IPODER | Instituto de Políticas para el Desarrollo Regional

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Discusiones respecto al Estado como "organización criminal"

Dimensión afectiva y sentidos en torno al aporte humano en el empleo público

Valeria Ojeda

GrISEL - Facultad de Ciencias Económicas
valeria.ojeda@comunidad.unne.edu.ar

Documento de Trabajo Nro. 003-25

ISSN 3008-9190

Cita Sugerida:

Ojeda, V. Discusiones respecto al Estado como "organización criminal". Documentos de Trabajo del IPODER Nº 003-25, Diciembre, 2024, Facultad de Ciencias Económicas -Universidad Nacional del Nordeste.

Discusiones respecto al Estado como "organización criminal". Dimensión afectiva y sentidos en torno al aporte humano en el empleo público.[1]

Valeria Ojeda
GrISEL - Facultad de Ciencias Económicas
valeria.ojeda@comunidad.unne.edu.ar

Resumen

"Soy contadora. Yo elegí trabajar en el Estado". La frase resuena como un manifiesto y da cuenta de los sentidos y significados involucrados en la puesta a disposición de su fuerza de trabajo, en una funcionaria estatal de nivel subnacional. La intermediación de este acto decisional permite vislumbrar elementos que trascienden lo netamente fortuito. No se "cae" en el Estado. O por lo menos no podemos sostener que todos sus trabajadores y trabajadoras lo hagan. Sí podemos partir de la noción de que, quienes disponen voluntariamente sus capacidades y competencias al servicio de la función pública, lo hacen desde una trama que involucra no solo las dimensiones vinculadas a lo productivo, sino a lo afectivo, ideológico y volitivo.

Con este documento de trabajo, que privilegiará un abordaje etnográfico, pretendemos discutir formulaciones de sentido común que han adquirido relevancia pública y extendida circulación durante los primeros meses del 2024, y que mellan estas dimensiones desde donde se construyen experiencias de trabajo y de vinculación con lo público. Nuestro principal supuesto radica en que - a pesar de las disfuncionalidades y condicionamientos propios de un sistema de administración de lo público como el argentino -, el orgullo e involucramiento en tanto afectividades construidas en el marco del trabajo para con la ciudadanía destinataria de la función (especialmente a nivel de las burocracias de calle), resulta reeditado, en un ejercicio permanente por parte de las y los agentes.

[1] *Este documento ha sido presentado bajo el mismo título, en el IV Congreso de Estudios en Administración Pública (UNC-AAEAP), lo cual ha sido posible merced al acompañamiento financiero de la Facultad de Ciencias Económicas – UNNE.*

1 Introducción

El repertorio de frases que apuntan a denostar al Estado, en cualquiera de sus niveles y funciones, resulta creciente y cada vez más popular. De "la industria del empleo público", pasando por "caer en la pública[2]", a calificarlo como "organización criminal (…), esquema putrefacto (…), que hace todo y todo lo hace mal"[3], los denominadores exponen duras incriminaciones a un sistema que, con su disfuncionalidades y condicionamientos, resulta fundante de la legitimidad de un orden jurídico-normativo no solo en Argentina, sino en todos los países del mundo desde hace ya más de dos siglos.

Este trabajo tiene por objeto poner en discusión las tensiones generadas a partir de este tipo de lecturas, con el aporte humano desde la dimensión afectiva del Trabajo Estatal. Entendemos entonces al Estado como un conjunto de "procesos vivos" (Fernández Alvarez, Gaztañaga y Quirós, 2017), y no solamente como una construcción ideal-normativa que se eleva sobre las personas que lo constituyen. Sin pretensiones de resolver las categorías ontológicas de Estado, nuestro objetivo es más humilde: deseamos recuperar cómo se construye día a día la noción de Estado (más o menos presente, interventor, regulador, benefactor) a partir de las intervenciones que despliegan en territorios periféricos[4], aquellos trabajadores y trabajadoras de la primera línea de encuentro con la ciudadanía.

Trabajaremos entonces a partir de algunas anticipaciones de sentido, tales como que el territorio – especialmente al alejarse de los centros urbanos hacia sectores más periféricos comúnmente denominados "el interior argentino", y más específicamente "el interior profundo", el cual alude a las áreas más pobres del país –

[2] En marzo de 2017, en el marco de un conflicto docente, el entonces presidente Mauricio Macri expuso "tenemos que trabajar en terminar con la terrible inequidad entre aquel que puede ir a una privada y aquel que tiene que caer en la escuela pública".

[3] Conjunto de apreciaciones expuestas por el presidente Javier Milei en el discurso de apertura de sesiones ordinarias 2024, ante la Asamblea Legislativa.

