

ESTUDIOS

ESTADO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES EN LA ARGENTINA (1983-2011)*

State, public administration and public policy in the presidential speeches in Argentina (1983-2011)

JORGE O. BERCHOLC**

DIEGO J. BERCHOLC***

Universidad de Buenos Aires
Buenos Aires, Argentina

* Las tesis y conclusiones descriptivas, que se presentan aquí, surgen de una investigación más acabada para el período 1983-2011, la cual abarcó todos los períodos presidenciales desde la restauración democrática en el país hasta el último discurso del primer mandato, emitido por la Presidente Cristina Fernández el 1 de marzo de 2011. Proyecto de investigación UBACyT acreditado en el marco de la Programación Científica de la Universidad de Buenos Aires 2004-2007, Código D013, con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho; Resolución (CS) n° 2706/04. A partir del año 2007 el proyecto fue financiado por la Secretaría de Investigación y Desarrollo de la Universidad Abierta Interamericana.

** Doctor en Derecho Político, Universidad de Buenos Aires. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Universidad de Buenos Aires. Profesor de Teoría del Estado, Postgrado y Doctorado, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular de Sociología Jurídica y de Metodología de la Investigación Jurídica, Universidad Abierta Interamericana. <estudiobercholc@fibertel.com.ar>.

*** Sociólogo, Universidad de Buenos Aires. Colaborador de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Universidad de Buenos Aires. <diego_bercholc@hotmail.com>.

Artículo recibido el 4 de abril de 2013 y aprobado el 7 de junio de 2013.

RESUMEN: En el presente artículo comentamos el contenido de los discursos presidenciales de apertura de la asamblea legislativa en la Argentina en relación al Estado, a la administración pública y a políticas públicas. Las conclusiones que se presentan surgen de una investigación mayor sobre los referidos discursos para el período 1983-2011. La conclusión principal que surge del trabajo es la existencia de una tendencia discursiva hacia la profesionalización y tecnocratización de la idea de “Estado”, cristalizada en un vocabulario cada vez más técnico, más profesional y menos ideológico. Por último, también se analizan las particularidades retóricas de cada presidente, desde los matices del discurso privatista ante el Estado ineficiente y corrupto (los últimos discursos de Alfonsín, Menem, De la Rúa), hasta la vuelta al discurso sobre el Estado productivo, industrialista, interventor y distribucionista (Duhalde, Kirchner, Cristina Kirchner).

PALABRAS CLAVE: discursos presidenciales – presidencia – Estado – administración pública – políticas públicas

ABSTRACT: In this paper we focus on the content of the State of Union addresses from 1983 to 2011 in what regards to State, public administration and public policy. The conclusions expounded here emerge from a broader research on the content of the same speeches during the same period. The main conclusion that arises from this paper is the existence of a rhetoric tending to the professionalization of the idea of “State”, reflected on a vocabulary that comes more and more technical and professional, and at the same time, less ideological. Finally, we analyze the rhetorical peculiarities of each president, from a “pro-privatization speech” about the inefficiency and corruption around the State (Alfonsín, Menem, De la Rúa), to the return of the discourse about the Welfare and Keynesian State (Duhalde, Kirchner, Cristina Kirchner).

KEY WORDS: presidential speech – presidency – State – public administration – public policy

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo comentamos el contenido de los discursos presidenciales de apertura de la asamblea legislativa en la Argentina referido al *Estado, a la administración pública y a políticas públicas*. Este agrupamiento

de categorías conceptuales conforma lo que hemos denominado campo semántico, que está compuesto por palabras aglutinadas (significantes simples y compuestos) que se relacionan por su significado o su área temática común.

Las tesis y conclusiones descriptivas, que se presentan aquí, surgen de una investigación más acabada para el período 1983-2011, la cual abarcó todos los períodos presidenciales desde la restauración democrática en el país hasta el último discurso del primer mandato, emitido por la Presidente Cristina Fernández el 1 de marzo de 2011. Trabajo empírico – cuantitativo – descriptivo – exploratorio, con análisis cualitativo agregado, que contiene 243 gráficos y 135 cuadros estadísticos con variada información.

Las conclusiones y evidencias obtenidas han sido suficientemente corroboradas a través de los pasos metodológicos que son largamente explicados en el trabajo completo cuya publicación es de reciente aparición.¹ Se trata de sesgos o tendencias sustentables y consistentes, propias del objeto de estudio investigado.

Los discursos estudiados están prescritos por la Constitución Nacional en su artículo 99 inciso 8, y por ello son las verbalizaciones más importantes, en términos jurídicos e institucionales, de la presidencia. Se trata del discurso que da cuenta del Estado de la Nación ante la asamblea legislativa y que inaugura el período anual de sesiones parlamentarias.

I. BREVE GUÍA DE PAUTAS METODOLÓGICAS²

A fin de facilitar la comprensión del trabajo al lector, se agrega aquí un breve índice de pautas metodológicas aplicadas para la recolección de datos, la construcción de la base y el análisis agregado.

- i) Unidades de análisis: Son las unidades que fueron contabilizadas a fin de construir la base de datos, fuente con la cual se produjeron los cuadros estadísticos sobre los que se efectuó el análisis agregado y la extracción de hipótesis y conclusiones suficientemente corroboradas. Se utilizaron

¹ *Vid.* BERCHOLC y BERCHOLC (2012).

² Las pautas metodológicas establecidas para la investigación responden a la decisión de los investigadores, siguiendo variables comúnmente aceptadas por la bibliografía pertinente en el rubro, por ejemplo, citamos algunas obras en castellano: KUNZ y CARDINAUX (2004), MANCUSO (1999), FIX-ZAMUDIO (2006).

dos unidades de análisis: a) palabras o conceptos; b) campos semánticos que aglutinan palabras (significantes simples y compuestos) que se relacionan por su significado.

Aquí analizamos el campo semántico *Estado / administración pública / políticas públicas*, y todas las palabras que se han contabilizado dentro del mismo.

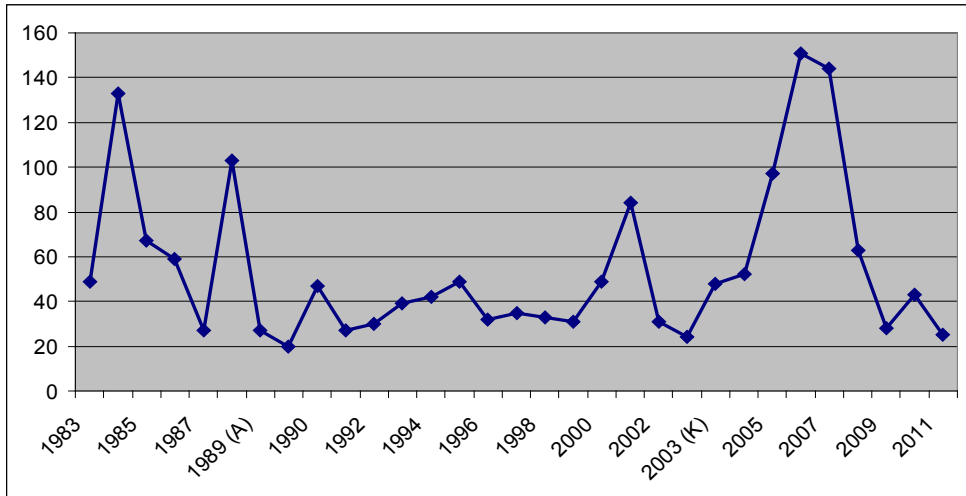
- ii) Variables cuantitativas independientes de frecuencia: Se trata de dos variables que miden a las unidades de análisis en términos nominales o relativos, y a las que se identifica durante el trabajo por las siglas establecidas a continuación: a) cantidad de repeticiones nominales de palabras –CR–; b) coeficiente de repetición –CoR– que mide las frecuencias relativas de aparición de las palabras considerando la longitud de cada discurso.
- iii) Tres niveles de variables de intervalo comparativas diacrónicas: Finalmente se cruzaron, las unidades de análisis y las dos variables independientes de frecuencia, con tres niveles de variables de intervalo comparativas diacrónicas efectuándose análisis desagregados por; a) el período total 1983-2011; b) períodos segmentados por cada presidencia; y, c) períodos segmentados por cada discurso presidencial anual dentro de cada presidencia. En los niveles a) y c) la variable de intervalo está dada por cada discurso anual.

Los comentarios, análisis y conclusiones se han efectuado considerando los guarismos obtenidos en el proceso de recolección y compaginación de los datos. A partir de ello hemos detectado los conceptos y categorías del campo que por su continuidad de apariciones en los discursos merecen ser destacados por su relevancia para el análisis.

II. EL CAMPO SEMÁNTICO ESTADO / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA/ POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES (1983-2011)

Alfonsín y Kirchner son los presidentes que más han hablado del Estado y mencionado palabras del campo semántico afín. Enunciaron entre 100 y 150 veces palabras del campo en algunos de sus discursos. Alfonsín en 1984 y 1988, Kirchner en 2005, 2006 y 2007, veáse Figura nº 1.

