 26,8% operada a nivel nacional.²³ Lo anterior no entra en contradicción con lo señalado más arriba respecto a la incidencia de protestas ligadas a la privatización de empresas estatales, porque las que las llevan a cabo son las comunidades o los actores afectados por ellas pero que ya no pertenecen a la órbita estatal, a diferencia de lo ocurrido en el período anterior donde predominaban las acciones sindicales en el sector estatal.

En Córdoba, sin embargo, observamos en el primer semestre de nuestro período –o sea el que va del 1° de julio al 31 de diciembre de 1995– el mantenimiento de la acción colectiva en el sector estatal, que representa el 17% de las protestas del total del semestre, para descender posteriormente al 6,1%, 8% y 4,7% en los tres semestres posteriores. En el tercer semestre se modifican tanto las características de las protestas como los actores intervinientes, dada la importancia que adquieren las acciones en el sector industrial y en diferentes espacios comunitarios, constituyendo redes de movilización novedosas.²⁴

Comparando los cuatro semestres analizados según el total de acciones, encontramos los siguientes resultados:

Total de acciones en la provincia

Jul/Dic 1995	Ene/Jun 1996	Jul/Dic 1996	Ene/Jun 1997	Total
29,1%	19,1%	30,5%	21,3%	100%

Cuadro elaborado en base a los datos aparecidos en el periódico *La Voz del Interior*, Córdoba, 1-7 1995 al 30-6-1997.

23. Mónica Gordillo, José Bompadre, Soledad Burnichon, Rosa Gleser, Ana Natalucci, Ana Carol Solis y Zulma Zarate, “*La acción colectiva en Córdoba: actores, demandas y espacio público, 1992-1995*”, ponencia presentada en las “III Jornadas de Encuentro Interdisciplinario y de actualización: Las Ciencias Sociales y Humanas en Córdoba”, organizadas por la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 4 al 6 de septiembre de 2002.

24. Procesamiento de los registros efectuados por el equipo bajo mi dirección de la información proporcionada por el Diario *La Voz del Interior*, período julio 1995-julio 1997.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

Si analizamos el **tipo de acciones** vemos que se han diversificado para el período tanto los actores como los contenidos de las mismas:

Tipos de Acciones Córdoba	Porcentaje
Sindicales	52,7%
Diversas comunidades	21,5%
Laborales no sindicales	12,7%
Derechos y justicia	6,6%
Varias	6,5%

Cuadro elaborado en base a los datos aparecidos en el periódico *La Voz del Interior*, Córdoba, 1-7 1995 al 30-6-1997.

Como se podrá apreciar, las acciones llevadas a cabo por los sindicatos siguen siendo las predominantes (52,7%) y dentro de ellas las promovidas por sindicatos del sector estatal representan el 35%. Es de destacar, sin embargo, la movilización de gremios del sector industrial entre ellos la de sectores económicos tradicionales de Córdoba como el metalúrgico y automotriz que habían permanecido inactivos en períodos anteriores. De todos modos se observa el crecimiento de acciones promovidas por fuera de las estructuras movilizadoras tradicionales, por ejemplo las de diferentes comunidades: educativas, vecinales, de localidades afectadas por la política de ajuste tanto nacional como provincial. En igual sentido ocupan un lugar importante las ocasionadas por problemas derivados de la fuente de trabajo pero que no se canalizan por medio de estructuras sindicales, así también –por ejemplo– tímidamente empiezan los “desocupados” a constituirse como un colectivo que inscribe demandas en la esfera pública, representando el 1,4% las que se definen promovidas por este nuevo actor.²⁵

25. *Ibidem*.

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

En lo que se refiere al total nacional registrado en la fuente utilizada, se destaca lo siguiente:

Tipos de Acciones Nación	Porcentaje
Sindicales	38,1%
Derechos y justicia	17%
Carcelarias	15%
Sindical general	10,9%
Diversas Comunidades	8,8%
Laborales no sindicales	6,9%
Agrarias	3,4%

Cuadro elaborado en base a los datos aparecidos en el periódico *La Voz del Interior*, Córdoba, 1-7 1995 al 30-6-1997.

Como vemos, también predominan las protestas sindicales aunque en un porcentaje inferior al de períodos anteriores. Dentro de ellas el 19,7% corresponde al sector estatal. Un cambio que se opera en este período es el alto porcentaje dentro del total sindical de las protestas generales (10,9%), entendiendo por éstas las que realizaron las centrales sindicales, lo que habla de un estado de mayor movilización, como consecuencia de los intentos del gobierno nacional de avanzar en los proyectos de reforma laboral.

Al considerar los *formatos* de las acciones para todo el período a nivel nacional lo que se observa es:

Formato de Acción Nación	Porcentaje
Marcha*	26,5%
Huelgas	19%

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

Cortes	11,6%
Motín	10,2%
Concentración	8,2%
Petitorio	6,1%
Actos	4,8%
Huelgas de hambre	3,4%
Tomas	2%
Otras	8,9%

* Incluye "caravana" con el 2,7% y "tractorazos" 0,7%

Cuadro elaborado en base a los datos aparecidos en el periódico *La Voz del Interior*, Córdoba, 1-7 1995 al 30-6-1997.

