

**LA CONSTRUCCIÓN DE LA REFORMA DEL ESTADO EN CORDOBA.**  
**DEBATES LEGISLATIVOS**

**MARIA SUSANA BONETTO<sup>§</sup>**  
**FABIANA MARTINEZ<sup>§§</sup>**  
**MARIA TERESA PIÑERO<sup>§§§</sup>**

**Introducción**

En esta investigación nos dedicamos al análisis del discurso político de diferentes partidos en un particular momento de la construcción de sentidos sociales y políticos en nuestra provincia: el debate por la construcción de un “nuevo Estado provincial”. Esta discusión emerge luego de alrededor de diez años de hegemonía neoliberal y presenta continuidades y algunas rupturas con este discurso, analizado en investigaciones anteriores.

Esta hegemonía discursiva ha estado asociada directamente a los procesos por los cuales, a partir de la última transición, la mayor parte de los nuevos regímenes latinoamericanos adoptaron el modelo de “modernización vía internacionalización”, luego del establecimiento de la democracia y una vez colapsados los regímenes burocrático-autoritario (O’Donnell, 1982). En este marco, la modernización articulada a la internacionalización se puede resumir como la “integración a la economía mundial, combinada con la emulación de las pautas económicas, políticas y culturales prevalecientes en los países capitalistas avanzados” (Przeworski, 1998:22). La aceptación de este modelo estuvo legitimada, en el caso argentino, por una vasta circulación de discursos que prometían con esta estrategia la inserción en el primer mundo.

Haciendo una revisión de procesos externos que combinan democratización y modernización, advertimos que los logros europeos de post-guerra y los posteriores hasta la década del setenta (Grecia, Portugal y España) no lo hicieron con la aplicación de recetas neoliberales, como los regímenes latinoamericanos del presente, sino con una fuerte presencia estatal a través de subsidios financieros, incentivos a la exportación y políticas industriales proteccionistas. Por otra parte, construyeron su desarrollo como un proyecto nacional y regional según sus propias experiencias y tradiciones culturales. La estrategia de “modernización vía internacionalización” abre los mercados, revoca las barreras culturales y construye las instituciones políticas sobre la base de pautas desarrolladas en otras regiones, aún rompiendo drásticamente la historia y estructuras socio-culturales de los Estados que se someten a este modelo. Los factores que impusieron esta nueva opción para la orientación de los procesos democráticos en América Latina

---

<sup>§</sup> Doctora en Derecho y Cs. Sociales de la Universidad nacional de Córdoba. Abogada. Catedrática de la Fac. de Derecho y Cs. Ss. De la UNC. Directora de la Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados de la UNC. Ex\_ Directora del Centro de Investigaciones de la Fac. de Derecho y Cs. Ss. De la UNC. Ex-Coordinadora Académica del Dpto. de Derecho Público de la Fac. de Derecho y Cs. Ss. de la UNC. Autora de varios libros de Teoría Política y Derecho Político como “Argentina, otro país. Consecuencias del modelo neoliberal” Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales. Directora de proyectos de investigación subsidiados por organismo oficiales de Argentina, siendo el último: “Discurso Político y transformaciones de la ciudadanía”. Directora de tesis de maestría y doctorado.

<sup>§§</sup> Magíster en Sociosemiótica. Lic. en Letras Modernas. Profesora de Semiótica y Análisis del discurso UNC y UNVM. Investigadora de SECYT, CONICOR, CONICET. Directora de proyectos de investigación avalados por organismos oficiales

<sup>§§§</sup> Magíster en Relaciones Internacionales. Abogada. Catedrática de la Fac. de Derecho y Cs. Ss. de la UNC. Ex Coordinadora Académica del Centro de Investigaciones de la Fac. de Derecho y Cs. Ss. De la UNC. Ex becaria de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNC. Autora de numerosos libros como “Las transformaciones del Estado. De la modernidad a la globalización” Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales. Co-Directora de proyectos de investigación subsidiados por organismo oficiales de Argentina.

son diversos, entre ellos podemos citar el afianzamiento de la globalización, sobre todo la económica, y dentro de ésta, en especial la financiera. Así también, la expansión del pensamiento neoliberal (Reagan, Thatcher y Kohl) y finalmente, el fin de la guerra fría y la desintegración de la URSS.

Esta estrategia de modernización vía internacionalización, orientada a la imitación de la producción y el consumo, conforme a los modelos y prácticas de los mercados internacionales, ha sido objeto de discusión y debate en la teoría y la práctica política sobre sus posibilidades de éxito. Fundamentalmente, el pensamiento hegemónico en los niveles gubernamentales defendió esta opción como exitosa adaptación al nuevo contexto internacional, y consideró que la integración a los mercados internacionales abría oportunidades para la producción orientada a la exportación y que la apertura de los mercados internos, impulsaría una distribución más eficiente de los recursos.

Pero según sostiene Przeworski (1998: 31), “*la internacionalización es, por definición, una estrategia competitiva...es inevitable que con esta estrategia haya ganadores y perdedores*”. Esta cuestión ha alcanzado una fuerte constatación regional, ya que se ha producido un agudo aumento de la desigualdad económica, regional, sectorial y social entre los Estados y en su interior, que ha generado un crecimiento de tensiones, políticas y sociales.

En Argentina, un nivel importante de esta propuesta está constituido por la reforma del Estado. En el orden nacional la primera fase de esa reforma contó como estrategia relevante la reducción del aparato estatal mediante la transferencia al sector privado de la responsabilidad de la producción de bienes y servicios, llevada a cabo a un ritmo vertiginoso y sin precedentes. Este acelerado programa de privatización se justificó desde el gobierno por tres razones: una mejora de la eficacia económica, un aumento en los ingresos del gobierno, y finalmente porque generaban en sus comienzos apoyos políticos. En definitiva, se sobrevaló el segundo punto, visualizándose las privatizaciones como el medio esperanzador, no sólo de suprimir gastos, sino de agregar recursos adicionales al erario público y evitar la crisis fiscal.

Este proceso fue apoyado por el Banco Mundial que proveyó los fondos necesarios para llevar a cabo los ajustes sectoriales, los retiros voluntarios y el diseño de los planes de privatización. Ciertos argumentos que generaron apoyo político en sus comienzos, se referían a la necesidad de mejorar la calidad de los servicios y a la eliminación de la corrupción.