FIGURA N° 1. Evolución por cantidad de repeticiones nominales (CR) de palabras en el campo semántico Estado/ administración pública / políticas públicas, 1983-2011



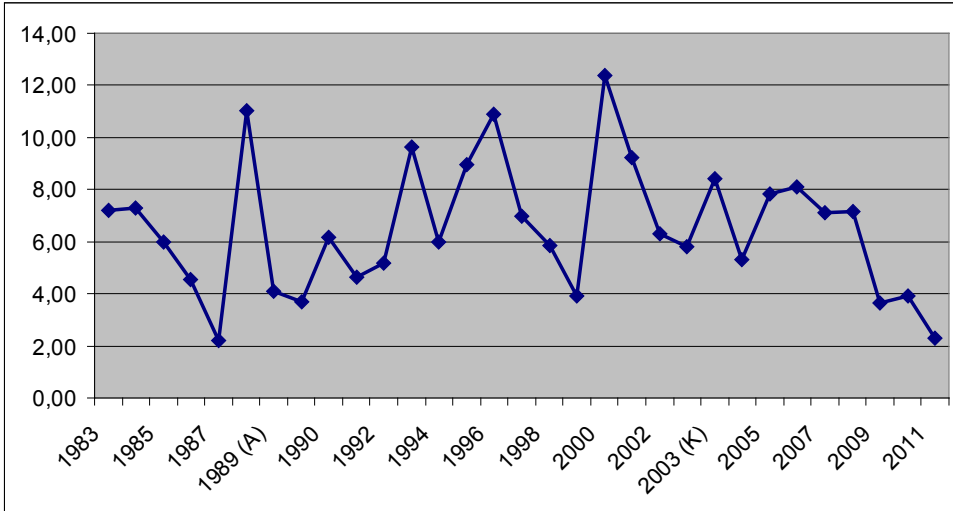
Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.³

Medido por el coeficiente (CoR) que relaciona extensión de los discursos con repeticiones nominales, se observa una frecuencia regular e intensa de menciones del campo desde la mitad de la primera presidencia de Menem. Presentan baja frecuencia los discursos de Cristina. Debe tenerse en cuenta que es el tercer campo semántico, detrás del campo económico y del campo político, con más menciones en todo el período.

Sin embargo, los discursos presentan matices muy diferenciados. Algunos fustigan al Estado, otros lo ensalzan. Por ejemplo, el pico de frecuencia del discurso de De la Rúa en el año 2000 (véase Figura n° 2), refiere al Estado como ineficaz, corrupto e inútil, en la situación en que se encuentra, y propone su reforma y rescate. Resulta paradójico pues son los mismos argumentos utilizados por Alfonsín y por Menem para justificar la reforma del Estado que, en especial durante la primera presidencia de Menem, se llevó a cabo. La reforma del Estado fue uno de los pilares de los discursos de Alfonsín y Menem. En sentido contrario, la recuperación del rol del Estado fue sostenida por Kirchner.

³ Se consultó la publicación de cada mensaje anual que imprime la Dirección de Publicaciones del Senado de la Nación. Los ejemplares fueron proveídos por la Biblioteca del Congreso de la Nación.

FIGURA N° 2. Evolución por coeficiente de repetición -CoR- de palabras del campo semántico Estado / administración pública / políticas públicas, 1983-2011



Fuente: Elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

Es interesante observar que las palabras de mayor ranking luego de Estado refieren al modo de gestionar las funciones del mismo (veáse Tabla n° 1). Se ha utilizado con consistencia la palabra política en su acepción de política pública específica o sectorial -ello implica gestión y respuestas desagregadas por tipo de demanda-, de plan y de programa -con matices, según de qué presidencia se trate, pero con importante frecuencia de una u otra palabra- y de gestión. Esas palabras remiten a una idea profesionalizada y técnica -tecnocrática- de gestión estatal.

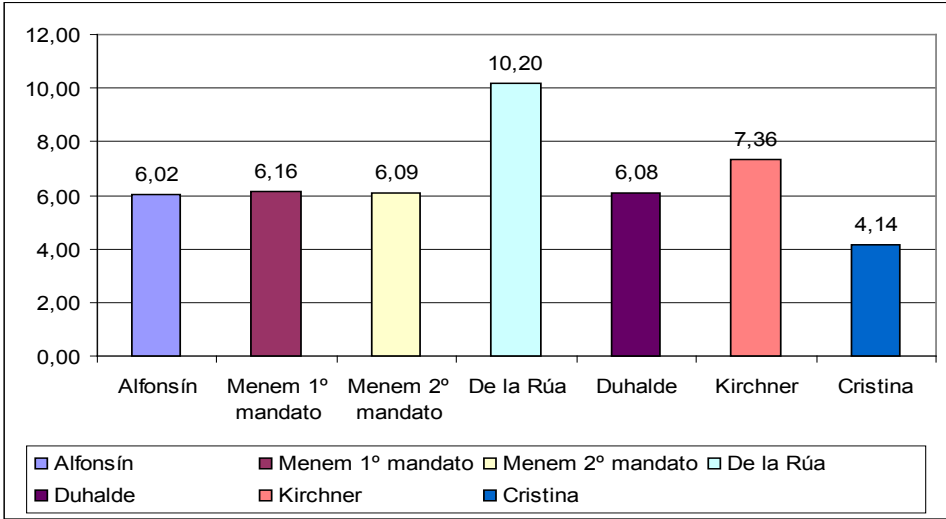
TABLA N° 1. Ranking de palabras en el campo semántico Estado / administración pública / políticas públicas, 1983-2011

PALABRA	CR 1983- 2011	Promedio por discurso	COR 1983- 2011	% sobre CR de palabras del campo
Estado	445	14.35	1.67	26.35%
Política (específica/ sectorial)	361	11.65	1.35	21.37%
Plan	266	8.58	1.00	15.75%
Programa	244	7.87	0.91	14.45%
Gestión	159	5.13	0.60	9.41%
Empresas del Estado	75	2.42	0.28	4.44%
Servicios públicos	41	1.32	0.15	2.43%
Burocracia	31	1.00	0.12	1.84%
Política de Estado	29	0.94	0.11	1.72%
Reforma del Estado	24	0.77	0.09	1.42%
Administración pública	14	0.45	0.05	0.83%
TOTAL	1.689	54.48	6.32	100.00%

Fuente: Elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

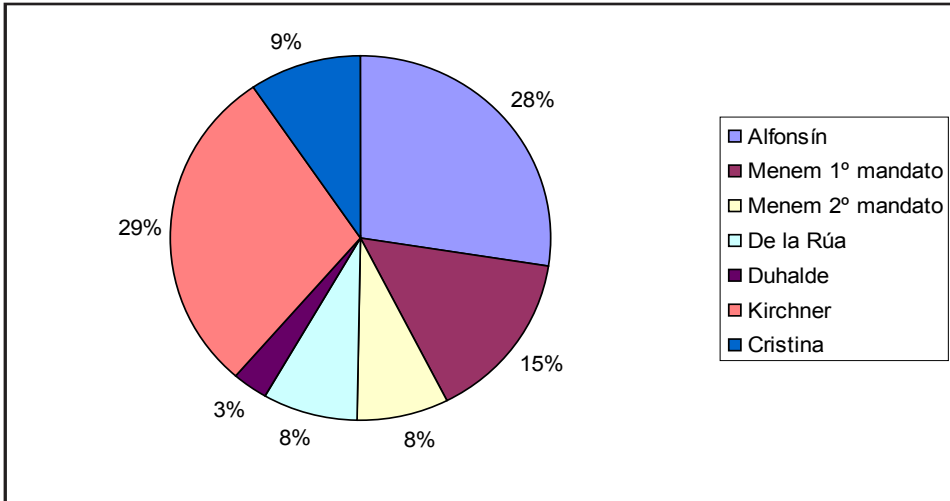
Todas las presidencias, aunque con matices, presentan altos coeficientes de menciones del campo (veáse Figura n° 3). De la Rúa muestra el más alto coeficiente y Cristina el más bajo. Alfonsín y Kirchner presentan, notoriamente, las cantidades de repeticiones nominales más altas: 28% y 29% respectivamente (veáse Figura n° 4).

FIGURA N° 3. Evolución por coeficiente de repetición -CoR- de palabras del campo semántico Estado / administración pública / políticas públicas, desagregadas por período presidencial



Fuente: Elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

FIGURA N° 4. Porcentaje de repeticiones (CR) de palabras del campo semántico Estado / administración pública / políticas públicas, desagregado por período presidencial



Fuente: Elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

Alfonsín habló de *Estado y de políticas específicas* y, curiosamente, mencionó *empresas del Estado y reforma del Estado* aun con mayor frecuencia que Menem. Menem, en su segundo mandato, presenta el coeficiente -CoR- más alto de menciones de la palabra *Estado* (veáse Tabla n° 2).

Kirchner es quien con mayor consistencia, considerando CR y COR, utilizó *política específica, plan, programa y gestión*, palabras que remiten a la ya mencionada idea profesionalizada y técnica de gestión estatal (veáse Tablas n° 2 y n° 3).