En líneas generales las características son similares a las de la primera mitad de la década. Sin embargo con las formas tradicionales se combinan en algunos casos los "paros" con cortes de ruta, ollas populares, piquetes o radios abiertas.

Si tomamos ahora la información referida a Córdoba para todo el período observamos:

Formato de Acción Córdoba	Porcentaje
Marcha *	18,4%
Concentración	13,9%
Toma	13,2%
Cortes	11,6%
Huelgas	10%
Asambleas- Reunión	8,5%
Actos	4,7%

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

Comunicado	4%
Petitorio	3,3%
Olla popular	2,6%
Sentada	2,1%
Carpa	1,2%
Otras	6,5%

* Incluye "caravana" con el 0,9% y "tractorazos" 0,5%

Cuadro elaborado en base a los datos aparecidos en el periódico *La Voz del Interior*, Córdoba, 1-7 1995 al 30-6-1997.

La disminución en la incidencia del formato "paro", que ocupaba el primer lugar en la primera mitad de la década, nos habla de la paulatina consolidación de otro tipo de repertorios no convencionales, marcando una diferencia importante con el momento precedente cuando seguían predominando los formatos típicos de canalización de protestas de la matriz Estado-céntrica, donde la huelga era el principal instrumento de presión y/o posterior negociación con el que contaban los sindicatos frente al Estado y la patronal. También se destacan, en contraposición con la poca incidencia a nivel nacional, las ocupaciones de dependencias –tanto estatales como privadas– con el objeto de obtener prontas soluciones a los reclamos planteados. Si consideramos en cambio los nuevos actores o espacios de protesta poco institucionalizados, vemos que los repertorios combinaron los "cortes" de calles o de rutas, asociadas especialmente con los reclamos vecinales, barriales o de localidades del interior provincial, con caravanas, carpas, sentadas y actos que buscaban atraer la atención de los medios y obtener visibilidad.²⁶

26. *Ibidem*.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

3. La construcción de la agenda pública:

En otro trabajo he puntualizado los distintos conflictos y acciones desarrollados en el período.²⁷ Lo que presentaré a continuación aparece como un intento de síntesis y clasificación del conjunto de las demandas sostenidas, buscando precisar aquellas cuestiones que se generalizaron como temas en la agenda pública. Metodológicamente dividiremos las demandas en tres tipos: las que se originaron en el sector estatal, las del sector industrial y las que surgen en nuevos espacios, todas ellas sin embargo con la intención de trascender al sector y generalizarse como problemas que afectan al bien común. Dentro de cada espacio intentaremos especificar los formatos, estructuras movilizadoras y marcos interpretativos que se utilizaron y permitieron generalizar las demandas como cuestiones del debate público.

3.1. Las cuestiones de agenda en el sector estatal:

Hemos destacado en otra oportunidad la temprana constitución en Córdoba de una Coordinadora de Gremios Estatales que sostuvo una sistemática confrontación con el gobierno, asumiendo un decisivo papel en la caída de Angeloz.²⁸ El nuevo gobernador no logró desactivar fácilmente esa estructura movilizadora, por lo que en la primer etapa de su gestión se mantuvo –como ya hemos señalado– una alta conflictividad en el sector y la respuesta de los actores mostró una clara intención de no fragmentar la protesta, más allá de las reivindicaciones específicas que los distintos sindicatos llevaron adelante. En ese sentido, apenas asumido Mestre, la Coordinadora de Gremios Estatales organizó el 14 de julio de 1995 una marcha a la Casa de Gobierno *rechazando el plan de emergencia y el ajuste lanzados por el gobierno* y pidiendo equidad frente a la crisis.²⁹ Esta

27. Cfr. Mónica B. Gordillo, “Las acciones de protesta en el marco de ajuste del Estado cordobés (1995-1997)”, presentado como parte del Informe Anual del proyecto *Cultura política y acción colectiva en los '90: la provincia de Córdoba en el contexto nacional*, subsidiado por la SECYT UNC. Período informado 2004.

28. Cfr. Mónica Gordillo, “El modelo cordobés...”, *op. cit.*

29. *La Voz del Interior*, Córdoba, 14/7/1995, p. 6 A.

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

demanda se mantuvo durante todo el período. El tema que se incorporó en la agenda pública con relación a este punto *era el de mantener un modelo de Estado inclusivo* –como el que había sobrevivido en la provincia hasta ese momento– y, en particular, un *tipo de gestión gubernamental que mantuviera los espacios para la representación y concertación de los distintos sectores sociales*. Es necesario destacar las acciones desarrolladas para generalizar la cuestión como una que afectaba a todos los cordobeses, recurriendo a estructuras movilizadoras diversas como, por ejemplo, a la Mesa de Enlace Gremial, constituida por el MOAS (Movimiento de Acción Sindical), la Delegación Regional Córdoba de la CGT y la CTA, que resolvió la realización de un paro por 24 horas el 10 de agosto en toda la provincia para repudiar la política económica nacional y provincial. Además de estas estructuras más institucionalizadas, durante el resto del año se establecieron redes con otros sectores sociales y se utilizaron formatos como las ollas populares, contando también con la adhesión de la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS)³⁰, organización surgida en 1992 cuando se había constituido la Mesa de Concertación de Políticas Sociales.