Sin embargo, el proceso fue cuestionado porque luego dio lugar a actos de corrupción y a una falta de transparencia, bajo la consigna de privatizar rápidamente y a cualquier precio. Así, en su implementación se favorecieron las ganancias de grandes grupos económicos que utilizaron los papeles de la deuda, comprados al 20% de su valor.

Según sostiene García Delgado (1994:91), como balance de esta estrategia, “en algunos casos, se producen algunas inversiones y modernización, pero con servicios que no alcanzan la eficacia del primer mundo y precios que los superan (Entel). En otras, el proceso termina en desastre tanto en eficiencia como en la reducción del paquete accionario inicial del Estado, como en el caso Aerolíneas Argentinas.

En el marco de estos antecedentes, es que en el mes de marzo de 2000 se presentan en Córdoba dos proyectos de leyes denominadas “Carta del Ciudadano” y “Modernización del Estado”. No nos detendremos en el análisis de los procesos concretos de discusión de estas normativas en la Legislatura Provincial que tuvieron amplia y aún escandalosa difusión, sino que trataremos de analizar los sentidos sociales que se construyeron alrededor de la cuestión central que se vincula a las reformas del Estado o lo que se denominó la construcción del “Nuevo Estado Provincial” y en torno al cual, si bien se plantean cuestiones referidas a los derechos ciudadanos y su protección, que fueron ampliamente consensuadas por todos los sectores, los ejes de discusión más fuerte aluden a la construcción del “nuevo Estado”.

Para reconstruir el carácter conflictivo y polifónico que presenta el campo discursivo político en este momento, se han analizado los discursos de tres partidos políticos: Unión por

Córdoba<sup>1</sup>, Unión Cívica Radical y Frepaso, a partir del relevamiento del total de los discursos pronunciados por sus representantes en la sesión de aprobación (Diputados, 15 de marzo 2000), y se ha focalizado el análisis en el lexema "Estado".

El relevamiento de los discursos se realiza a partir de la aplicación de un analizador lexicométrico en contexto, que permite identificar todas las apariciones en los límites de la oración de un mismo lexema. Según el índice lexical jerárquico, "Estado" presenta 430 ocurrencias, frente a las 143 del término "poder", otro de los términos claves que encabezan este índice.

### **Análisis de ESTADO**

Los sentidos atribuidos al término "Estado" constituyen el principal objeto en disputa en este debate, pues de su imposición y legitimación depende un modelo valorativo íntegro de lo político y lo social, capaz de otorgar legibilidad a diversos programas sostenidos por los distintos partidos. En cierta forma, a la significación que se define en el discurso, corresponde la configuración de la identidad de ciertos actores (¿cuál es el lugar de los políticos y los ciudadanos?; ¿cómo se definen las relaciones Estado, sociedad y mercado?) y el trabajo discursivo sobre ciertos objetos sociales (¿qué derechos se priorizan?, ¿qué valores axiológicos se tematizan y cuáles se excluyen?).

### **UNION POR CORDOBA**

A pesar de que el tema de la reforma estatal fue relevante en un tramo central de la gestión del gobernador de origen justicialista y electo por la coalición, no ocupó gran espacio en sus discursos pre y postelectorales, más dedicados a la cuestión de la imagen del candidato, su particular vínculo con los cordobeses y el novedoso programa de rebaja de impuestos. Ésta será, entonces, la primera instancia polémica<sup>2</sup> y pública en la cual deberán sistematizarse en una cierta formación discursiva los sentidos acerca de la organización de los ámbitos públicos y privado en la provincia. Como el principal tema de debate alude directamente al Estado, todo un conjunto de aspectos políticos y sociales serán extensamente tematizados por los diferentes enunciadores asociados al partido.

El término presenta una frecuencia significativa y es la primera palabra plena del índice lexical jerárquico: su recurrencia garantiza la posibilidad de analizar campos semánticos autónomos y relativamente complejos en los discursos<sup>3</sup>. Por otro lado, este lexema aparece como una forma jerarquizada (Courtine, 1981: 79) por los distintos enunciadores. Sintácticamente, esto se corrobora en una estructura predicativa definicional recurrente en una gran cantidad de enunciados, en la que las relaciones entre los términos producen cuasi-sinónimos e identificaciones (X es P). Para J.J.Courtine, esta modalidad condensa las funciones del tema, dándole un énfasis explícito por exclusión; se produce así la focalización en el discurso y el marcado enfático de un elemento entre otros (en este caso, *Estado*). En el nivel semántico, a partir de numerosos empleos, se define una red de asociaciones sostenida por diagnósticos negativos referidos a la situación actual –a la que estos enunciadores leerán en clave de oposición y necesidad de transformación- y por los términos positivos que definen al futuro Estado, cuestión que atraviesa la casi totalidad de los componentes programáticos de Unión por Córdoba (UPC).

---

<sup>1</sup> Unión por Córdoba, constituye una coalición político – electoral del Partido justicialista (PJ), la Unión de Centro Democrático (UCD), y otras fuerzas políticas menores, generalmente de incidencia local y o regional (Partido Demócrata Cristiano, escisiones del propio Justicialismo y variantes de vecinalismos).

<sup>2</sup> El discurso legislativo puede ser considerado como uno de los más directamente polémicos, al confrontar directamente en una sucesión dialógica los distintos representantes de los partidos y por tratarse de un ritual en el que se ponen en juego diversos puntos de vista; rico y complejo en sus representaciones al no estar restringido a las condiciones de tiempo tan limitadas que se presentan en los espacios mediáticos.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Este discurso se organiza en torno a una permanente articulación entre los componentes descriptivos (en los que el enunciador político ejercita la constatación y presenta el balance de la situación) y los programáticos (asociados a las promesas que justifican el proyecto de ley; (Verón, E., 1987:20). En este “balance”, se impone un paradigma de la negación, constituido por numerosos enunciados que tienden a negar las modalidades del Estado como sujeto de hacer, o a caracterizar disfóricamente sus acciones. Para esto, se recurre a enfáticas calificaciones negativas que dan como resultado una construcción desvalorizante de su imagen e -indirectamente- proponen un reconocimiento positivo del sector privado. Fundamentalmente, el Estado aparece como un mal administrador, y su intervención en el campo económico es la causa de una crisis generalizada:

### ESTADO

Acciones	actividades mal organizadas pésimamente ejecutadas baja eficiencia empresas públicas ineficientes mal manejadas ineficaz malas administraciones	Atributos	viejo Estado ineficiencia prebenda baja eficiencia falta de capacitación burocracia parasitaria sobrecostos artificiales paquidérmico y anquilosado burocrático e ineficiente irracional distribución
----------	---	-----------	--

La acumulación de adjetivos y adverbios produce una tematización fuertemente negativa, y las relaciones causales llegan incluso a definir un “contexto catástrofe”<sup>4</sup>.