TABLA N° 2. Ranking de palabras en el campo semántico Estado / administración pública / políticas públicas cantidad de repeticiones -CR-, desagregado por período presidencial

PALABRA	Alfonsín	Menem 1°	Menem 2°	De la Rúa	Duhalde	Kirchner	Cristina	1983- 2011
Estado	114	70	39	48	12	113	49	445
Política (específica o sectorial)	115	56	26	23	12	107	22	361
Plan	52	22	14	17	11	97	53	266
Programa	57	40	19	24	15	85	4	244
Gestión	24	23	16	11	2	55	28	159
Empresas del Estado	53	14	0	1	0	5	2	75
Servicios públicos	17	8	2	3	0	10	1	41
Burocracia	9	13	5	3	0	1	0	31
Política de Estado	0	1	7	0	3	18	0	29
Reforma del Estado	12	6	3	3	0	0	0	24
Administración pública	12	1	0	0	0	1	0	14
TOTAL	465	254	131	133	55	492	159	1.689

Fuente: Elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

TABLA N° 3. Ranking de palabras en el campo semántico Estado / administración pública / políticas públicas, coeficiente de repetición –CoR–, desagregado por período presidencial

PALABRA	Alfonsín	Menem 1°	Menem 2°	De la Rúa	Duhalde	Kirchner	Cristina	1983- 2011
Estado	1.48	1.70	1.81	3.68	1.33	1.69	1.28	1.67
Política (específica o sectorial)	1.49	1.36	1.21	1.76	1.33	1.60	0.57	1.35
Plan	0.67	0.53	0.65	1.30	1.22	1.45	1.38	1.00
Programa	0.74	0.97	0.88	1.84	1.66	1.27	0.10	0.91
Gestión	0.31	0.56	0.74	0.84	0.22	0.82	0.73	0.60
Empresas del estado	0.69	0.34	0.00	0.08	0.00	0.07	0.05	0.28
Servicios públicos	0.22	0.19	0.09	0.23	0.00	0.15	0.03	0.15
Burocracia	0.12	0.32	0.23	0.23	0.00	0.01	0.00	0.12
Política de Estado	0.00	0.02	0.33	0.00	0.33	0.27	0.00	0.11
Reforma del Estado	0.16	0.15	0.14	0.23	0.00	0.00	0.00	0.09
Administración pública	0.16	0.02	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.05
TOTAL	6.02	6.16	6.09	10.20	6.08	7.36	4.14	6.32

Fuente: Elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

III. ALFONSÍN Y EL ESTADO

Respecto al campo *Estado / administración pública / políticas públicas*, Alfonsín enunció principalmente las palabras *Estado* y *políticas específicas o públicas*, y como ya se dijo, mencionó *empresas del Estado* y *reforma del Estado* aun más que Menem.

Las palabras *plan*, *programa* y *gestión*, que remiten a la ya mencionada idea profesionalizada y técnica de gestión estatal, presentan coeficientes por debajo del promedio del período. Sin embargo, en dos de los discursos del período se mencionaron acciones directamente enfocadas a la

profesionalización y capacitación de la planta burocrática permanente del Estado.

El primer párrafo que se reproduce, pertenece al discurso de asunción del gobierno de 1983: “(...) una profunda transformación que incluya la re-definición del papel del Estado, el establecimiento definitivo de una carrera administrativa y la puesta en marcha de un serio y prolongado proceso de reforma del aparato estatal”.

El segundo pertenece al discurso de apertura de la Asamblea de 1985: “La reforma del Estado es la reforma del instrumento principal de gobierno. Ya tiene principio. El curso para administradores gubernamentales ha comenzado con dos primeras pruebas de selección realizadas con una extraordinaria concurrencia de postulantes. Todo el país siente la necesidad de un cambio en el Estado, pues los ciudadanos acuden al llamado con interés ejemplar (...)”.

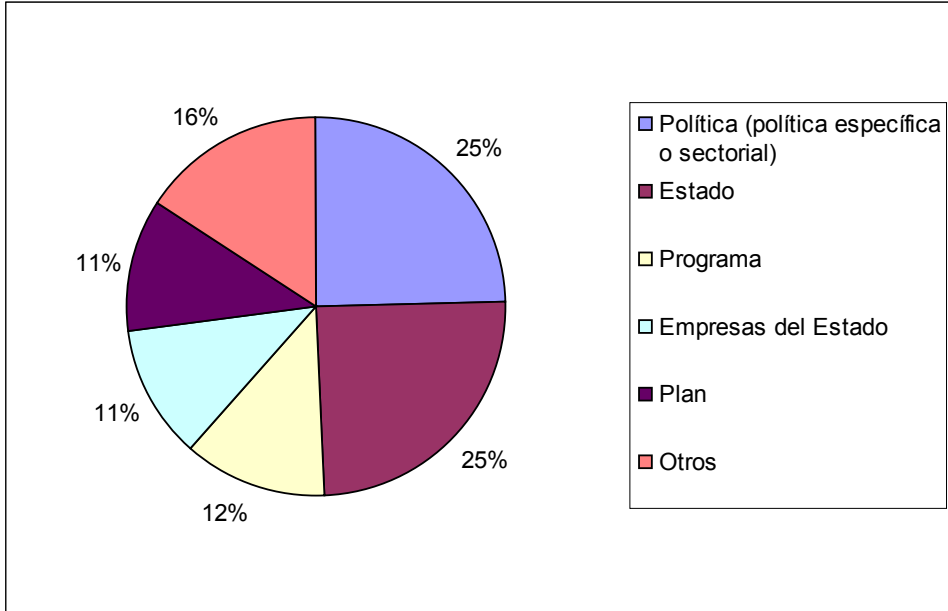
Se dijo ya que Alfonsín habló especialmente de *Estado y de políticas específicas / públicas* (Veáse Tabla n° 4 y Figura n° 5) y que, curiosamente, mencionó *empresas del Estado y reforma del Estado* aun más que Menem. Se observa un fuerte sesgo en sus enunciaciones sobre el Estado, en especial desde las ideas que vertió en su discurso de asunción de 1983 y las que enunció en 1988.

TABLA N° 4. Ranking de palabras en el campo semántico Estado / administración pública / políticas públicas, presidencia de Alfonsín, 1983-1989

PALABRA	CR Alfonsín	Promedio x Discurso	COR Alfonsín	% sobre CR de palabras del campo
Política (específica o sectorial)	115	16.43	1.49	24.73%
Estado	114	16.29	1.48	24.52%
Programa	57	8.14	0.74	12.26%
Empresas del Estado	53	7.57	0.69	11.40%
Plan	52	7.43	0.67	11.18%
Gestión	24	3.43	0.31	5.16%
Servicios públicos	17	2.43	0.22	3.66%
Administración pública	12	1.71	0.16	2.58%
Reforma del Estado	12	1.71	0.16	2.58%
Burocracia	9	1.29	0.12	1.94%
TOTAL	465	66.43	6.02	100.00%

Fuente: Elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

FIGURA N° 5. Porcentaje de repeticiones (CR) de palabras del campo semántico Estado / administración pública / políticas públicas, presidencia de Alfonsín, 1983-1989



Fuente: Elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

En 1983 definió que el Estado debía ser independiente de poderes políticos y económicos extranjeros, ético, y equilibrado entre el liberalismo y el intervencionismo económico.

En 1988 solo se refirió al Estado, insistentemente, por su ineficiencia y a efectos de su reforma y de la privatización de las empresas públicas.

1. Discurso de 1983. El Estado independiente y ético⁴

- *Vamos a luchar por un Estado independiente. Hemos dicho que esto significa que el Estado no puede subordinarse a poderes extranjeros, no puede subordinarse a los grupos financieros internacionales, pero que tampoco puede subordinarse a los privilegiados locales. La*

⁴ Todas las citas de este apartado fueron extraídas del discurso de apertura legislativa de Alfonsín de 1983.

propiedad privada cumple un papel importante en el desarrollo de los pueblos, pero el Estado no puede ser propiedad privada de los sectores económicamente poderosos. Las oligarquías tienden siempre a pensar que los dueños de las empresas o del dinero tienen que ser los dueños del Estado... Otros, a su vez, piensan que el Estado debe ser el dueño de todas las empresas. Nosotros creemos que el Estado debe ser independiente: ni propiedad de los ricos, ni propietario único de los mecanismos de producción.

- *La independencia del Estado presupone dos condiciones fundamentales. Por un lado, el protagonismo popular. Por otra parte, requiere la moralidad administrativa, la conducta de los gobernantes. Seremos más que una ideología, una ética.*
- *En la administración de los medios transitoria o definitivamente en manos del Estado, así como en la administración de la agencia oficial de noticias, existirá juego limpio: los instrumentos del Estado no son propiedad privada de los gobernantes ni de un partido, sino de todos los argentinos.*
- *(...) una profunda transformación que incluya la redefinición del papel del Estado, el establecimiento definitivo de una carrera administrativa y la puesta en marcha de un serio y prolongado proceso de reforma del aparato estatal.*
- *(...) el papel del Estado, que ha sido profundamente cuestionado y subvertido en estos últimos años. Tras el disfraz de un neoliberalismo eficientista, se forzó a la administración pública a ser cómplice de una intensa política intervencionista.*

2. Discurso de 1988. El Estado ineficiente. La reforma del Estado y las privatizaciones⁵

- *La batalla que seguiremos librando contra el gasto público, contra el Estado ineficiente... apunta a servir de ariete contra una estructura injusta, contra una administración obsoleta, contra la concentración del poder político y económico.*

⁵ Todas las citas de este apartado fueron extraídas del discurso de apertura legislativa de Alfonsín de 1988.