Dentro del sector estatal las acciones en el sector educativo, tanto las sindicales como las emprendidas o que acompañaron distintas comunidades educativas, fueron las de mayor impacto durante la primera etapa del gobierno. A las medidas iniciales que tenían como objetivo el pago de haberes adeudados, se sumó hacia fin de año otro motivo de conflicto: *la reforma educativa que también afectaría a las escuelas técnicas* y que originó una intensa movilización durante todo el período, aunque la misma fue cambiando de formatos según las circunstancias. Así en un primer momento se recurrió a los paros acompañados de acciones que implicaron a las comunidades educativas, como la toma de ciento veinte escuelas técnicas en toda la provincia organizada en forma conjunta por la UEPC y AMET, el día 9 de noviembre de 1995, cuestionando la falta de consenso de los sectores involucrados en el proceso de reforma.³¹ El año terminó con

30. *La Voz del Interior*, Córdoba, 12/12/1995, p. 8 A.

31. *La Voz del Interior*, Córdoba, 3/11/1995, p. 8 A y *La Voz del Interior*, Córdoba, 10/11/1995, p. 11 A.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

la conformación de una Coordinadora en defensa de la Educación pública –integrada por la UEPC, representantes de otros gremios docentes y de la comunidad educativa– que realizó el 4 de diciembre una nueva marcha a la Casa de Gobierno, debiendo enfrentar la represión de la policía.³² Este conflicto remitía al tema más general inscripto en la agenda que ya hemos puntualizado: *la de mantener espacios de representación sectorial para analizar en conjunto las transformaciones a efectuar* aunque, sin duda, detrás de esta demanda generalizable se encontraba el objetivo sectorial de defensa de la fuente de trabajo que se estimaba amenazada por la reforma educativa.

Otra cuestión incorporada a la agenda pública apenas iniciado el año 1996, fue *la oposición a la descentralización propuesta por el gobierno en áreas de educación y salud*. Esta demanda fue sostenida a través de acciones que combinaron tomas de establecimientos educativos, petitorios, marchas y caravanas de autos, participando en algunas de ellas delegaciones del interior.³³

Otro foco de conflictos como consecuencia de las políticas de ajuste, tuvo lugar en los hospitales públicos tanto provinciales como municipales. En el primer caso se conformó una Comisión Interhospitalaria que llevó a cabo una serie de acciones que contribuyeron a sostener *como cuestión del debate público la necesidad de asumir el problema de la salud como una política de Estado*, remitiendo también al tema más general de mantener un Estado inclusivo y que generara un ámbito para la representación de los sectores afectados con las políticas públicas.

En la segunda mitad del año 1996 se utilizaron formatos de protesta menos convencionales para provocar mayor visibilidad de las demandas y, además, las acciones implicaron a los distintos sectores educativos tanto públicos como privados y a varias localidades del interior provincial. Se recurrió a marchas, sentadas, jornadas de reflexión en plazas públicas, acciones callejeras protagonizadas por

32. *La Voz del Interior*, Córdoba, 5/12/1995, p. 1 A y 12 A.

33. En la marcha a la Casa de Gobierno realizada el 15 de mayo participaron delegaciones de Río Cuarto, Alta Gracia, Cruz del Eje, Punilla, entre otras. *La Voz del Interior*, Córdoba, 16/5/1996, p. 1 A y 8 A.

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

docentes que limpiaron vidrios en esquinas céntricas, rondas con velas, clases públicas, muestras artísticas, tomas de establecimientos para oponerse a la fusión de cursos decidida por el Ministerio de Educación de la provincia, entre otras.

Ahora bien, si consideramos el resto de las acciones desarrolladas en el sector estatal observamos que otra importante demanda sostenida en el período fue *la oposición a la privatización de entidades públicas como el Banco de la Provincia, la Caja de Jubilaciones, la empresa de energía y la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento (DIPAS)*. Las acciones en este sentido fueron diversas, en especial para evitar la privatización del agua, que –como vimos– fue la única que se concretó a comienzos de 1997.

3.2. Demandas generalizadas en el sector industrial:

La sobrevaluación del peso argentino, sumado al efecto “Tequila” que contrajo las inversiones extranjeras en el sector productivo y a la crisis provincial con sus consecuencias en el empleo y en el consumo, impactaron negativamente en la industria cordobesa agudizando un proceso de retroceso que se remontaba en el tiempo. A comienzos de 1996 *este problema y el del desempleo se instalaron con fuerza en la agenda pública*. La Asociación de Industrias Metalúrgicas de Córdoba señalaba que desde 1978 se observaba un 33,5% menos de establecimientos fabriles en el sector, una disminución de 2624 puestos de trabajo y una baja en la producción del 43%.³⁴ En el mismo sentido se indicaba que en encuestas realizadas el desempleo era el “problema más grave” en la percepción de la gente. Los datos oficiales indicaban que en el primer bimestre del año la caída de la actividad industrial había sido en Córdoba del 10,7% con respecto al año anterior.³⁵ Por otra parte, en ese contexto, comenzaron a explicitarse los proyectos de reforma laboral y las empresas automotrices manifestaron su intención de flexibilizar los convenios en el mes de julio. Fiat Auto tomó la iniciativa al celebrar su nuevo convenio con el SMATA que, a pesar de haber sido objetado por la UOM, fue ratificado por la

34. *La Voz del Interior*, Córdoba, 16/1/1996.