Por otro lado, los actores se relacionan antagónicamente, a partir de parejas axiológicas que no sólo implican oposición entre políticos y sociedad civil, sino entre dos modelos económicos: el prebendario (público) y el productivo (otros actores sociales). De la implementación de uno u otro dependen valores de interés general: así, encontramos por un lado los “funcionarios”, “privilegios sectoriales”; y por el otro colectivos más amplios como “sociedad”, “ciudadanía”, “sector privado”, “sectores productivos”.

Los actores asociados al ámbito estatal aparecen, además, como los principales adversarios tanto de los colectivos sociales (*la sociedad entera, los sectores productivos*) como de valores de interés general (*prosperidad, equidad social, desarrollo*). En este esquema, el Estado se tematiza como el actor responsable de diversos antivalores, mientras que la sociedad y los actores privados, resultan las víctimas de una situación que requiere, inevitable y urgentemente, de una transformación. De estas asociaciones provienen relaciones de causalidad argumentativas que legitiman una profunda reforma.

Algunos de estos sentidos provienen de una formación discursiva previa que definió, a lo largo de una década, nuevos sentidos en torno al “Estado”. En los discursos de Menem, la descalificación del ámbito estatal constituye un eje permanente de significación en torno al cual se

---

<sup>4</sup> La presencia de metáforas que incluyen verbos asociados a una isotopía existencial (vida/muerte: *asfixia al sector privado, ahogo a los sectores productivos*); el grado aumentativo de las calificaciones (*gravísimo, pésimamente, muy malo*); un eje de significación ligado a una falta de lógica en la acción (*irracional distribución, absurdo*); metáforas de guerra (*atacar frontalmente, acciones de shock*); la inclusión pronominal y emotiva que genera un nosotros amplio (*que todos conocemos y sufrimos*). La confluencia de estos elementos configura un “contexto catástrofe” que impone a su vez un “contexto de cambio” (Vasilachis, 1999: 72): “la definición en términos dramáticos de las situaciones sociales remite semánticamente a circunstancias que requieren de soluciones inmediatas para evitar y paliar consecuencias negativas de más vasto alcance. La exigencia de rapidez y eficacia de la respuesta, por lo general, justifica el empleo de medios de solución que no se aceptarían ni ética ni jurídicamente en condiciones normales.”

organiza una serie amplia de parejas axiológicas. Desde el año 1992, los discursos despliegan un profuso trabajo de representación que atribuye al Estado un conjunto de sentidos negativos: éste aparece como incapaz de participar en los procesos económicos o de garantizar la función básica del tutelaje de ciertos derechos. Sucesivamente, se niegan sus modalidades: en primer lugar, no sabe; y en consecuencia, no puede. Su descalificación es pragmática (*no saber hacer*), pero también moral (*es cómplice de delincuentes*) y emotiva (*causa más cruel y salvaje de injusticia social*). El lugar público se torna, entonces, inaceptable.

Un léxico diferenciado y algunas asociaciones ya habían tenido una profusa presencia en los discursos del gobierno nacional<sup>5</sup>, acompañando la reforma del Estado y los procesos de privatización: de ésta, el discurso del partido retoma ciertos componentes, pero agrega además –en un proceso de intertextualidad<sup>6</sup> intensa- nuevas fórmulas y lexemas que exigen, por su novedad, ser definidas.

Este cambio es el que tematizan los programáticos orientados a definir un “*nuevo Estado*”, cuyo modelo vendría a reparar las carencias enumeradas. Un conjunto amplio de calificaciones valorizantes construye como una cadena de equivalencias semánticas positivas. Incluye subjetivemas evaluativos y axiológicos<sup>7</sup>, que rodean a esta forma instaurando una significación<sup>8</sup> que presenta una fuerte recurrencia en los distintos enunciadores, afirmándose como un componente específico y diferenciador del discurso propio de la UPC. Se genera así una cadena de calificaciones valorativas que se presentan con recurrencia: *el Estado nuevo/ético/solidario/transparente/cristalino*, resultando incluso que a veces un lexema atrae a los otros.

Se presentan a la vez recurrentes enunciados definicionales que profundizan el carácter polémico del discurso: la definición instituye la propia creencia como la única válida y expulsa hacia la diferencia inaceptable cualquier otro concepto acerca de lo público y lo estatal. En este campo semántico, predominan los atributos referidos a las modalidades asociadas al hacer político e institucional, mientras que los sentidos axiológicos tienen menor presencia y los sociales (en un sentido clásico) desaparecen.

Considerando el total de los empleos, los atributos del “*nuevo Estado*” son los siguientes:

---

<sup>5</sup> Esto datos provienen de investigaciones realizadas sobre corpus amplios de discursos producidos en la elite política principalmente a lo largo de la década del 90 (discursos de aperturas de Asamblea de Menem, discursos públicos, debates legislativos, documentos de Secretarías y legislativos, campañas electorales, etc.). De ésta formación discursiva se extraen relaciones argumentativas de legitimación, como por ejemplo, la definición de los programas propuestos como los únicos viables en un contexto ineludiblemente determinado por la *globalización*, que exige urgentes transformaciones, aunque se ha debilitado la marca determinista fuerte que predominó hasta fines de los 90.

<sup>6</sup> Definida por Angenot (1989: 15) como “la circulación y transformación de ideologemas, de pequeñas unidades significantes dotadas de aceptabilidad difusa en una doxa dada”. La noción equivale al preconstruido de M. Pecheux y a las marcas de las condiciones discursivas de producción (Verón, 1987); se trata de una perspectiva del Análisis del discurso según la cual es difícil describir un corpus sin dar cuenta de redes e interacciones en un campo dado, en el cual las formaciones discursivas se desplazan, transforman y cruzan permanentemente.