- (...) nos hemos propuesto la reforma del Estado. Se han implementado una serie de medidas que significan sustanciales avances en la modernización, desburocratización y capacitación dentro del aparato estatal.
- (...) la estructura y funcionamiento del Estado que, con su tamaño, objetivos y *modus operandi* actuales, desacumula capital, fabrica inflación y no satisface las necesidades de la mayoría de la población.
- Lo que está en marcha es una reforma del Estado; la privatización total o parcial de determinadas empresas públicas es solo una de las herramientas de esa política. El objetivo es dar al Estado la capacidad de decisión y los recursos que, en su conformación actual, no tiene.
- El déficit de las empresas que dependen del Ministerio de Obras y Servicios Públicos representa la mitad del déficit fiscal de la Nación y allí se manifiesta la ineficiencia del Estado, que la sociedad percibe y sufre en los servicios que prestan esas mismas empresas. Gas débil, cortes de energía y otras deficiencias conocidas por todos son manifestaciones de la crítica situación de nuestro sistema estatal de servicios públicos.
- Hoy el Estado es un organismo sobrecargado de demandas sectoriales que no pueden ser todas financiadas, salvo con inflación.
- Estamos obligados a asignar los fondos del Estado con el máximo de eficiencia económica y el máximo de eficiencia social. Esto impone establecer una atenta vigilancia sobre las inversiones públicas, transferir al sector privado aquellas empresas cuyo mantenimiento en manos del Estado ya no significa un beneficio para la comunidad y terminar con el error de creer que legalizar la evasión impositiva es promover la industria y que venderle caro al Estado es defender al empresariado nacional.
- También el Estado debe enfrentar la necesidad de garantizar la justicia social. En este caso igualmente, un propósito válido fue dejando paso a una práctica distorsionada, derivada de una mentalidad meramente asistencialista.
- Así fue como ese Estado abarcador y universalista, que recogía y pretendía satisfacer las aspiraciones de todos por igual, terminó dejando lugar a un Estado socialmente empobrecido y con una

educación pública que, de no mediar las reformas que estamos implementando, continuaría deteriorándose.

- (...) *redefinir las funciones del Estado a fin de adaptarlas a las necesidades de una sociedad y una economía más abiertas y más justas.*
- *Hoy ya se han instalado en el debate público los principios de desmonopolización, desregulación, transparencia de los subsidios, equidad en el gasto social, en suma, los postulados de la reforma del Estado.*

3. Discurso de 1988. La quiebra del Estado⁶

- *El Estado está desequilibrado en sus cuentas y con un financiamiento decreciente. A ello ha contribuido la incertidumbre política sobre el rumbo que seguirá la economía en el futuro.*
- (...) *modernizar un Estado burocrático e inmanejable, para quebrar de cuajo un funcionamiento cerrado de la economía, de espaldas al mundo y poco eficiente.*

Obsérvese que algunos enunciados son quejosos de las excesivas demandas que han llevado al Estado a incursionar en lo que no debe, siendo el Estado: “(...) *abarcador y universalista, que recogía y pretendía satisfacer las aspiraciones de todos por igual*” o con sobrecarga de demandas: “*hoy el Estado es un organismo sobrecargado de demandas sectoriales que no pueden ser todas financiadas, salvo con inflación*”; “*el Estado ha debido afrontar la demanda de que se convirtiera en garante de la producción y el crecimiento*”.

Aparece aquí claramente la tensión y contradicción entre participación, demandas y los efectos de ello en las estructuras estatales, cuando los recursos son -como casi siempre sucede- escasos.

⁶ Todas las citas de este apartado fueron extraídas del discurso de apertura legislativa de Alfonsín de 1988.

IV. MENEM Y EL ESTADO

El primer objetivo de la política de Menem hacia el Estado, entendido como estructura administrativa-institucional, fue el de desarrollar el proceso de privatizaciones de las empresas de servicios públicos. Sus primeros años de gobierno, con el marco legal de las leyes de emergencia económica y de reforma del Estado estuvieron enfocados en tal tarea. Luego, promediando su primer mandato, se buscó racionalizar y profesionalizar los cuadros burocráticos de planta permanente en las agencias estatales.

En sus discursos, Menem, enunció reiterados juicios críticos respecto a la situación del Estado, tildándolo de burocrático, ineficiente y corrupto, entre otros males que se le endilgaron. Con ese escenario crítico respecto al Estado, encaró enunciados que planteaban la necesidad de una refundación estatal.⁷

Los principios de esa refundación giraban en torno a: i) la descentralización de funciones a instancias múltiples de decisión; ii) la venta de las empresas de servicios públicos; iii) la eliminación de regulaciones y de burocracia; iv) la apertura a los mercados mundiales de la economía; v) concentración de funciones estatales en educación, justicia, salud, gobierno y seguridad.

Hacia el final del mandato, aparecieron en el discurso de Menem, otras nuevas funciones estatales que merecían la capacitación de personal a efectos de llevarlas a cabo: i) La preservación del medio ambiente y el castigo del delito ecológico; ii) La seguridad en las rutas y en la vía pública; iii) El control eficaz de la higiene alimentaria y; iv) de los servicios públicos que prestan los particulares.

1. El Estado burocrático, corrupto e ineficiente

- *Un Estado que agoniza como esclavo de unos pocos, en lugar de paliar las necesidades de quienes más sufren* (Menem, 1989).

⁷ Respecto al rol del Estado hubo un giro impensado en el discurso y acción política de Menem, si bien en la campaña había mostrado matices dependiendo del auditorio al que se dirigiera. Era estatista cuando se dirigía a la interna peronista, pero se mostraba moderado y eludiendo el tema cuando se expresaba ante la prensa o ante auditorios integrados por ejecutivos de los negocios internacionales. *Cfr.* ARIAS (1997) pp. 13-15.

- *Vimos Estado allí donde había burocracia* (Menem, 1990).
- *Una sociedad moderna no se construye ni en base al fetichismo del mercado salvaje, ni en base a la actitud hiperburocrática de un Estado todopoderoso o supuestamente redentor* (Menem, 1991).
- *Ya no se puede lucrar alegremente estafando al Estado con subsidios, privilegios o juicios escandalosos* (Menem, 1991).
- *Se terminó la era de los contratistas que acumulaban fortunas al amparo de un Estado ineficaz* (Menem, 1991).
- *Sin negociados turbios entre los funcionarios, los políticos, los gremialistas y los empresarios, al amparo de un Estado corrupto e ineficaz* (Menem, 1992).
- *Sin juicios fraudulentos contra el Estado, que padecen todos los argentinos* (Menem, 1992).
- *No creemos ni en la omnipotencia del Estado ni en la omnipotencia del mercado. Esos dos dioses son apenas una fantasía* (Menem, 1992).
- *La corrupción es, en definitiva, el imperio de las malas costumbres. Eso era el Estado argentino, desorganizado, sin claridad, burocratizado, se prestaba a todo tipo de negocios y negociados, principalmente a través de las grandes empresas públicas, que se habían convertido en una especie de coto de caza para los estafadores en diverso grado* (Menem, 1994).
- *Como respuesta estructural para terminar con eso, privatizamos empresas y reorganizamos el Estado* (Menem, 1994).
- *La reorganización del Estado, poniendo fin a un aparato elefantiásico, costoso e ineficiente, cuna de la corrupción* (Menem, 1995).

2. La refundación del Estado

- *Desde el Estado nacional vamos a dar el ejemplo, a través de una cirugía mayor, que va a extirpar de raíz males que son ancestrales e intolerables (Menem, 1989).*
- *Vamos a refundar un Estado para el servicio del pueblo, y no para el servicio de las burocracias, que siempre encuentran un problema para cada solución (Menem, 1989).*
- *Todo aquello que puedan hacer por sí solos los particulares, no lo hará el Estado nacional. Todo aquello que no pueden hacer las provincias autónomamente, no lo hará el Estado nacional. Todo aquello que puedan hacer los municipios, no lo hará el Estado nacional (Menem, 1989).*
- *La transformación del Estado, la venta de empresas públicas, la eliminación de regulaciones, la racionalización administrativa, el saneamiento de sus cuentas fiscales, la apertura al mundo y la ausencia de controles innecesarios, no constituyen un mecanismo para ponerle una bandera de remate a nuestro Estado nacional (Menem, 1990).*
- *Son mecanismos para recuperar la soberanía de nuestro Estado, su capacidad de gobierno, su indispensable actividad sobre sectores en los cuales no puede, no debe, ni va a estar ausente (Menem, 1990).*
- *Naturalmente, transformar al Estado lleva necesariamente a una reestructuración de las empresas públicas. Queremos servicios públicos eficientes, donde sobrevivan en manos del Estado solo aquellas empresas públicas que estructuralmente se necesiten para el desarrollo, crecimiento y producción nacional. Pretendemos que el Estado abandone actividades empresarias que pueden desarrollar los particulares. En el caso de los servicios públicos, el sector estatal controlará aquellos ofrecidos por los particulares, de modo de asegurar que los usuarios obtengan buenas prestaciones y tarifas razonables (Menem, 1990).*
- *Aspiramos a que nuestro Estado se concentre en las funciones estratégicas y esenciales que nunca debió dejar de cumplir: educación, justicia, salud, gobierno y seguridad (Menem, 1990).*
- *Repudiamos la idea de un Estado totalitario, que invada conductas y asfixie legítimas iniciativas. Pero también repudiamos a un Estado*

que permanezca indiferente ante las escandalosas desigualdades sociales. Queremos construir un Estado que sea garante del bien común, de la armonía social, del crecimiento económico y de equilibrio en la distribución de la riqueza (Menem, 1990).