35. *La Voz del Interior*, Córdoba, 26/3/1996, p. 9 A.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

Corte Suprema en abril.³⁶ En mayo el SMATA firmó también un convenio flexibilizado con Chrysler para que la empresa se instalara en Córdoba.³⁷ Esta situación hizo que el segundo semestre del año se caracterizara por un aumento importante de la conflictividad en el sector. Sin embargo los conflictos se habían iniciado ya el año anterior como consecuencia del anuncio de mil ochocientos despidos que la terminal automotriz CIADEA hizo en el mes de julio, lo que dio lugar a distintas medidas de fuerza: asambleas con abandono de la planta en las que participaron cerca de 2500 operarios y marchas en el mes de julio. Nuevos despidos tuvieron lugar en el sector metalúrgico en el mes de diciembre de 1995.³⁸ Como vemos, estos casos puntuales a los que se agregaron otros a comienzos de 1996 en localidades del interior³⁹, sustentaron la existencia de una verdadera crisis en el sector industrial tradicional de Córdoba. Pero también es cierto que esa representación fue utilizada para legitimar los proyectos flexibilizadores y justificar las reducciones de personal. Sin embargo éstas fueron permanentemente resistidas por sus trabajadores que recurrieron a ocupaciones y cortes de ruta buscando incorporar a otros actores, en especial a los miembros de las comunidades próximas a la fábrica. Como se podrá apreciar, casi todas las acciones emprendidas *colocaban como tema la defensa de anteriores derechos y garantías derivadas del mundo del trabajo*, tal como se habían institucionalizado durante el anterior modelo Estado-céntrico.

La conflictividad en el sector seguiría en ascenso, intentando frenar las pautas flexibilizadoras que se estaban aplicando tanto en el sector industrial como en el de servicios, o como consecuencia de la quiebra y vaciamiento de empresas tradicionales en Córdoba como la Cervecería Córdoba y la fábrica de calzado Gatic, en La Calera.⁴⁰ En ambos

36. *La Voz del Interior*, Córdoba, 4/4/1996, p. 1 A.

37. *La Voz del Interior*, Córdoba, 3/5/1996, p. 1 A.

38. *La Voz del Interior*, Córdoba, 3/12/1995, p. 8 A.

39. En marzo cerró en Río Tercero la empresa Del Maiz provocando 130 despidos lo que provocó la toma del establecimiento. *La Voz del Interior*, Córdoba, 15/3/1996, p. 10 A. Hacia fin de año se registró también otra importante toma por su duración de tres días de la empresa alimenticia Pancreck en la localidad de Villa del Totoral. *La Voz del Interior*, Córdoba, 9/12/1996, p. 7 A.

40. *La Voz del Interior*, Córdoba, 28/6/1997, p. 1 A. La empresa era la principal productora de la marca ADIDAS en el país.

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

casos *comenzaron a plantearse alternativas de cogestión* que, aunque no prosperaron, podrían considerarse sintomáticas de las nuevas ideas que habían comenzado a circular en el sentido de recuperar empresas para asegurar la continuidad de las fuentes de trabajo.

3.3. Demandas comunitarias y de derechos en nuevos espacios:

En este punto habría que distinguir las acciones que reconocen como demanda la *defensa de derechos sociales*, en oposición al retiro del Estado y al abandono de los mecanismos convencionales de resolución de conflictos, o sea *que puntualiza como cuestión en la agenda la necesidad de mantener mecanismos de inclusión social*; otras que se refieren a localidades particulares y plantean como cuestión a resolver problemas que afectan a toda la comunidad y, por último, las que se sustentan *en la defensa de ciertos derechos más "individuales", como a la propiedad y seguridad*, y lo hacen en tanto "vecinos" obligados a actuar, también frente al abandono por parte del Estado de lo que interpretan sería su función primordial.

Con respecto al primer punto es de destacar que luego de un breve compás de espera frente al nuevo gobierno, progresivamente volvió a ocupar el espacio público un actor: la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS), constituida en el período anterior, que se había convertido en el interlocutor para acercar demandas de los sectores más carenciados y que el nuevo gobierno había dejado de lado. Como una continuación de acciones previas más acotadas, el 1° de noviembre de 1995 realizó una marcha a la Casa de Gobierno para exigir la reactivación de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, como un espacio de diálogo donde resolver los conflictos, y la asignación de partidas presupuestarias para programas sociales.⁴¹

Al año siguiente y siguiendo la curva de conflictividad general que hemos señalado, se reiniciaron las acciones hacia el mes de mayo, principalmente motorizadas por la UOBDS. El 1° se organizó una olla popular frente a la Legislatura y se entregó un petitorio. Representantes