<sup>7</sup> Se trata de lexemas que caracterizan a la enunciación subjetiva, y en los que pueden reconocerse los juicios evaluativos valorizantes o desvalorizantes del enunciador (Kerbrat-Orechionni, 1997: 93); su presencia es relevante en los géneros polémicos.

<sup>8</sup> P.Charaudeau (1982:28) distingue entre el sentido como el “nudo metadiscursivo de una marca lingüística que constituye un ya-dicho”, testimonio de un contrato social que fija un estatuto semántico; y la significación referida a un hecho de discurso y a la situación de empleo. Así, el signo se realiza en el acto de lenguaje particular: las condiciones de producción especifican la significación a partir de asociaciones lexemáticas recurrentes en las cadenas sintagmáticas.

	ECONOMICA	AXIOLOGICA	INSTITUCIONAL
<b>Estado</b>	desregulador controlador promotor fiscalmente responsable descentralizador desconcentrador gerenciador	nuevo cristalino ético solidario	flexible horizontal eficiente eficaz mínimo

Las definiciones de cada uno de estos atributos, algunos relativamente novedosos en el léxico político o de alta ambigüedad, generan un “diccionario” propio del partido, diferenciado de su anterior formación discursiva y del resto de las fuerzas políticas en Córdoba. En efecto, y como veremos a continuación, ¿cómo se define un estado en retirada del campo económico pero *ético* y *solidario* a la vez?. En general, hay un proceso de resemantización de los términos que pierden sus connotaciones sociales y son definidos desde un punto de vista institucional formal:

“Estado ético y solidario” = “Oficina de Etica Pública y en el Fuero Penal de Anticorrupción”

“Estado solidario” = “valor de solidaridad”

“Estado transparente” = “publicidad de los actos de gobierno en Córdoba”

“transparencia” = “cómo se gastan y cómo se asignan los recursos”

“Estado cristalino” = “estar adecuadamente informados”

Además de las resemantizaciones, hay también vaguedad semántica y definiciones tautológicas: todas operaciones necesarias para la incorporación estratégica de un léxico de carácter axiológico que, al ser redefinido, no entra en contradicción con una visión tecnocrática y eficientista del Estado.

La dimensión ética ha tenido un débil desarrollo en los discursos neoliberales argentinos, marcados por un léxico de eficiencia, performatividad y lógica instrumental. Sin embargo, esta formación discursiva es capaz de asumir términos de significación axiológica (principalmente, calificaciones como *ético*, *transparente* y *solidario*) que tienden a la construcción de consenso al incluir valores de alto reconocimiento social (Vasilachis,1997:164). De esta forma, el campo semántico en torno al lexema se completa, al incluir una dimensión que no estuvo presente en la formación discursiva nacional.

Los empleos programáticos conforman un campo semántico que se organiza en torno a dos ejes: el reordenamiento económico y la tematización de la relación Estado-sociedad.

El primer eje temático ha sido el más significativo en las sucesivas reformas del Estado durante la década del 90, y remite al desmantelamiento del Estado productor y a la transferencia de las actividades económicas al sector privado (Armony,2000:161):

*“esta crisis del Estado que comenzó a producirse en la década del 70 y de la que hablábamos hace un rato...como consecuencia, ciertas definiciones institucionales, por las cuales el Estado ya no podría asumir ciertos roles y ciertas funciones empresariales...”*

*“como comenzó el Estado clásico a dejar de desempeñar roles como era el de empresario y delegar en el sector privado y en las empresas la prestación de servicios públicos, empezó a darse un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil”*

*“Y estos son los que tienen que comenzar a asumir responsabilidades, roles que ya no puede ejercer el Estado nacional y por ese motivo es que se produce esta crisis en la definición institucional de los roles.”*

*”es el modo en que el Estado provincial de Córdoba se adapta y reacciona ante las fuerzas globalizantes, pero en términos y modos que permitan ser mucho más eficiente y eficaz en el logro de las metas sociales...”*

*“El Estado no puede ni debe brindar a ningún sector social mayores prestaciones de las que la sociedad en su conjunto está en condiciones de solventar.”*

El Estado se retira, además, de toda intervención reguladora social: es marcado incluso prescriptivamente (*El Estado no puede ni debe brindar a ningún sector social*), lo que demuestra la fuerte adhesión del enunciador respecto a este componente programático generando enunciados que demarcan lo pensable y lo decible. La retracción del Estado de diversos ámbitos se tematiza en enunciados que presentan una fuerte intertextualidad con la formación discursiva nacional.

Los discursos de Menem desarrollaron un campo semántico correlativo al debilitamiento estatal: la afirmación de lo privado y, en relación a las empresas públicas, la *privatización*. Las reformas se tematizaron a partir de un léxico de connotaciones más económicas que políticas: el ciudadano se transformó en *usuario*, las empresas nacionales en *activos públicos*, y el capital y el empresariado en actores positivamente calificados para el hacer, ya que revestían todas las modalidades negadas al ámbito público. Diez años después, y tras sucesivas impugnaciones ciudadanas, nos encontramos con una modalidad neoliberal similar: en efecto, el modelo de Estado se reitera (encontrando términos e ideologemas que constituyen las huellas de reconocimiento de estas condiciones de producción) , pero se omiten cuidadosamente todas las referencias a la privatización y a sus actores, los que directamente se omiten, esta vez sustituidos por un impersonal *“proceso de incorporación de capitales”*.