- *Queremos un Estado popular y no populista. Nacional y no chauvinista. Libre y no anarquista. Propiedad de todo el pueblo argentino y no esclavo de un partido político, un sindicato o un grupo empresarial (Menem, 1990).*
- *El Estado no puede simplemente transformarse a nivel nacional. También debe redefinirse a nivel regional, provincial y municipal (Menem, 1992).*

3. La profesionalización del empleo público

- *Vamos hacia la construcción de un Estado social de derecho. Con un empleo público profesionalizado. Con una carrera administrativa que establece concursos y rigurosos métodos de selección. Tengo muy en cuenta las nuevas funciones estatales, que no se pueden ni se deben olvidar: La preservación del medio ambiente y el castigo del delito ecológico; La seguridad en las rutas y en la vía pública; El control eficaz de la higiene alimentaria y de los servicios públicos que prestan los particulares (Menem, 1992).*
- *El Estado de la post-privatización tiene que ser un Estado más profesional (Menem, 1993).*
- *(...) reducir el número de organismos públicos y desburocratizar definitivamente al Estado nacional (Menem, 1994).*
- *Nunca en el siglo, ni siquiera en la década posterior a la crisis del año '30, el Estado intervino tanto en la vida económica nacional, como lo ha hecho a partir de 1989. Solo que ahora no lo hace como empresario omnipresente y deficitario, presto a toda maniobra de corrupción, sino como administrador del interés común, como contralor del bien social y como canalizador de los recursos hacia las áreas de responsabilidad irrenunciable: la justicia, la seguridad, la salud y la educación (Menem, 1995).*

V. MENEM (2° PRESIDENCIA) Y SU MODELO DE ESTADO

En su segundo mandato Menem presenta un coeficiente -CoR- más alto de menciones de la palabra *Estado* respecto a la primera (veáse Tabla nº 3), delineando su modelo estatal post-privatizaciones y post-reforma constitucional de 1994. Entre sus definiciones más significativas destacaba que el redimensionamiento del Estado le permitiría contar con una estructura ágil y dinámica propensa a la eficiencia y a la solidaridad. Esta idea de un Estado solidario es polémica, pues parece más adecuada a una política basada en la acción de entidades caritativas que al diseño de un Estado de derecho y a la expansión de la ciudadanía.

El redimensionamiento del Estado se contrapone a las estructuras del Estado benefactor-keynesiano al que se enuncia como prebendario, dadivoso, sobredimensionado y, por ello, ineficaz en sus funciones básicas.

La idea de un Estado con una especie de cuarto poder, el electoral, es sugerente e interesante: consiste en la implementación de mecanismos de control directo por parte de la ciudadanía, como los incorporados a la Constitución Nacional en 1994: la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. La tripartita división de poderes clásica se muestra esquemática, disfuncional y en los hechos, artificial. Sin perjuicio de ello, los institutos creados en la reforma de 1994, en su artículo 40, no fueron mayormente utilizados.

También la redefinición del criterio de independencia de poderes es realista, pues el poder del Estado es solo uno, dividido funcionalmente, por lo que esa división debe ser armónica a efectos de la eficiencia en el proceso de toma de decisiones.

- *La Reforma Constitucional de 1994 diseñó un Estado nuevo, hábil para una gestión abierta, dinámica e involucrada crecientemente con la defensa de los individuos y de sus derechos humanos (Menem, 1996).*
- *(...) fortalecer una independencia real, pero armónica, no desarticulada, de los poderes del Estado (Menem, 1996).*
- *Inauguró –al permitir la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum– un virtual poder del Estado: el electoral (Menem, 1996).*

Sin embargo muchos de los enunciados de Menem en su segunda presidencia presentaban respecto al modelo de Estado, ideas oscuras o difusas,

ambiguas y, en algunos casos, forzadas, extrapolando conceptos y categorías de manera poco consistente para la construcción de un supuesto diseño modernizado de Estado. Así, el amontonamiento de conceptos como *solidaridad, eficacia, nación e integración* resulta autocontradictorio y teóricamente inconsistente.

Las ideas de rediseño estatal en torno al eje de la modernización, parecen encubrir la limitación del Estado a sus clásicas funciones mínimas del *laissez-faire*, que debe básicamente garantizar condiciones de libre mercado y aspirar a la percepción de impuestos para dirigir sus funciones solidarias mínimas para proveer justicia, seguridad, y a lo sumo, educación y salud.

Sin embargo, las incongruencias surgen de inmediato en cuanto se comparan estas ideas de diseño estatal con el rol *orientador e integrador* que se le asigna en el nuevo proceso de modernización. Los desafíos y principios básicos que se enumeran y caracterizan al Estado moderno, en los discursos de Menem, resultan más adecuados a las ideas de un Estado intervencionista y partícipe activo en las políticas económicas y sociales, que al mencionado Estado del *laissez-faire*.

- *Aspiramos a generar, en nuestra tierra, una nueva teoría del Estado, de un nuevo Estado, eficaz y solidario. Porque ha muerto el Estado aislado, el Estado indiferente, el Estado benefactor. Hoy debemos agregar a la idea del Estado-Nación, la del Estado-solidaridad, la del Estado-integración, la del Estado-comunidad, político y económico. Para ello es necesario actualizar nuestra mentalidad cívica y adecuarla a las realidades existentes, entre ellas la de las organizaciones políticas supranacionales. Para ello es preciso reformular un nuevo sistema de derecho comunitario que produzca, interprete y jerarquice el ordenamiento jurídico* (Menem, 1996).
- *No nos asustan las utopías, porque las hemos venido realizando. Desde un Estado dadivoso, prebendario, sobredimensionado, benefactor, que nadie se animaba a tocar y que nos llevó al caos, construimos la utopía de obtener una moneda fuerte, instituciones ordenadas y un resurgimiento general de la confianza pública* (Menem, 1996).
- *La experiencia demuestra claramente que solo con un Estado fuerte, pequeño, eficiente y predecible es posible desarrollar un sector privado competente, en permanente desarrollo, que garantice mayores niveles de empleo y de actividad a la vez: que -fruto de su crecimiento- contribuya con más impuestos a que el Estado atienda mejor sus obligaciones* (Menem, 1997).

- *Este proceso de modernización que estamos completando ha definido un nuevo rol: El Estado orientador e integrador. Orientador, a través de la formulación de políticas, e integrador de los diversos sectores sociales al desarrollo, a la justicia social y a los procesos de integración regional, continental y mundial (Menem, 1997).*
- *Este desafío del nuevo Estado implica:*
 - *Tener un rol estratégico en la formulación de las políticas públicas, siendo normativamente simple.*
 - *Garantizar la libre competencia frente a los monopolios, los oligopolios, el dumping y prácticas comerciales desleales, regulando los servicios públicos privatizados o concesionados.*
 - *Satisfacer las demandas sociales armonizando los conflictos, redistribuyendo la riqueza y desarrollando la equidad.*
 - *Ser inversor en infraestructuras y promotor del desarrollo, desempeñando eficientemente sus funciones de recaudación.*
 - *Brindar un servicio con calidad total y a entera satisfacción de los usuarios con una adecuada provisión de los servicios de seguridad, la defensa, y la correcta, rápida y eficiente administración de justicia.*
 - *Atender a la cobertura de los servicios sociales básicos: la salud, la educación, la acción social y la protección del medio ambiente (Menem, 1997).*
- *Esta necesaria e impostergable modernización del Estado de cara al siglo XXI debemos asentarla en principios básicos:*
 - *Debe estar orientada al logro de resultados: para aumentar la productividad del gobierno hay que desregular el sector público, reduciendo las reglas y las burocracias, hasta quedar con las mínimas necesarias para proteger a los ciudadanos.*
 - *Deberá orientar, jerarquizar e involucrar a los recursos humanos con que cuenta el Estado, para motivar al agente público y convertirlo en servidor público.*

- *Deberá impulsar la cooperación y la complementación entre el sector público, la empresa privada y el sector de gestión social, comunitarios o de organizaciones no gubernamentales (Menem, 1997).*

- *Este proceso de modernización del Estado que estamos llevando adelante tiende a cambiar el viejo modelo de gestión burocrático, que solo sirve a los intereses de unos pocos, por otro orientado a resultados, en beneficio de todos nuestros ciudadanos (Menem, 1997).*

- *(...) en la República Argentina, el que no paga impuestos es un delincuente, les guste o no les guste. Y como tal va a ser tratado. Los recursos del Estado son los impuestos y con ellos financiamos la justicia, la educación, la seguridad, el gasto social y la salud pública. He dado precisas instrucciones a las áreas de gobierno correspondientes para actuar con firmeza frente a la evasión impositiva (Menem, 1997).*

VI. DE LA RÚA Y EL ESTADO

Si bien no debe perderse de vista, a efectos del análisis, la brevedad de la gestión de De la Rúa que solo abarca dos discursos, resulta que presenta el mayor coeficiente del todo el período para el campo semántico *Estado / administración pública / políticas públicas* (véase Tabla n° 3). Además, dentro de las palabras del campo, aquellas vinculadas a la idea profesionalizada y técnica –tecnocrática– de gestión estatal presentan coeficientes por sobre la media del período (véase Tabla n° 3).

En el discurso de 2000 De la Rúa focaliza sus enunciados en críticas al Estado. Lo critica por su tamaño “chico” –Menem elogiaba el tamaño “chico” y lo vinculaba a agilidad y eficiencia en la gestión–, por deficitario, por corrupto, por burocrático.

Proponía como nueva reforma estatal aumentar los impuestos, combatir la corrupción, lograr eficiencia. Sus enunciados se presentaban voluntaristas y sin ideas claras que explicaran cómo lograr esos propósitos, que además, tenían similitud con los que había propuesto Menem en sus 10 años de gobierno. Incluso se anunciaba con firmeza que la convertibilidad estaba sólida y se mantendría.

Como idea interesante insiste con el *aggiornado* concepto de independencia entre los poderes, tal cual ya había propuesto Menem, que remite a

una división funcional de las tareas que cada poder desempeña, pero que requiere sincronización y cooperación para una eficaz y consistente gestión de la administración estatal.