41. *La Voz del Interior*, Córdoba, 2/11/1995, p. 13 A.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

del FREPASO solicitaron el restablecimiento de la Mesa de Concertación. Estas acciones fueron acompañadas por las realizadas en forma menos orgánica por familias que ocuparon tierras municipales en distintos barrios *instalando como problema la precariedad habitacional*. Continuaron en el mes de junio con una magnitud mayor combinadas con cortes de calles para resistir los desalojos, el 19 se organizaron sesenta ollas populares en la ex-Plaza Vélez Sársfield⁴² obligando al intendente de la ciudad, Rubén Martí, a anunciar la construcción de viviendas para carenciados con fondos nacionales, provinciales y municipales.⁴³ Otra *cuestión instalada fue también la de la emergencia alimentaria*, a través de acciones tales como concentraciones frente a los supermercados para obligarlos a donar alimentos, llegando en algunas ocasiones a cortar las calles.⁴⁴

Entre los nuevos actores que surgen en la segunda mitad de la década encontramos a los “desocupados”. Estos iniciaron acciones primero fragmentariamente y sólo tomando como referencia su situación particular y a sus pares inmediatos que la compartían, para pasar luego a conformar entidades más amplias como las coordinadoras. Estas se constituyeron como nuevos espacios de sociabilidad y de reconstrucción identitaria. En otro trabajo hemos ya señalado la temprana formación de una “coordinadora”, en 1994, en la localidad de Cruz del Eje⁴⁵, en el NO cordobés, que comenzó a difundir su acción y a establecer redes más amplias que sirvieron también de ejemplo para otras protestas desarrolladas en la provincia. En 1995 esa Coordinadora organizó una carpa frente a la Casa de Gobierno para entregar un petitorio donde adjudicaban al gobierno la responsabilidad en las crisis regionales y *solicitaban que se declarara la emergencia ocupacional*.⁴⁶ Sin embargo será a partir de la segunda

42. *La Voz del Interior*, Córdoba, 10/5/1996, p. 1 A y 14 A; 7/6/1996, p. 16 A.

43. *La Voz del Interior*, Córdoba, 20/6/1996, p. 1 A y 9 A.

44. *La Voz del Interior*, Córdoba, 23/12/1996, p. 1 A.

45. Mónica Gordillo y Ana Natalucci, “Vulnerabilidades regionales y acción colectiva en el marco del ajuste del Estado: el caso de Cruz del Eje, Córdoba”, en *Realidad Económica*, N° 211, Buenos Aires, 1° de abril al 15 de mayo de 2005, p. 103-127.

46. *La Voz del Interior*, Córdoba, 8/8/1995, p. 1 A, 5 A y 10 A. Es muy significativo el titular que utilizó el diario en la portada: “Multitudes imploraron trabajo”.

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

mitad de 1996 cuando la identificación como “desocupados” se afirmó adquiriendo ya clara visibilidad en el espacio público. El 13 de junio las “Coordinadoras de Desocupados” de Cruz del Eje, Bell Ville y Río Cuarto, o sea tanto del noroeste cordobés como del rico sudeste, organizaron una olla popular y luego una marcha a la Legislatura. Fueron recibidos por una Comisión de Diputados a los que les solicitaron la declaración de la emergencia laboral provincial.⁴⁷ El 4 de septiembre la “Coordinadora de desempleados de la provincia” organizó una concentración frente al Palacio Municipal y luego marcharon hacia la Legislatura para entregar un proyecto de asistencia para el desocupado.⁴⁸

Las acciones protagonizadas por este nuevo actor adquirirían mayores dimensiones al año siguiente tras los cortes de ruta en distintas localidades del interior como los de Cruz del Eje, Deán Funes, Alta Gracia, entre otras. En muchas de ellas *la cuestión que inscribían en la agenda era la de la reparación histórica de la región*, por haber vivido un pasado mejor y encontrarse ahora totalmente en crisis por las políticas aplicadas. De mucho efecto fue el corte de ruta y asamblea en Cruz del Eje el 27 de mayo de 1997.⁴⁹ Esas acciones fueron seguidas por otras en la localidad vecina de Deán Funes donde se pidieron prórrogas impositivas y promoción industrial, decidiéndose elevar reclamos conjuntos. En ese sentido el 19 de junio se llevó a cabo una “caravana de la esperanza”, que partiendo desde Cruz del Eje llegó a Córdoba. Otro conflicto importante fue el que mantuvo activa a la ciudad de Río Tercero. En marzo los 1000 trabajadores de la Fábrica Militar elevaron un petitorio con ocho mil firmas a la Municipalidad para oponerse al posible cierre de la planta. El intendente Rojo dispuso asueto desde las 10 hs para participar en la protesta, resolviéndose reclamar al gobierno nacional la

47. *La Voz del Interior*, Córdoba, 14/6/1996, p. 11 A.

48. *La Voz del Interior*, Córdoba, 4/9/1996, p. 9 A.

49. *La Voz del Interior*, Córdoba, 28/5/1997, p. 7 A. Para este tema véase también Ana Natalucci, “Desocupados: irrupción de un nuevo actor social en el espacio público en Cruz del Eje”. Ponencia presentada a las IX Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia de las Universidades Nacionales”, organizadas por la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 24 al 26 de septiembre de 2003. Publicada en CD Actas del Congreso.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

reconstrucción de las instalaciones dañadas por la explosión allí ocurrida.⁵⁰ En octubre la ciudad fue escenario de nuevas protestas cuando la Fábrica fue ocupada ante el anuncio del pase a retiro de 450 trabajadores, oponiéndose al desmantelamiento de la planta y también en noviembre ante el anuncio de reducción de personal.⁵¹ La mayor parte de estas acciones adquirieron las características de verdaderas puebladas.