En este modelo de Estado post-social, la resolución de las demandas, por otro lado, queda supeditada a los equilibrios macroeconómicos. La sociedad se presenta como un metacolectivo homogéneo, y no hay enunciados referidos a diagnósticos sociales o económicos. Se omiten también los lexemas disfóricos (*pobreza, marginalidad, exclusión*) que tematizan este contexto, y que tienen una fuerte presencia en los otros discursos:

*“El progreso económico de una sociedad moderna...es una condición necesaria, ya que en su defecto será imposible que el Estado obtenga sus recursos requeridos para desarrollar acciones eficaces, a fin de que los principios de la solidaridad social que consagra la Constitución, sean verdaderamente operativos.”*

Desde un punto de vista institucional, los enunciados referidos a la relación Estado/sociedad tienden a legitimar la necesidad de una nueva estructura de relación basada en la horizontalidad, valor general que se relaciona con la modalidad de las Agencias, y que aparece marcado positivamente a través de parejas axiológicas recurrentes (*viejo/nuevo, rígido/flexible, vertical/horizontal, ineficiente/eficiente*). El sintagma *Estado horizontal* sintetiza un conjunto de nuevos valores instrumentales (*flexibilidad, intercomunicación, unidades con gran autonomía funcional*) respecto a los valores consumatorios *eficiencia/eficacia*, presentados como los de mayor jerarquía<sup>9</sup>. Los componentes descriptivos referidos a los cambios económicos justifican los programáticos que definen el reordenamiento operativo del “nuevo Estado”:

*“Estado horizontal...las nuevas situaciones, los nuevos escenarios, nuevas reglas de juego, este Estado flexible, gerenciadador, horizontal, ...este Estado nuevo quiere ser distinto y contrapuesto a la típica organización burocrática de los estados clásicos, que eran*

---

<sup>9</sup>En efecto, el discurso neoliberal según G. Bourque y J.Duchastel es técnico-determinista, y se caracteriza en el plano de los valores por la performatividad, funcionalidad y mercantilización. Se trata, para los individuos y los grupos, de ser eficientes desarrollando prácticas funcionales en un mundo regido por una lógica de mercado.

*estructuras piramidales, verticalizadas, rígidas, en donde había claras y rigurosas delimitaciones de jerarquías y responsabilidades...”*

*“impedía que hubiera entre Estado y sociedad una adecuada relación”*

*“la relación entre Estado y sociedad civil devino más compleja, y porque era más compleja se requería...de una estructura estatal mucho más flexible, mucho más porosa, que permitiera una mayor intercomunicación entre la sociedad civil y el Estado...”*

*“A esto apunta la creación de las agencias, incluidas las públicas, pero también y sobre todo las mixtas, que le dan este componente de flexibilidad al Estado...”*

*“que sea un Estado horizontal, a diferencia del anterior que establecía esas relaciones jerárquicas y rígidas...diálogo entre los integrantes de equipos y de unidades que tienen ya una gran autonomía funcional...”*

La sociedad o la ciudadanía, como colectivo, no son configuradas más que como consumidoras, reduciendo en cierta forma la relación Estado-sociedad a una complementariedad orientada a la prestación de servicios y desdibujando los sentidos de la demanda antagonista y la participación política. En este marco, el ciudadano se define como una individualidad consumidora (regulada, por lo tanto, según una lógica de mercado) antes que como un colectivo portador de derechos.

Si se considera el campo semántico en su totalidad, es posible definir que, finalmente, el Estado nuevo es el Estado *pequeño, eficiente y eficaz*, más definido por la restricción de sus funciones y el sometimiento a una lógica de mercado que por el alcance de sus políticas (*“tan sólido y amplio como sea necesario para que preste sus funciones esenciales primarias y secundarias con máxima eficiencia y eficacia y tan pequeño como lo permita la optimización del uso de los recursos requeridos para su funcionamiento...”*). En todo caso, se define como un *inversor social*, limitado, en la regulación social, a una eventual acción reparadora focalizada, sólo posible si las condiciones económicas las permiten. El campo semántico tematiza así, de manera homogénea y ceñida, todas las características de un Estado post-social (García Delgado, 1994).

### **FREPASO**

El discurso de este partido se presenta con todos los rasgos de un contradiscurso antagonista a la formación discursiva hegemónica que acabamos de analizar. Respecto a ésta, se orienta hacia una doble estrategia: demostración de la propia tesis y refutación de la tesis adversa<sup>10</sup>. Se presenta así una sucesión de “efectos contrastivos” (J.J.Courtine,1981:93), con paráfrasis discursivas<sup>11</sup> en las que dos formulaciones asignan un mismo valor a ciertos lugares sintácticos, mientras colocan valores antagonistas en otro lugar (P=x/y):

*El estado      es      el causante de la crisis  
no es*

*el Estado      no puede      jugar un rol activo en la economía  
puede/debe*

---

<sup>10</sup> A diferencia del discurso radical, que desarrolla sus campos semánticos sin referir a la palabra de UPC.

la ley descentraliza el poder  
centraliza

esta reforma del Estado protege los derechos de los ciudadanos  
no protege

También en este caso la estrategia más significativa articula y da prioridad a los mismos componentes, pero invirtiendo su relación: a partir de un diagnóstico en el que se resignifica la propuesta de UPC como una “privatización lisa y llana”, se presenta un conjunto de programáticos orientados hacia un modelo de Estado fuerte.

Los enunciadores parten de una “inversión de la creencia” (Verón, 1997) en relación a dos empleos básicos en UPC: en primer lugar, el Estado no es el causante de la crisis; en segundo lugar, se propone una figura fuerte del Estado y una tematización positiva del ámbito público. En convergencia, estas dos contraaserciones proponen una reivindicación de lo estatal e invierten el marcado axiológico anterior.

El diagnóstico inicial tiende a evidenciar los enunciados “antiestatistas” de la formación discursiva dominante, a los que caracterizará como “dogmáticos”:

*“hay una presentación fundamentalista de carácter antiestatista, como que el Estado es el causante, la participación del Estado con políticas económicas activas es el causante de todas las crisis que vive nuestra provincia y que vive nuestro país, y nosotros con ese argumento no coincidimos...”*

*“un marcado tinte ideológico y un marcado tinte fundamentalista de la convicción de que el Estado tiene que desaparecer de la actividad económica...”*

Las causas de la crisis se tematizan en relación a la concentración de la riqueza y, justamente, en la retirada del Estado:

*“Esta tremenda concentración de la riqueza en pocos capitales, y en capitales extranjeros, ha generado al enorme crecimiento de nuestra deuda externa que pasó de 63 mil millones de pesos a 150 mil millones de pesos, y además de haberse incorporado en los últimos años al Estado nacional por privatizaciones 39 mil millones de pesos.”*

*“...el Estado en retirada va a profundizar sin duda, la distribución de riqueza en pocas manos, que va a profundizar el quebrantamiento social, que va a aumentar la marginación y la pobreza.”*