- (...) *la transformación del Estado argentino. Este que tenemos ahora -si me disculpan la expresión- no sirve para nada. No exagero. Es chico; no tiene nada más que vender. Sin embargo, tiene una deuda que amenaza a todo el sistema y asfixia al sector privado. Es un Estado sin recursos genuinos para generar políticas activas. Este Estado, así, no suma* (De la Rúa, 2000).
- (...) *sanear el Estado. Estoy eliminando el déficit que nos asfixia* (De la Rúa, 2000).
- *Firmaré el decreto de compras del Estado para no pagar más sobreprecios y asegurarme de que no se dilapidará el dinero* (De la Rúa, 2000).
- (...) *aumentar los impuestos de los que más pueden, porque el resto no puede más. Nadie lo hizo porque tiene un alto costo político; yo tuve que hacerlo para salvar la quiebra del Estado* (De la Rúa, 2000).
- *Un Estado debe proteger a los más débiles, y de eso trata también el tercer punto sobre la transformación del Estado que se quiere llevar adelante. Quiero recuperar la autoridad moral del Estado para poder ejercer la autoridad real* (De la Rúa, 2000).
- *Nuestros pequeños y medianos productores hace años que viven en la más absoluta desprotección por parte del Estado. El Estado ha perdido la capacidad de garantizar el cumplimiento de los derechos y de las obligaciones de todos, se desfinanció, se quedó sin recursos genuinos para implementar políticas activas y se corrompió. Entonces, los que más necesitan se quedaron sin un Estado que los proteja* (De la Rúa, 2000).
- *Quiero un Estado honesto y eficiente. Quiero terminar con la corrupción estructural del Estado, con la burocracia, que siempre tiene un problema para cada una de nuestras soluciones. Quiero un Estado que escuche los reclamos de los ciudadanos y que sepa dar respuesta a sus problemas. Hoy, en cambio, tenemos un Estado inútil, endeudado y sin recursos; quiero transformarlo en un Estado rico, eficaz, activo en sus políticas, cercano a la gente y capaz de pararse al frente del*

desarrollo de la Argentina. Les propongo una segunda transformación del Estado argentino (De la Rúa, 2000).

- (...) *es la necesaria reforma del Estado. El sector público tiene que dejar de ser una carga para la sociedad y proveer bienes y servicios de calidad* (De la Rúa, 2001).
- *Hoy la solvencia fiscal está garantizada y el Estado cuenta con un blindaje que elimina la posibilidad de que enfrente problemas de liquidez. La convertibilidad está fuerte, y la vamos a mantener, y el sistema financiero es muy sólido, y tiene capacidad para aumentar el crédito en el corto plazo* (De la Rúa, 2001).
- *Soy respetuoso de la independencia de los poderes del Estado. En una democracia madura ellos son funcionalmente autónomos; pero, desde luego, deben cooperar entre sí. Y este es un tiempo de cooperación política y solidaridad social. El Estado debe ser un engranaje sincronizado y confluyente para servir en conjunto al bien común* (De la Rúa, 2001).

VII. DUHALDE Y EL ESTADO. LA PAUPERIZACIÓN DE LA CLASE MEDIA, LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN. PROGRAMAS DE ASISTENCIA

Durante la presidencia de Duhalde las referencias a programas, planes y políticas específicas, especialmente de tipo asistenciales, fueron las más enunciadas del campo *Estado / administración pública / políticas públicas* (38 menciones nominales en total), representando el 70% del campo, (veáse Figura n° 6). La severidad de la crisis no permitía otra cosa que auxiliar las necesidades más acuciantes e intentar controlar los conflictos más severos.

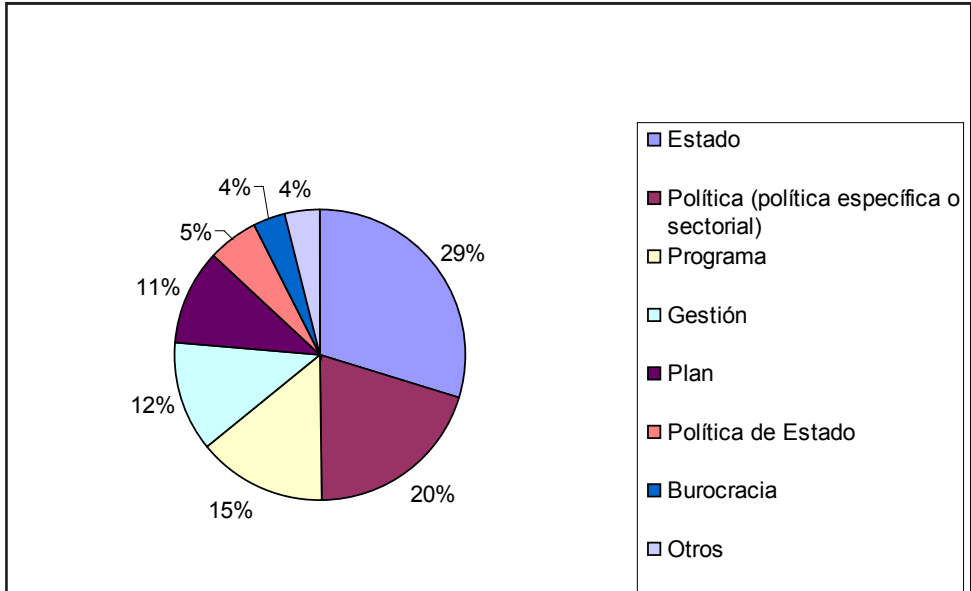
- *El cóctel de desocupación, exclusión y recesión hizo que en 2001 más de un millón de jóvenes de 15 a 18 años no trabajen ni estudien. ¿Cómo garantizar la paz social en una sociedad donde en la última década, la brecha entre el ingreso per cápita del 10 por ciento más rico y del 10 por ciento más pobre se amplió casi en un 70 por ciento? Donde la clase media de trabajo, a su vez, se empobreció de forma alarmante. En el informe del PNUD del año 1974 todavía había registro de una movilidad social ascendente y no figuraba, en cambio, la categoría de los hoy llamados nuevos pobres. Luego, primero por goteo y después con una fuerte aceleración en la última década, se llegó a contabilizar un millón de personas de clase media de trabajo que pasaron a revistar en la categoría de pobres. La situación se agravó en estos dos últimos años, registrándose 800 mil personas más en el año*

2000; y en 2001, otras 890 mil personas que cayeron bajo la línea de pobreza (Duhalde, 2002).

- *Tengamos en cuenta que desde principios del siglo pasado, los sectores medios fueron definiendo las características culturales, políticas, productivas, educativas y demográficas de un país que buscaba su plena integración. Si hubo algo que durante décadas distinguió a la Argentina, fue la existencia de su clase media-culta, progresista y cosmopolita- y la movilidad social ascendente (Duhalde, 2002).*

- *(...) quiero referirme a la enorme tarea social cumplida por el gobierno nacional, las provincias, los municipios y la sociedad civil. Como hombre del Movimiento que fundaron Juan Perón y Eva Perón (...) movimiento que hunde sus raíces en la doctrina social de la Iglesia, y creador de la Justicia Social como fin supremo de la política, sentí el imperativo moral de enfrentar con prioridad la terrible injusticia que agobiaba al pueblo. Urgía actuar. Declaramos de inmediato la emergencia alimentaria, sanitaria, laboral y educativa, y creamos el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, con la intención de atender con rapidez al mayor número de necesitados, con un máximo de eficiencia posible. Pusimos en marcha programas sociales que constituyen una sustancial transferencia de recursos hacia los sectores más desamparados y castigados por la crisis. Pasamos de 40 mil subsidios en enero de 2002 a más de dos millones de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Este Plan se ha completado en los últimos meses con el Programa Familias, a través del cual el Ministerio de Desarrollo Social atiende a otros 220 mil grupos familiares sin ingresos (Duhalde, 2003).*

FIGURA N° 6. Porcentaje de repeticiones (CR) de palabras del campo semántico Estado / administración pública / políticas públicas, segunda presidencia de Menem, 1995-1999



Fuente: Elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

VIII. KIRCHNER Y EL ROL DEL ESTADO

El discurso de Kirchner rescata como rol del Estado el desarrollo de *políticas* a largo plazo (las denominadas *políticas de Estado*), la presencia y rol activo del Estado como regulador y para dar equilibrio a las desigualdades que pueda deparar el mercado. Hace hincapié en la gestión y solvencia técnica de las agencias estatales para la toma de decisiones eficaces y el desarrollo de planes y programas, especialmente, en las áreas de salud, vivienda y educación. Si bien se ha pretendido marcar un real cambio de paradigma respecto al rol del Estado, perdura cierta huella de los '90, considerando los espacios que el Estado ha abandonado y que no podrá recuperar en el contexto irrefrenable de la globalización. Uno de los rasgos salientes de la globalización, es el de ser un proceso de centralización política en el marco de la integración regional y con una fuerte tendencia a la superposición de estructuras administrativas y normativas supranacionales, nacionales y locales, que someten a los Estados nacionales a un proceso constante de cesión de competencias.

