

# Estado, administración pública y políticas públicas en los discursos presidenciales en la Argentina (1983-2011)

---

Jorge O. Bercholc<sup>1</sup>  
Diego J. Bercholc<sup>2</sup>

## 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.

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 policy. The conclusions expounded here emerge from a broader research on the content of the speeches already mentioned during the same period.

**Palabras clave:** discursos presidenciales – presidencia – estado – administración pública – políticas públicas

**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 y/o su área temática común.

---

<sup>1</sup> 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. Dirección de correo electrónico: estudiobercholc@fibertel.com.ar

<sup>2</sup> Sociólogo, Universidad de Buenos Aires. Colaborador de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Universidad de Buenos Aires. Dirección de correo electrónico: diego\_bercholc@hotmail.com.ar

Las tesis y conclusiones descriptivas, que se presentan aquí, surgen de una investigación mayor llevada a cabo para el período 1983-2011, que 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 <sup>1</sup>.

Se ha efectuado un 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 (Bercholz, 2012). Se trata de sesgos y/o tendencias sustentables y consistentes, propias del objeto de estudio investigado.

Los discursos estudiados están prescriptos 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.

## Breve guía de pautas metodológicas

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.

1.- **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 dos unidades de análisis: i) palabras o conceptos; ii) 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.

2.- **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: i) cantidad de repeticiones nominales de palabras –CR-; ii) coeficiente de repetición –CoR- que mide las frecuencias relativas de aparición de las palabras considerando la longitud de cada discurso.

3.- **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; i) el período total 1983-2011; ii) períodos



Alfonsín y Kirchner presentan, notoriamente, las cantidades de repeticiones nominales más altas: 28% y 29% respectivamente (gráfico n° 4).

Alfonsín habló de *estado y de políticas específicas* y, curiosamente, mencionó *empresas del estado y reforma del estado* aún con mayor frecuencia que Menem (cuadro n° 2).

Menem, en su segundo mandato, presenta el coeficiente -CoR- más alto de menciones de la palabra *estado* (cuadro 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 (cuadros n° 2 y 3).

## 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* aún 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 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 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* (cuadro n° 4 y gráfico n° 6) y que, curiosamente, mencionó *empresas del estado y reforma del estado* aún 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.

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 sólo se refirió al estado, insistentemente, por su ineficiencia y a efectos de su reforma y de la privatización de las empresas públicas.

*i) Discurso de 1983. El estado independiente y ético<sup>2</sup>*

- 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 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.

*ii) Discurso de 1988. El estado ineficiente. La reforma del estado y las privatizaciones<sup>3</sup>*

- 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.
- (...) 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 sólo 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.

## ***ii) Discurso de 1988. La quiebra del estado<sup>4</sup>***

- 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.



- 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).

## ii) 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 sólo 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).

### iii) 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. Sólo 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).

## 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 (cuadro n° 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 contraponen 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, ya hemos mencionado que 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 sólo 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, extrapolarando 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.



– 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 sólo 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).

## 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* (cuadro 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 (cuadro 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.



- 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).

## **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, (cuadro nº 8). 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



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 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).

### **i) 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.





- 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.

## Cristina y el rol del estado

Cristina es quien menos menciona al estado de todos los presidentes del período estudiado (cuadros nº 2 y 3). Las dos palabras del campo que tienen coeficiente por sobre la media del período son *gestión y plan* (cuadro nº 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 superávit. 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 presuponían 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 aún 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 sectorial<sup>7</sup>, 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*<sup>8</sup>.

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.

## 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



## 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.

## 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.

## 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

- Arias, María Fernanda, “Discurso de ideas y de masas: la campaña peronista de 1989”, *Universidad Católica Argentina*, Documento de trabajo n° 2, Buenos Aires, 1997.
- Bercholz, Jorge Omar, *El estado y la globalización*, Buenos Aires, Ediar, 2008.

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

*Dirección de Publicaciones del Senado de la Nación*, “Discursos Presidenciales a la Asamblea Legislativa, 1983-2011”, Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

Jann, Werner, “Análisis de políticas sectoriales”, en Nohlen, Dieter (comp.): *Diccionario de política*, T° 1, México, Porrúa, 2006.

Schubert, Klaus, “Politics/ Polity”, en Nohlen, Dieter (comp.): *Diccionario de política*, T° 2, México, Porrúa, 2006.

Serrafero, Mario, “El área de Estudios presidenciales”, *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Buenos Aires, 2011. Versión online en <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/13%20Serrafero.pdf>

(Endnotes)

1 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.

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

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

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

5 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 (Arias, 1997: pp. 13-15).

6 Desarrollo este tema en Bercholc, 2008.

7 Se trata de una acepción reconocida en las Ciencias Políticas y bien diferenciada de *Politics* y que se refiere a políticas específicas, tal cual las hemos definido y detallado en concordancia con Schubert, 2006.

8 Para esta definición puede verse el artículo Jann, 2006.