Este contexto justifica un conjunto de programáticos (que a veces adquieren el valor de prescripciones) respecto a un Estado cuyos principales calificaciones son “fuerte”, “interventor”, “protector”, “activo”. Esto está estrechamente asociado a una relación Estado-sociedad en la cual ésta se configura como un sujeto colectivo activo y protagónico, en el marco de una “democracia participativa”. En este caso, es interesante observar cómo la relación entre estos actores se define en la concurrencia de un conjunto de lexemas políticos que definen el contexto y los actores (*participación de la sociedad civil, formas organizativas actuales, ámbitos de participación ciudadana, mecanismos de democracia directa*); y no en la dimensión puramente económica<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> La configuración del colectivo social es muy diferente en cada caso: mientras que en la UPC la formación discursiva se orienta al individuo y a las prácticas funcionales “en un universo enteramente estructurado por el intercambio mercantil” (Bourque, G. y Duchastel, J., 1992); en el FREPASO se presenta a la sociedad como un conjunto de grupos

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

En este caso, la trama de las calificaciones es bastante más débil, aunque llega a configurarse un esquema narrativo que invierte también al anterior. En efecto, el *Estado* aparece como un actor capaz de asumir las modalidades requeridas para la realización de un conjunto de valores, con las *empresas públicas* como auxiliares de un programático centrado en un desarrollo económico inclusivo:

*“que el Estado pueda seguir jugando un rol activo en la economía, que el Estado juegue un rol de intervención en la economía...”*

*“Para avanzar hacia un nuevo Estado debemos fortalecer el ámbito de lo público, que no es lo mismo que lo estatal.”*

*“Fortalecer lo público significaría una especial atención a ámbitos de participación ciudadana que puedan servir para relacionar al Estado y al gobierno...”*

Se invierte así el marcado del discurso oficial, redefiniendo las funciones y roles de los actores. Como el ámbito privado aparece fuertemente criticado, y no directamente ligado al *progreso económico* sino a la *crisis*, en posición antagónica frente a la sociedad, es necesaria una figura estatal regulando la acción del mercado, y sus efectos en la vida de los ciudadanos.

Desde esta configuración, ocupan un lugar significativo las dos principales objeciones al proyecto oficial. En primer lugar, hay una fuerte co-ocurrencia entre *Estado* y *privatización*, marcando negativamente a este último término:

*“acá estamos ante una privatización lisa y llana de las empresas públicas, esto es, la venta de las empresas públicas...”*

*“esta privatización va a dejar al Estado provincial sin estas herramientas... simplemente van a ir a parar a manos privadas...”*

*“en el actual proyecto se confunde la necesidad de reformar con una libertad absoluta para suprimir o privatizar cualquier actividad del Estado...”*

Una segunda estrategia se orienta a una contra-aserción acerca de la relación Estado-sociedad que propone la formación discursiva hegemónica. Se marca así la opacidad del adversario ya que el proyecto no garantizaría formas horizontales, sino una fuerte concentración de poderes en el Ejecutivo, en detrimento del resto de los poderes y de la sociedad:

*“este proyecto si se caracteriza por algo es centralizar en el Ejecutivo y por dar pasos en la modificación de la relación del Estado con la economía y del Estado con la sociedad que significará una concentración desde el punto de vista económico y social...”*

*“esta modificación de la relación va a ser en detrimento de la participación de la sociedad civil, y fundamentalmente de ... la desarticulación de sus formas de organización.”*

*“le da facultades absolutas al Poder Ejecutivo para organizar, descentralizar al conjunto de la administración, y desde nuestro punto de vista, a concentrar todo el poder que la Constitución establece en forma distribuida en los Poderes Ejecutivo y Legislativo...”*

---

sociales movilizados en la defensa de sus derechos colectivos. Estos ideogramas corresponden a los paradigmas discursivos que acompañan al Estado neo-liberal y de bienestar, respectivamente. En el primer caso, son las ideas mismas de sociedad y comunidad como totalidad la que tiende a disolverse, a favor de una representación del mundo individualizante, operatoria y pragmática, dominada por la racionalidad instrumental.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Esta asociación es relevante y genera una nueva significación, al resemantizar términos equivalentes a valores que serán centrales en el modelo de Estado, ya que *descentralización* se define como *participación política*.

Así, el Frepaso disputa cada uno de los ideologemas legitimados por UPC: contra el *Estado mínimo*, la *privatización*, la concentración de poderes en el Ejecutivo y la ausencia de una participación política de la ciudadanía.

### UNION CIVICA RADICAL

Las tematizaciones en este conjunto de enunciadores presentan una particular configuración: si bien argumentan fuertemente contra el modelo de Estado ligado a las políticas privatizadoras, no llegan sin embargo a configurarse los sentidos asociados a un Estado fuerte. Así, en el discurso predominan diagnósticos negativos sobre lo que se presenta como el *Estado post-social* y enunciados de orden pedagógicos, que tematizan fundamentalmente componentes jurídicos. En clave de denuncia, se refuta al adversario a partir de asociaciones que marcan su relación con el neo-liberalismo nacional y hacen evidente la “verdadera” figura del Estado que este proyecto generará:

Estado post-social doctrinas neoliberales reforma de los 90	gran concentración política y económica despilfarro del patrimonio de las empresas públicas efecto devastador sobre la economía y la sociedad enorme transferencia neta de riqueza desde el sector público hacia el privado concentración del poder económico en grandes corporaciones
---	---

Estado	mera abstracción despojado de funciones vitales inerte frente al juego de los intereses sectoriales y su pugna rol funcional disminuido, descentralizado, gerencial, intermediador, entre la sociedad y el capital privado desertor de las responsabilidades básicas dilapidador del patrimonio públicos
--------	--