Otro de los problemas que se agudizó en el país como consecuencia de las políticas de exclusión social, fue el crecimiento de los delitos y de la sensación de inseguridad. La falta de trabajo, de espacios de contención como las escuelas –tras los ajustes y reformas que cerraron, entre otras, escuelas técnicas donde los jóvenes podían aprender un oficio– la ruptura de lazos sociales y la consolidación de un discurso individualista y competitivo, efectivamente actuaron para generar condiciones de extrema vulnerabilidad. Con un sentido defensivo, pero que serviría también para legitimar políticas de represión y de “mano dura”, comenzaron los vecinos en algunos barrios –aún en barrios de clases medias bajas y bajas– a organizarse para reclamar seguridad. *El tema de la inseguridad comenzó así a instalarse con fuerza, así como la necesidad de la auto-organización para la defensa del derecho a la seguridad.* En este sentido es significativa la conformación de redes, como la de los vecinos de cinco barrios de la zona sur de la ciudad, anterior centro industrial, que se concentraron para reclamar por ese motivo tras la muerte de un farmacéutico.⁵² Estos reclamos continuaron durante 1997 en otros barrios con similares características pero ahora proponiendo claramente medidas tales como la modificación de la legislación sobre inimputabilidad de los menores, como lo expresaron en el petitorio presentado en el mes de marzo.⁵³

50. Se referían a la explosión –intencional de la fábrica, según lo denunciado– que tuvo lugar el 3 de noviembre de 1995. *La Voz del Interior*, Córdoba, 5/3/1996, p. 9 A.

51. *La Voz del Interior*, Córdoba, 29/10/1996, p. 1 A y 8 A y 2/11/1996, p. 1 A y 10 A.

52. *La Voz del Interior*, Córdoba, 15/6/1996, p. 16 A y 4/7/1996, p. 22 A.

53. *La Voz del Interior*, Córdoba, 15/3/1997, p. 17 A.

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

4. La incorporación de demandas en la agenda gubernamental:

Avanzar sobre las respuestas del gobierno a la agenda construida a través de la acción colectiva requeriría –como ya lo he señalado– otro trabajo y una proyección mayor en el tiempo que el cubierto por este artículo. De todos modos estimo interesante precisar algunos temas que la agenda gubernamental incorporó para considerar su contribución a la creación de marcos interpretativos de la situación existente que servían a su vez para legitimar las acciones emprendidas y a consolidarlos como temas en la agenda pública. Si bien sólo puntualizaremos algunas iniciativas tomadas por el gobierno nacional, estimamos que éstas tuvieron efectos derrame sobre la situación de las provincias y algunas medidas en particular denotan el impacto de la alta conflictividad que había tenido lugar en ellas.

Resulta particularmente significativo considerar la instalación del tema del desempleo entre las preocupaciones gubernamentales en 1995, dándose respuestas desde la Sub-secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a partir de la creación de una serie de programas que atenuaran el problema. Obviamente, en un año electoral era necesario ofrecer mecanismos de contención que redujeran su visibilidad sin modificar sustancialmente el sentido tanto de las políticas sociales como económicas, según lo que ya señaláramos. O sea se planteaba como políticas focalizadas tendientes a atender los costos “residuales” de un modelo económico que, en su conjunto, se consideraba exitoso. En agosto se aprobó el “Programa de Reinserción Laboral”, destinado a beneficiarios de subsidios de desempleo que se insertaran en empresas, para lo que el gobierno les entregaría a éstas ayudas mensuales equivalentes al monto de la prestación.⁵⁴ Al poco tiempo se creó también el “Programa de Capacitación Ocupacional”, destinado a desempleados, personal de PYMES y trabajadores del sector privado con amenaza de desempleo, convocándose a diferentes sectores a presentar sus proyectos de capacitación.⁵⁵ A fines

54. Resolución 128 del M. T y S.S, 19/8/1995, en *Anales de Legislación de la República Argentina*, T. LV-E, Año 1995, pp. 6076-78.

55. Resolución 320 del M. T y S.S, 6/10/1995, en *Anales de Legislación de la República Argentina*, T. LV-E, Año 1995, pp. 6078-79.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

de año se aprobó el “Programa Trabajar”, orientado a “los grupos de trabajadores desocupados más vulnerables con el objeto de que a través de proyectos de infraestructura económica y social se contribuyera al desarrollo de las comunidades y a mejorar las posibilidades de empleabilidad de los beneficiarios.”⁵⁶

A comienzos de 1996 se crearon los siguientes Programas: de “Movilidad Geográfica”, destinado a los trabajadores que se encontraran sin ocupación y sin recursos para afrontar el costo del traslado hacia otras regiones en búsqueda de mejores oportunidades laborales y “Emprender”, dirigido a nuevas empresas o a empresas existentes que estuvieran desarrollando nuevos emprendimientos y creando nuevos puestos de trabajo.⁵⁷