El Estado hoy, si bien con matices, no puede salirse de la huella profunda de esa dinámica.⁸

- *En este nuevo milenio, el éxito de las políticas deberá medirse bajo otros parámetros, en orden a nuevos paradigmas. Debe juzgárselas desde su acercamiento a la finalidad de concretar el bien común, sumando al funcionamiento pleno del Estado de derecho y la vigencia de una efectiva democracia, la correcta gestión del gobierno y el efectivo ejercicio del poder político nacional en cumplimiento de transparentes y racionales reglas, imponiendo la capacidad reguladora del Estado ejercida por sus organismos de contralor y aplicación. El cambio implica medir el éxito o el fracaso de la dirigencia desde otra perspectiva. Discursos, diagnósticos sobre las crisis, no bastarán ni serán suficientes. Se analizarán conductas y los resultados de las acciones. El éxito se medirá desde la capacidad y la decisión y la eficacia para encarar los cambios (Kirchner, 2003).*

- *(...) la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política. Por supuesto, no se trata de poner en marcha una vez más movimientos pendulares que vayan desde un Estado omnipresente y aplastante de la actividad privada, a un Estado desertor y ausente, para retornar continuamente de extremo a extremo, en lo que parece ser una auténtica manía nacional que nos impide encontrar los justos, sensatos y necesarios equilibrios. Se trata de tener lo necesario para nuestro desarrollo, en una reingeniería que nos permita contar con un Estado inteligente (Kirchner, 2003).*

- *Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud, y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales, protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores (Kirchner, 2003).*

- *(...) el Estado nacional debe recuperar su rol en materia de planificación y contenidos de la educación y sistemas de formación y evaluación docente. Garantizar la igualdad educativa de norte a sur*

⁸ Este tema se desarrolla en BERCHOLC (2008).

es aportar a la formación de una verdadera conciencia e identidad nacional (Kirchner, 2003).

- *Capitalismo con reglas claras en las que el Estado cubra su rol con inteligencia, para regular, para controlar, para estar presente donde haga falta mitigar los males que el mercado no repara. Un Estado que ponga equilibrio en la sociedad y que permita el normal funcionamiento del país* (Kirchner, 2004).
- *La inversión del Estado en vivienda permite crecimiento económico, generación de puestos de trabajo y mejora de la calidad de vida de los sectores más castigados por el modelo de exclusión precedente* (Kirchner, 2005).
- (...) *el Estado asumió un rol activo y la planificación en inversión e infraestructura ha sido uno de los ejes. Estamos trabajando con un crecimiento equilibrado social y territorial, y la industria de la construcción actúa indudablemente como una eficaz herramienta para el desarrollo* (Kirchner, 2007).
- (...) *el Estado nacional retomó la gestión del Correo Oficial de la República Argentina (...) El Estado nacional también recuperó la gestión del espectro radioeléctrico (...) el Estado y los capitales argentinos deben recuperar protagonismo en las áreas críticas del interés nacional* (Kirchner, 2007).

1. La reivindicación del Estado como agente económico. Las obras públicas

El rol del Estado como *sujeto económico activo* en la realización de obras públicas que permitan reactivación económica, generación de empleos, mejoras salariales y aumento del consumo y del mercado interno, fue claramente reivindicado por Kirchner.

El énfasis discursivo en la importancia de la intervención estatal a través de la obra pública, busca diferenciar el discurso respecto a la etapa menemista que estigmatizó las intervenciones del Estado en la economía.

- (...) *el Estado se incorporará urgentemente como sujeto económico activo, apuntando a la terminación de las obras públicas inconclusas, la generación de trabajo genuino y la fuerte inversión en nuevas obras. No se tratará de obras faraónicas, apuntaremos más a cubrir las necesidades de vivienda y de infraestructura en sectores críticos de la economía para mejorar la calidad de vida y a perfilar un país*

más competitivo, distribuyendo la inversión con criterio federal y desarrollando nuestro perfil productivo. Tenemos que volver a planificar y ejecutar obra pública en la Argentina, para desmentir con hechos el discurso único del neoliberalismo que las estigmatizó como gasto público improductivo (Kirchner, 2003).

- *Con la creación del Ministerio de Planificación Federal e Infraestructura, y con la decisión expresada desde el primer día de nuestro gobierno, se ha vuelto a planificar y a ejecutar obra pública en la Argentina, superando la visión que estigmatizaba esto como gasto improductivo. Esto ayuda a incrementar la velocidad de la recuperación económica (Kirchner, 2004).*

- *Uno de los principales desafíos que enfrentamos vinculados con el papel del Estado es volver a poner a la inversión en obra pública, en infraestructura, como una de las prioridades de la gestión estatal, considerando su capacidad de mejorar la calidad de vida, de motorizar rápidamente el nivel de actividad y generar mejor competitividad económica y social (Kirchner, 2007).*

2. Kirchner y la gestión estatal. Planes y programas para políticas sociales

El proceso de descuidadización que implica el dualismo incluidos/excluidos es paralelo, paradójicamente, a un proceso de expansión de la ciudadanía a partir de la consagración de nuevos derechos –llamados por los constitucionalistas derechos de tercera y cuarta generación–, garantizados por los textos constitucionales en particular luego de la reforma de 1994. Los nuevos derechos de los incluidos y las carencias de los excluidos, generan una proliferación y fragmentación de demandas y reivindicaciones puntuales vinculadas a cuestiones económicas, sociales y culturales diversas; por ejemplo de carácter ambiental, social, de género, de orientación sexual, antidiscriminatorias, en defensa del multiculturalismo, de derechos indigenistas, de las condiciones de consumo, etc.

Esa fragmentación en el tipo de demandas sociales obliga a un tipo de respuestas, desde el gobierno, también más fragmentado, específico y sectorial. Por ello se observa la utilización discursiva de la palabra *política*, más cercana a una concepción técnica de la actividad, que requiere del enunciador, ante demandas complejas, respuestas acordes. En ese sentido se ha corroborado que el campo semántico Estado / administración pública / políticas públicas, tiene un alto coeficiente y una importante cantidad de repeticiones nominales de las palabras *gestión*, *plan* y *programa*.

- *En los diversos planes nacionales que implementamos se expresan políticas sociales concretas, que articulan las acciones de los planes nacionales y provinciales en una red federal buscando la equidad. Las políticas sociales así concebidas hacen referencia directa a las necesidades sociales detectadas en cada territorio y, necesariamente, deben promover la participación activa de todos los actores locales para dar una eficaz respuesta a las mismas* (Kirchner, 2005).

La política específica o sectorial implica gestión y respuestas desagregadas por tipo de demanda. Para ello se anunciaron una gran cantidad de planes y programas. Estas palabras remiten a una idea profesionalizada y técnica –tecnocrática– de gestión estatal. Kirchner anunció en sus discursos la aplicación de más de 50 planes y programas especiales. Casi duplica la cantidad de planes y programas anunciados en los discursos por Alfonsín, Menem y Cristina. Ello también resulta demostrativo del rol activo que desde el gobierno se le impuso al Estado a través de una gestión planificada, activa e intervencionista. Kirchner tiene los mayores coeficientes del período 1983-2011 en el campo semántico políticas sociales, en especial en las palabras salud, vivienda, inversión social, desarrollo social, y distribución del ingreso. Inversión social y desarrollo social son palabras monopolizadas por Kirchner. El 60% de las menciones de inversión social, y el 56% de desarrollo social, son enunciadas en sus discursos.

IX. CRISTINA Y EL ROL DEL ESTADO

Cristina es quien menos menciona al Estado de todos los presidentes del período estudiado (véase Tablas n° 2 y 3). Las dos palabras del campo que tienen coeficiente por sobre la media del período son *gestión* y *plan* (véase Tabla n° 3). Ello denota, también en Cristina, una idea profesionalizada y técnica–tecnocrática – de gestión estatal.

En sus discursos Cristina define el rol del Estado que debe ser activo y claro, garantizando condiciones para el desarrollo del modelo económico ya referido. Más allá de acuerdos o desacuerdos con el modelo, lo cierto es que el rol que Cristina le asigna al Estado fue claramente identificado desde su primer discurso, y se procuró que ese rol y las acciones e intervenciones anunciadas fueran cumplidas. La función que se asigna al Estado, entre otras y la más referida en los discursos de la presidente, es la de sostener los compromisos asumidos a efectos de mantener condiciones sustentables para la exportación rentable y el sostén y expansión del mercado interno. Además,

las ideas sobre el rol del Estado, ya expresadas con claridad desde el primer discurso, se mantuvieron inalterables en todo el período.

El rol activo del Estado garantizando las condiciones del modelo económico remite a: una gestión prolija y una correcta asignación de recursos; el mantenimiento del equilibrio fiscal, sosteniendo el superávit y la idea de “*no gastar más de lo que ingresa*”; la política de desendeudamiento; la acumulación de reservas; la competitividad o el objetivo del crecimiento económico; entre otras.

También enuncia Cristina las características del rol activo del Estado en la intervención social, a través de la generación y el sostenimiento del empleo, los aumentos de salarios y jubilaciones y la implementación de la asignación universal por hijo, entre otras:

- (...) *el compromiso por parte del Estado de mantener los pilares básicos que son una administración correcta de los recursos con los dos superávits. Presupone también, la necesidad de seguir en la política de desendeudamiento y acumulación de reservas* (Cristina, 2008).
- (...) *hay un gran esfuerzo de todo el pueblo argentino y de la administración del Estado de mantener el tipo de cambio competitivo y los precios internos que le permiten ser muy rentable a la exportación* (Cristina, 2008).
- (...) *aquel derrumbe del Muro de Berlín hizo caer a algunos en los mismos fundamentalismos en que habían caído quienes habían construido esos muros, los mismos, aquellos que suponían que el Estado todo lo podía resolver y que poco tenía que ver lo que quería cada ciudadano o cada ciudadana, y luego este otro modelo que se impuso en lo que podemos denominar "fundamentalismo de mercado" en el cual el Estado debía desaparecer* (Cristina, 2009).
- (...) *una ley absolutamente estructural como fue el retorno de la administración de los recursos de nuestros jubilados a manos del Estado nacional* (Cristina, 2009).
- (...) *esto fue simplemente gestión y una fuerte intervención de políticas activas del Estado a través de ayudas como el Repro (Programa de Recuperación Productiva que se aplica mientras dure la Emergencia Ocupacional Nacional) a muchísimas empresas, más de 100.000 trabajadores han recibido la ayuda del plan del Ministerio de Trabajo* (Cristina, 2010).