Como puede verse en estos enunciados, también los radicales configuran un “contexto catástrofe”, a partir de diagnósticos económicos y sociales de la situación nacional: trazando una analogía entre la gestión neo-liberal (*nacional*) y la provincial, anuncian el cuadro que describen, y recurren con frecuencia a la figura de la amenaza. Las relaciones argumentativas son inversas a la formación dominante, pues la causa de los diagnósticos negativos son atribuidos a la ausencia del Estado y su sustitución por otro actor (*el mercado*). En este discurso, la marca de las parejas axiológicas también se invierte y se resignifican negativamente los lexemas que –en el campo semántico de la UPC- presentan un valor positivo (*gerencial, descentralizador*). La representación antinómica se consolida al tematizarse los actores privados a partir de subjetivemas desvalorizantes (*corporaciones*) o de términos de carácter más objetivo que se contaminan, en los empleos, de un matiz negativo (como *mercado* o *sector privado*). Mientras estos sujetos aparecen como los principales beneficiarios de la gestión neo-liberal, tanto el “Estado” como la “sociedad” resultan sujetos pasivos y afectados, privados de modalidades (*despojado de funciones, inerme*) o sistemáticamente asociados a la carencia (*devastación, despilfarro, enorme transferencia*). Se trata, en definitiva, de describir y calificar negativamente la sustitución de un actor por otro que la reforma parece proponer, situación que los programáticos tienden a reparar a partir de la inversión de cada uno de estos aspectos:

*“dogmas de mercado al que idealizan como si fuera Dios, capaz de realizarlo todo, organizando, planificando, y controlando el desarrollo de la sociedad y por ende, relegando al Estado a un rol funcional disminuido, descentralizado, gerencial, intermediador entre la sociedad y el capital privado.”*

*“la concentración del poder económico que hoy sufrimos en manos de las grandes corporaciones ha venido ocupando el lugar que antes el Estado destinaba a la ejecución de acciones más justas y equitativas en la distribución de los ingresos con preeminente presencia en el momento del diseño y ejecución de las políticas destinadas a la promoción del desarrollo social y humano.”*

El conjunto de los componentes programáticos es bastante más reducido que el de los diagnósticos, y esto será compensado por enunciados didácticos, como veremos a continuación. De todas formas, la propuesta remite a una configuración del Estado como un actor fuerte, legitimado por asociaciones con valores axiológicos y sociales.

La principal legitimación de esta figura remite a los sentidos jurídicos-institucionales que remiten a la Constitución y al modelo propuesto por los discursos de la UCR en los debates de 1987. Es notable, así, la continuidad de algunos sentidos y de un dispositivo de enunciación en el cual la legitimación proviene de instancias que trascienden la subjetividad del enunciador<sup>13</sup>:

*“el consentimiento está basado y se enmarca en sólidos principios filosóficos, ideológicos y éticos, que tienen que ver con la concepción sustentada por el Estado social de derecho.”*

*“las reformas que se propician no tienen como punto mediato o inmediato la consagración del Estado social de derecho pregonado en la Constitución provincial.”*

*“ninguna de estas doctrinas ha logrado resolver los problemas del desarrollo social y económico con equilibrio, con equidad y con justicia que satisfaga la dignidad de los seres humanos”*

*“El Estado de derecho daba lugar al estado social de derecho...introduciendo consideraciones de justicia y equidad, y la constitución de Córdoba del año 1987 adscribe a esta corriente de pensamiento e incluye...algunos de los derechos llamados de tercera generación.”*

*“El actual Estado de derecho con pretensiones de avanzada, al consagrar un Estado de derecho con organización federal, con gobierno republicano, con división de poderes, regidos por la Constitución provincial reformada en 1987...no quedará nada...es la partida de defunción del Estado de derecho porque los proyectos enmascaran una nueva constitución y el diseño de un Estado.”*

Frente a este escenario, la propuesta consiste en garantizar una activa intervención del Estado, según concurrencias asociadas a diversas dimensiones:

Estado

### **1- sentidos jurídico-políticos**

reforzar los derechos de los cordobeses  
al servicio de la gente  
síntesis de la estructura política de la provincia  
contrato social contenido en la Constitución  
Estado social de derecho  
Estado de derecho

---

<sup>13</sup> Y que determinan una relación pedagógica-complementaria, un refuerzo del orden del saber y una modalidad de enunciación objetiva, que toma como matriz de sentidos a un texto jurídico.

**2-sentidos axiológicos**

buscar el bien colectivo  
que satisfaga la dignidad de los seres humanos  
un nuevo orden social más justo y equilibrado  
custodio del bien general  
justicia y equidad  
equilibrio, equidad y justicia

**3-sentidos administrativos-económicos**

optimizar los recursos del sector público provincial  
hacer eficientes sus servicios  
sostener el déficit presupuestario  
más eficiente, más transparente, y más eficaz

**4-sentidos de intervención social**

ejecución de acciones más justas y equitativas en la  
distribución de los ingresos con preeminente presencia en  
el momento del diseño y ejecución de las políticas diseñadas  
para la promoción de desarrollo social y humano  
ente apto para ejercer roles indelegables  
desarrollo social y económico  
promotor y protagonista  
un marco de políticas públicas insertas en el mundo contemporáneo

En este caso, la representación del colectivo social parece adquirir un matiz universalista, y el reconocimiento de los derechos no se deriva de la acción de grupos antagónicos sino de una matriz jurídico-constitucional que garantiza, desde el Estado, un cierto orden social.

**Conclusiones**

En el análisis de los debates sobre el nuevo Estado en Córdoba, se advierte ya una doxa neoliberal debilitada. Por una parte Unión por Córdoba retoma el discurso neoliberal pero con componentes reformulados, comparado con el discurso menemista. Por otra parte se advierte con claridad la emergencia de un contradiscurso, vehiculizado por el Frepaso. En cuanto a la construcción estatal propuesta por la UCR, pareciera adherir más a la reconstrucción del modelo de bienestar estatista, con defensa de los derechos sociales, pero sin participación ciudadana.

Para concluir nuestro trabajo, plantearemos las orientaciones de los discursos que ya se enfrentan en la propuesta de constitución del nuevo Estado en un sentido amplio, ya que representan los actuales paradigmas en conflicto.

En la propuesta de reforma del Estado la UPC plantea una construcción estatal técnico-administrativa. El Estado es definido como el articulador de prestaciones de servicios y orientado a la atracción del capital financiero, bajo una estructuración “horizontal”, que se dirige a un conjunto de “usuarios” como una empresa establecida para el desarrollo de tareas de administración común.

Se presenta un Estado puramente administrador, guiado por criterios eficientistas, que no apunta a proporcionar sentidos sociales, ni a construir valores, ni pautas de creencia, ni representación política ciudadana.