De particular importancia, no sólo porque implicó de manera directa a los gobiernos provinciales sino también porque estableció un *ranking* en las asignaciones otorgadas a las provincias, diseñado –supuestamente– en base a indicadores objetivos de vulnerabilidad, fue la creación del “Programa Servicios Comunitarios”, que tenía como objetivo brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados para realizar proyectos de servicios sociales a la comunidad, debiendo incorporar como mínimo a un ochenta por ciento de beneficiarias mujeres. Para la implementación del Programa debían los gobiernos provinciales constituir unidades de aplicación, conformadas por representantes de distintos sectores, para establecer los objetivos y alcances en cada ámbito provincial, dado que los montos a otorgar no tenían una asignación específica. Los montos asignados por provincias oscilaron entre un máximo para la provincia de Jujuy de \$722.262 a \$400.000 recibidos por otras, entre ellas la de Córdoba, para cubrir el Programa que preveía una duración máxima de cinco meses para los beneficiarios.⁵⁸ El resto del año y durante 1997 no se

56. Resolución N° 576 del M. de T y S.S., 29/12/1995, en *Anales de Legislación de la República Argentina*, T. LVI-A, Año 1996, pp. 929-30.

57. Resolución N° 89 y Resolución N° 90 del M. de T y S.S., 25/1/1996, en *Anales de Legislación de la República Argentina*, T. LVI-A, Año 1996, pp. 930 y 931.

58. El presupuesto para el Programa ascendía a \$12.000.000. Las provincias que recibieron los montos más altos fueron; Jujuy, Tucumán, Neuquén, La Rioja, Misiones, Chaco, Corrientes, Río Negro, Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe y Entre Ríos. Las demás provincias, incluida también la Capital Federal, recibieron un monto

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

crearon otros programas nacionales pero podría considerarse el tema ya instalado en la agenda, convocándose a la participación de otros organismos no estatales en la búsqueda de soluciones individualizadas en torno a proyectos. Esto generó la necesidad de avanzar en reglamentaciones que pusieran un poco de orden en el nuevo escenario creado.⁵⁹ La incorporación del tema en la agenda gubernamental habría servido para reforzar la legitimidad de las acciones emprendidas en torno a estas demandas y a su paulatina inserción en la agenda de los medios y –posteriormente– en la electoral, contribuyendo a construir un sentido público sobre las mismas.

Reflexiones finales:

Como se habrá podido apreciar, la coyuntura seleccionada fue en Córdoba una de inflexión donde de manera dramática comenzó a adquirir visibilidad el impacto de las políticas aplicadas por el gobierno nacional y provincial en la primera mitad de los '90. Podría decirse que, por primera vez desde la reconstrucción democrática, Córdoba abandonó su representación de "isla" para integrarse al escenario nacional. Problemas y demandas que ya habían sido esgrimidos durante la etapa anterior, encontraron entonces posibilidad de instalarse como cuestiones del debate público, al tornarse problemas comunes para vastos sectores de la sociedad. De todos modos la posibilidad de ser incorporados en la agenda pública debió construirse a partir de la movilización permanente de distintos actores que ensayaron repertorios diversos, buscaron aliados influyentes, utilizaron estructuras movilizadoras tradicionales y constituyeron

fijo de \$400.000, entre ellas como ya señalamos, se encontraba la de Córdoba. Resolución N° 453 del del M. de T y S.S., 6/6/1996, en *Anales de Legislación de la República Argentina*, T. LVI-C, Año 1996, pp. 3713-3715.

59. Por ejemplo, a través de la Resolución N° 578, del 12/7/1996 del M T y S.S. se creó un Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE); posteriormente también se reglamentó los topes indemnizatorios aplicables a trabajadores despedidos de distintas actividades, Resolución N° 1050 del M Ty S.S., 17/1/1997, en *Anales de Legislación de la República Argentina*, T. LVI-C, Año 1996, pp. 3715-16 y T. LVII-A, pp. 380 y ss.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

otras nuevas, aprovecharon las fisuras abiertas dentro de las elites gobernantes y, en conjunto, fueron creando nuevas oportunidades políticas para instalar otras demandas. Así, esta coyuntura aparece como una de transición donde terminarían de cobrar forma nuevas cuestiones en la agenda pública de finales de siglo.

En ese sentido los temas que se incorporaron a la agenda presentan una doble dimensión: una que remite al pasado, a las experiencias previas, al aprendizaje histórico pero también otra novedosa que se refiere a nuevas formas de ejercicio ciudadano que ensayarán otras maneras de participación en la cosa pública. Si analizamos sus sentidos subyacentes observamos que, tanto las demandas de defensa de derechos sociales y laborales, las de reparación histórica de localidades afectadas como las que se refieren a la necesidad de participación sectorial para la definición de las políticas públicas, remiten a un sentido de “injusticia” y de “privación relativa” por bienes perdidos, derivados de derechos previamente asegurados. Aparecen así como reacciones contra los intentos por desconocer las historias y experiencias previas pero, a la vez, presentan también un potencial novedoso, al reinstalar el sentido de la política como la que debe representar los intereses comunes, rechazándola como el mero ejercicio de las decisiones de grupos de expertos. Se comenzará a construir así un sentido de democracia ampliada, que no se limita sólo al mecanismo formal de participación ciudadana en los momentos electorales, sino que debe incorporar otras formas de participación en la toma de decisiones. Estos marcos, creemos, servirán para ir cimentando la crisis de representación observada a finales de siglo que alentó otras propuestas de organización y acción colectivas.