- (...) esta *Asignación Universal* que hoy cobran 3 millones y medio de chicos y con la cual todos estaban de acuerdo, solamente se pudo hacer a partir de poder transferir el recurso de los trabajadores a manos del Estado (Cristina, 2010).
- (...) el Estado, a través de salarios dignos, a través de jubilaciones, a través de asignaciones, a través de ese piso de protección social estamos asegurando la demanda agregada. Este es el rol que tiene que tener el Estado que además se retroalimenta con la actividad privada porque si nosotros, ante momentos de crisis, utilizamos políticas activas en donde sostenemos y aumentamos aun a costa de que dicen "se redujo el superávit (Cristina, 2010).
- Creo en un modelo de absoluta racionalidad con un Estado sosteniendo la demanda agregada; con un sector privado que invierta y aumente la oferta; con un Estado que también proteja esa oferta; con una capacitación de nuestros recursos humanos a través de la educación, de la ciencia y la tecnología para agregar cada vez más valor a sus productos (Cristina, 2010).
- (...) luego de ese formidable esfuerzo institucional de los tres poderes del Estado que significó decretar la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final (Cristina, 2011).
- Por eso le decimos también al sector empresarial que aquí está el Estado, para hacerse cargo de los roles indeclinables en materia de construcción de infraestructura, en materia de sostenimiento de la demanda agregada, en materia de sostenimiento de los pilares macroeconómicos que le han dado sustentabilidad y andamio a este modelo (Cristina, 2011).

CONCLUSIONES

El discurso presidencial ha evolucionado hacia una idea profesionalizada y técnica –tecnocrática de gestión estatal–, implementada a través de políticas públicas específicas y sectoriales ejecutadas desde el gobierno, disminuyendo las referencias a debates y definiciones ideológicas.

Se observa en el campo semántico Estado, un alto coeficiente y repeticiones nominales de las palabras gestión, plan y programa.

La política específica o sectorial (policy) implica gestión y respuestas desagregadas por tipo de demanda, para ello se anunciaron una gran cantidad de planes y programas específicos. Ello remite a una idea profesionalizada y técnica –tecnocrática– de gestión estatal implementada a través de políticas específicas y sectoriales.

Esta acepción de la palabra política remite a acciones y decisiones en sentido de política específica o sectorial⁹, por ejemplo, entre otras, política fiscal, tributaria, económica, cultural, social, de derechos humanos, sanitaria, educativa, exterior, industrial, de Estado. Esta acepción se conoce, en la Ciencia Política anglosajona, como Policy, concepto que remite a los aspectos de contenido de la política y a sus ámbitos de aplicación, en general, a través de acciones y agencias estatales, por ello también se denomina a esta acepción, genéricamente, como políticas públicas.¹⁰

En ese sentido, los indicadores respecto al incremento de la enunciación de planes específicos de acción de gobierno con una tendencia fuerte a referirse a la gestión, sustentan la hipótesis de que el discurso presidencial se ha ido transformando en un discurso cada vez más profesionalizado, tecnocrático y focalizado en la gestión del gobierno, en desmedro de los debates y las definiciones ideológicas.

1. *Presidencia de Alfonsín*

Se observa un fuerte cambio en las enunciaciones sobre el Estado. En 1983 definió que el Estado debía ser independiente de poderes políticos y económicos extranjeros, ético, y equilibrado entre el liberalismo y el intervencionismo económico. En 1988 solo se refirió al Estado, insistentemente, por su ineficiencia y a efectos de su reforma y de la privatización de las empresas públicas.

2. *Primera presidencia de Menem*

Menem enunció reiterados juicios críticos respecto a la situación del Estado, tildándolo de burocrático, ineficiente y corrupto, entre otros males que se le endilgaron. Con ese escenario crítico respecto al Estado, encaró enunciados que planteaban la necesidad de una refundación estatal. Los

⁹ Se trata de una acepción reconocida en las Ciencias Políticas y bien diferenciada de *Política* y que se refiere a políticas específicas, tal cual las hemos definido y detallado en concordancia con SCHUBERT (2006).

¹⁰ Para esta definición puede verse el artículo JANN (2006).

principios de esa refundación giraban en torno a: i) la descentralización de funciones; ii) la venta de las empresas de servicios públicos; iii) la eliminación de regulaciones y de burocracia; iv) la apertura a los mercados mundiales de la economía; v) concentración de funciones estatales en educación, justicia, salud, gobierno y seguridad.

3. Segunda presidencia de Menem

En su segunda presidencia fue delineando su modelo estatal post-privatizaciones y post-reforma constitucional de 1994. Entre sus definiciones más significativas destacaba que el redimensionamiento del Estado le permitiría contar con una estructura ágil y dinámica propensa a la eficiencia y a la solidaridad. Esta idea de un Estado solidario es polémica, pues parece más adecuada a una política basada en la acción de entidades caritativas que al diseño de un Estado de derecho y a la expansión de la ciudadanía.

Sus enunciados presentaban respecto al modelo de Estado, ideas oscuras o difusas, ambiguas y, en algunos casos, forzadas, extrapolando conceptos y categorías de manera poco consistente para la construcción de un supuesto diseño modernizado de Estado. Así, el amontonamiento de conceptos como *solidaridad*, *eficacia*, *nación* e *integración* resulta autocontradictorio y teóricamente inconsistente. Las ideas de rediseño estatal en torno al eje de la modernización, parecen encubrir la limitación del Estado a sus clásicas funciones mínimas del *laissez-faire*.

4. Presidencia de De la Rúa

De la Rúa propuso como nueva reforma estatal aumentar los impuestos, combatir la corrupción, lograr eficiencia. Sus enunciados se presentaban voluntaristas y sin ideas claras que explicaran cómo lograr esos propósitos, que además tenían similitud con los que había propuesto Menem en sus 10 años de gobierno. Incluso se anunciaba con firmeza que la convertibilidad estaba sólida y se mantendría.

5. Presidencia de Duhalde

Las referencias en los discursos a programas, plan y políticas específicas, especialmente de tipo asistenciales, fueron las más enunciadas del campo Estado / administración pública / políticas públicas (38 menciones nominales en total), representando el 70% del campo. La severidad de la crisis no permitía otra cosa que auxiliar las necesidades más acuciantes e intentar controlar los conflictos más severos.

6. *Presidencia de Kirchner*

El rol del Estado como *sujeto económico activo* en la realización de obras públicas que permitan reactivación económica, generación de empleos, mejoras salariales y aumento del consumo y del mercado interno, fue claramente reivindicado por Kirchner. El énfasis discursivo en la importancia de la intervención estatal a través de la obra pública, busca diferenciar el discurso respecto a la etapa menemista que estigmatizó las intervenciones del Estado en la economía. Hace también hincapié en la gestión y solvencia técnica de las agencias estatales para la toma de decisiones eficaces y el desarrollo de planes y programas, especialmente, en las áreas de salud, vivienda y educación.

Kirchner anunció en sus discursos la aplicación de más de 50 planes y programas especiales. Casi duplica la cantidad de planes y programas anunciados en los discursos por Alfonsín, Menem y Cristina. Ello también resulta demostrativo del rol activo que desde el gobierno se le impuso al Estado a través de una gestión planificada, activa e intervencionista.

7. *Presidencia de Cristina*

La presidente define el rol del Estado que debe ser activo y claro en sus acciones garantizando condiciones para el desarrollo del modelo económico ya referido. Ese rol activo del Estado remite a: una gestión prolija y una correcta asignación de recursos; el mantenimiento del equilibrio fiscal, sosteniendo el superávit y la idea de “no gastar más de lo que ingresa”; la política de desendeudamiento; la acumulación de reservas; la competitividad o el objetivo del crecimiento económico, entre otras. También enuncia Cristina las características del rol activo del Estado en la intervención social, a través de la generación y el sostenimiento del empleo, los aumentos de salarios y jubilaciones y la implementación de la asignación universal por hijo.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARIAS, María Fernanda (1997): *Discurso de ideas y de masas: la campaña peronista de 1989* (Buenos Aires, Universidad Católica Argentina) 34 pp.

BERCHOLC, Jorge Omar (2008): *El Estado y la globalización* (Buenos Aires, Ediar) 328 pp.

BERCHOLC, Jorge Omar y BERCHOLC, Diego Juan (2012): *Los discursos presidenciales en la Argentina democrática (1983-2011)* (Buenos Aires, Editorial Lajouane) 542 pp.

JANN, Werner (2006): “Análisis de políticas sectoriales”, NOHLEN, Dieter, I *Diccionario de política* (México D.F., Editorial Porrúa) pp. 40 – 44.

KUNZ y CARDINAUX (2004): *Investigar en Derecho* (Buenos Aires, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires) 219 pp.

MANCUSO, Hugo (1999): *Metodología de la investigación en Ciencias sociales* (Buenos Aires, Paidós) 285 pp.

SCHUBERT, Klaus (2006): “Política”, NOHLEN, Dieter (autor), *II Diccionario de política: Teorías, métodos, conceptos* (México, Editorial Porrúa) pp. 1052 y 1053.

FIX-ZAMUDIO, Hector (2006): *Metodología, docencia e investigación jurídica* (México D.F., Porrúa) 446 pp.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

Constitución Nacional de Argentina, con reforma del 22 de agosto de 1994. Disponible en <<http://www.senado.gov.ar/delInteres>>, fecha consulta: 3 mayo 2013.