Se excluye a la política como espacio de discusión sobre los modos de organización de la vida en común, discusión que surgiría del reconocimiento de posiciones socioeconómicas antagónicas. En ese marco, no se establecería una relación de representantes-representados, sino de cliente-consumidor y prestador.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

Si el Estado político-democrático instituye un orden de convivencia, el Estado técnico-administrativo sólo gestiona lo existente.

Bajo ese supuesto, la política es un “costo” que hay que reducir, como el recorte de un servicio de administración de una empresa privada, para que su contratación sea lo más barata posible.

Este Estado se articula con una idea de la ciudadanía neoliberal-consumidora, en la que todos los ciudadanos tienen garantizados iguales libertades subjetivas de acción (en la forma de derechos individuales) y en los casos conflictivos los Tribunales deciden a quienes corresponden esos derechos.

La idea de iguales derechos para todos adquiere validez en la forma de una autonomía protegida jurídicamente, que cada uno puede utilizar para llevar a cabo su proyecto personal de vida. Esta fracciona en dos instancias el concepto de autonomía, absolutizando como relevante la autonomía privada.

La participación ciudadana en la vida política no es un objetivo en sí. La ciudadanía está fuera de la política, como también los asuntos de la vida. Así se construye una ciudadanía que se deriva de la racionalidad capitalista, en la cual sólo el individuo tiene valor moral. Los derechos sociales no existirían, porque a diferencia de los individuales, no pueden ser adscriptos a sujetos individuales. Se reformulan como “servicios sociales” y están sujetos a la disponibilidad de recursos, desconociendo que los derechos sociales son los que emancipan de las necesidades materiales y permiten acceder a la “civilidad” de los derechos civiles y políticos (Bustelo, 1998). Sin estos se perdería el status de ciudadanos emancipados ya que en este modelo neoliberal se instituye a los excluidos y marginados, como titulares sólo de una “ciudadanía asistida”.

Pero ya se advierte la emergencia de otra nueva propuesta, a partir de la nueva “desilusión” de lo privado que da lugar un renovado interés por lo público, sin que esto implique adhesión a los viejos niveles de estatismo, predominante en el Estado intervencionista del modelo de sustitución de importaciones, que produjo también una fuerte “desilusión” por lo estatal.

Frente al Estado técnico-administrativo y el ciudadano-consumidor se plantea un Estado democrático y una apelación al ciudadano participante. El Estado es activo y a la vez democrático. No se trata del elitismo tecno-burocrático del Estado intervencionista del modelo de bienestar, sino de plantear una fuerte esfera pública, no sólo estatal, de discusión política ciudadana.

Esta concepción entiende que los destinatarios de las decisiones políticas del orden jurídico del Estado, sólo adquieren autonomía, en la medida que participen en la discusión y en la formulación de las leyes a las que están sometidos como sujetos jurídicos privados. Se reconoce el carácter igualmente originario de la autonomía privada y de la pública. Existe una conexión interna entre ambas. Los sujetos jurídicos privados no podrían gozar de iguales libertades subjetivas si ellos mismos no ejercieran conjuntamente su autonomía ciudadana.

Esto se supera cuando se atribuye a los portadores de los derechos subjetivos una identidad concebida de modo intersubjetivo, la cual produce que lo común, lo público se torne tan relevante como lo privado.

El poder democrático se orienta a controlar y democratizar la economía, produciendo una apertura a los ciudadanos para el análisis y discusión participativa en la definición del rumbo económico y social.

Pero, siguiendo a Bustelo (1998) en América Latina, para que esto suceda, hay que reconciliar lo “social” con lo político. Para ello hay que considerar a los derechos sociales como parte de un proyecto de construcción de una democracia participativa y a la política como instrumento de su realización.

## **Bibliografía**

- Armony, V. (2000): *Représenter la nation. Le discours présidentiel de la transition démocratique en Argentine (1983-1993)*. Les Éditions Balzac, Québec.
- Angenot, M. (1982): *La parole pamphlétaire. Typologie des discours modernes*. Payot, París.
- Angenot, M. (1989): *1889. Un état du discours social*. Le Préambule, Montréal.
- Bourque, G. Y Duchastel, J. (1992): “Le discours politique néolibéral et les transformations actuelles de l’État”. *Discours Social/Social Discourse*, v.4, CIADEST, Canadá.
- Bustelo, E. (1998): “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, en Bustelo.E, Minujin, A (ED) *Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. UNICEF-Santillana, Bs. As.
- Charaudeau, P. (1982): *Langage et discours. Éléments de Sémio-linguistique*. Hachette, París.
- Courtine, J. J. (1981): “Analyse du discours politique. Le discours communiste adressé aux chrétiens”. en *Langages*, 62, París.
- García Delgado, D. (1994): *Estado y sociedad. Las nueva relación a partir del cambio estructural*. Ed. Tesis-Norma, Bs.As.
- Kerbrat-Orecchioni, C. (1997): *La enunciación. De la subjetividad en el lenguaje*. Edicial, Buenos Aires.
- O’Donnell, G. (2001): «El Capital Financiero y el futuro de la Argentina. *Línea Política* 19-03-2001, p. 15.
- Przeworski, A. (1998): *Democracia Sustentable*, Paidós, Argentina.
- Vasilachis, I. (1997): *Discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*. Gedisa, Barcelona.
- Vasilachis, I. (1999): “La construcción de las identidades en la prensa escrita”. en *Sociedad*, 15, Buenos Aires.
- Veron, E. (1987): *El discurso político. Lenguaje y acontecimientos*. Hachette, Buenos Aires.

## **RESUMEN**

Este trabajo es parte de una investigación dedicada al análisis del discurso político de diferentes partidos, en un particular momento de la construcción de sentidos sociales y políticos en la Provincia de Córdoba: el debate por la construcción de un “nuevo Estado provincial”. Esta discusión emerge luego de alrededor de diez años de hegemonía neoliberal y presenta continuidades y algunas rupturas con este discurso, analizado en investigaciones anteriores.

Esta hegemonía discursiva neoliberal ha estado asociada directamente a los procesos por los cuales, a partir de la última transición, la mayor parte de los nuevos regímenes latinoamericanos adoptaron el modelo de “modernización vía internacionalización”, luego del establecimiento de la democracia y una vez colapsados los regímenes burocrático-autoritarios.