Es de destacar también que el trabajo, como cuestión prioritaria en las distintas agendas, se instaló a partir del período analizado. En la agenda pública esta cuestión presentó distintos matices, ya sea para reclamar por su pérdida, para oponerse a su precarización o para proponer formas alternativas de organización que evitaran el cierre de fuentes de trabajo. De esta manera se cargó con otros contenidos diferentes a los que la agenda gubernamental y de algunos medios habían querido instalar en la primera mitad de la década, cuando básicamente se hablaba de él como un costo. La lenta conformación del colectivo “desocupados” muestra también los cambios que la misma

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

concepción del trabajo fue adquiriendo. Mientras el gobierno hablaba de desempleados, los sujetos sociales se reconocían como desocupados. No se trataba sólo de una cuestión semántica sino que daba cuenta de concepciones diferentes puestas en juego acerca de cómo era percibido el trabajo: la ocupación asumida históricamente por los sujetos en ese momento era la del empleo estable, la pérdida de él se vivía entonces como el fin de la ocupación y en ese sentido cabía definirse como desocupados, más allá de que la realidad mostrara que la mayoría pasó a ser desempleado que, para sobrevivir, debió realizar ocupaciones inestables, precarias y diversas.

Esta construcción de una agenda pública no siguió un proceso lineal sino que fue objeto también de marchas y contramarchas. En ese sentido fue posible también observar momentos más álgidos, de mayor visibilidad de los conflictos y, también, de mayor posibilidad de inscripción de cuestiones por la presencia de ciertos aliados, entre ellos de la prensa. Aunque no fue objeto de este trabajo y requeriría un análisis particular, podemos postular que gran parte de los temas de la agenda pública construida debieron ser incorporados a la agenda gubernamental como cuestiones a resolver, más allá de que las respuestas dadas –en muchos casos– avanzaran posteriormente en un sentido distinto al afianzado públicamente. Por último, si bien el análisis se centró en un caso provincial, creemos que a partir de trabajos en esta dirección y de la comparación con las agendas públicas construidas a partir de las acciones desarrolladas en otras provincias⁶⁰ se podrían precisar cuáles son las

60. La comparación y/o asociación de las acciones desarrolladas en Córdoba con otras que tuvieron lugar en otras partes del país en el período analizado abre una perspectiva de análisis muy interesante pero que representa otro trabajo diferente al propuesto. Además, algunos de los trabajos sobre el tema se concentran más en el período posterior abierto tras las puebladas de Cutral-có y Plaza Huicul en 1997. De todos modos me parece adecuado para una primera aproximación a una contextualización nacional recurrir a los trabajos de Maristella Svampa y Sebastián Pereyra, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires, 2003; Marina Farinetti, “Violencia y risa contra la política en el Santiagueño: indagación sobre el significado de una rebelión popular”, en *Revista Apuntes de Investigación* N° 6, Buenos Aires, 2002 y Javier Auyero, *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*, EUDEBA, Libros del Rojas, Buenos Aires, 2002, entre otros.

M. Gordillo - *Acción colectiva y construcción de agendas en el marco de los ajustes provinciales*

cuestiones “nacionales”, que aparecen como marcos comunes, generalizables y cuáles deben, en cambio, inscribirse en las tradiciones y experiencias “locales”.

Resumen: El problema que se aborda es la relación entre acción colectiva y construcción de agendas. Asumiendo que la acción colectiva intenta construir un sentido público, se analizarán los factores que hicieron posible a ciertas demandas convertirse en cuestiones del debate público, o sea en temas de la agenda pública. Se considerará la coyuntura provincial de 1995-1997, que coincide con la implementación del ajuste provincial y presenta también características particulares dentro de la dinámica de la acción colectiva, lo que la convertiría en un momento de inflexión y, a su vez, formativo de otros tipos de acción que se consolidarían a fines de siglo. Si bien el análisis se centra en un “caso” provincial creemos que permite mostrar cuestiones más generales que adquirieron visibilidad a nivel nacional, como las de las crisis regionales y los costos sociales del ajuste y reforma del Estado implementados en la primera mitad de la década.

Palabras clave: acción colectiva –agendas– ajustes provinciales

Summary: The problem approached in this work is the relationship between collective action and agenda setting. Assuming that what characterizes the collective action is its public sense, the article will analyze the factors that made possible that certain demands become questions of the public debate, that is in subjects of public agenda. The 1995-1997 provincial conjuncture will be considered particularly because it agrees with the application of provincial adjustment and also presents particular characteristic within collective action's dynamics, turned it as a flexion moment as well as formative of other kinds of collective actions which would consolidate at the end of the century. Although the analysis is centered in a “provincial case” we think that shows general questions that acquired visibility at national

MOVIMIENTOS SOCIALES. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS. TENDENCIAS Y CONFLICTOS

level by then, such as regional crises and social costs of the adjustment and reforms of the State implemented in the first half of the decade.

Key words: collective actions- agenda setting- provincial adjustment