[4] Cuando hablamos de periferias nos referimos a la geográfica, pero también a la política y decisional, tal es la condición del conjunto de provincias del Nordeste Argentino.

significa los entendimientos generales acerca de cómo el Estado se hace presente (o cómo se ausenta). Asimismo, y en este sentido de hacer próximos los procesos relativos al Estado, apelaremos el concepto de burocracias de calle, o burócratas de nivel callejero (BNC en adelante) de Lipsky (1980), a fin de comprender los elementos desde los cuales estos trabajadores estatales operan las acciones más desagregadas y cotidianas. Y por último apelaremos a algunas trazas teóricas provenientes de las perspectivas de la afectividad (Lerner, 1998; Rodriguez Salazar, 2012; Cano, 2018; Arfuch, 2016), con miras a resaltar cuáles son las resonancias y/o disonancias que emergen de este intercambio "vivo" entre BNC y ciudadanía, y que coinciden/colisionan con estas calificaciones peyorativas del Estado desde las cuales partimos para el análisis.

Nuestro recorte empírico está constituido por cuatro BNC de las ciudades de Resistencia y Corrientes: dos trabajadoras en actividad y dos pasivas de reciente retiro, pertenecientes a niveles subnacionales. En todos los casos, se trata de profesionales de diversas ramas: las primeras, se desempeñan en áreas técnicas vinculadas a lo tributario y productivo, mientras que las segundas han desplegado labores docentes en escuelas primarias y secundarias, como también en sectores técnicos del área Educación. Al apoyarnos en una perspectiva etnográfica, hemos privilegiado los intercambios conversacionales a partir de tópicos disparadores abiertos, que no se centraran en un hecho discursivo específico (como por ejemplo el que conforma el título de este trabajo), sino que condensarán la densidad de estas afirmaciones a lo largo de sus historias laborales como burócratas de nivel callejero.

Esta presentación se ordena a partir del siguiente esquema: una primera parte en donde expondremos, en una suerte de recupero de la historia reciente, los elementos que caracterizan las discusiones más recientes acerca de "lo público" en Argentina en términos institucionales (legitimidad, gestión de la democracia), políticos (corrupción e impunidad), económicos (empleo y desempleo), y sociales (pobreza). Este panorama conformará el background teórico desde donde operaremos las siguientes

construcciones categoriales: a) las representaciones y/o entendimientos desde donde se construyen experiencias de trabajo en vinculación con lo público, b) los aspectos humanos y afectivos que ingresan en la relación entre BNC y ciudadanía que tensionan, modifican o resignifican estas interpretaciones altisonantes y generalistas.

2 ¿De qué material está hecho lo público?

Desde una primera aproximación, quizá pueda confundirse el contenido de este documento de trabajo con algún tipo de apologética del burócrata y/o de las burocracias, cuánto más si se tiene en cuenta el lugar desde donde estamos escribiendo este análisis[5]. Sin embargo, nuestra búsqueda radica en poner en perspectiva el trasfondo discursivo que circula sobre la misma como sujeto, en tanto dispositivos de construcción de sentido que permea todas las capas de la sociedad, y que llega con especial resonancia a los sectores populares[6] (los más numerosos), y por lo tanto no debería ser ignorado. No nos es ajena la limitada resonancia de un trabajo académico versus el poder de los medios masivos de comunicación y especial y actualmente las redes sociales en la construcción de "realidades". No obstante, esta propuesta se funda en el valor que asume para nosotrxs, en tanto analistas del campo del trabajo y de lo público, la evidencia empírica proveniente de nuestros accesos al campo.

Nos preguntamos entonces por los materiales a partir de los cuales está hecho el Estado, que de por sí podría alterar al más riguroso de los estudiosos en la cuestión, pues ¿cómo considerar un ente simbólico desde la materialidad? Optamos entonces por observar, a partir de un conjunto de antecedentes, las formas que asumen lo institucional, lo político, lo económico y lo social, a partir de un conjunto

[5] Esta presentación forma parte del conjunto de investigaciones que integran el proyecto "La dimensión humana del Trabajo estatal: los procesos de trabajo y sus reconfiguraciones en las burocracias de nivel callejero", radicado y acreditado ante la Universidad Nacional del Nordeste. Asimismo, es tributaria del proyecto "De burócratas, funcionarios y trabajadores: hacia la comprensión de los procesos de trabajo en el Estado provincial correntino", finalizado en diciembre de 2023.

[6] Los datos de las PASO de agosto 2023 señalan que Milei se impuso en los centros urbanos más pobres del país, como ser las ciudades de Resistencia, Salta y San Salvador de Jujuy.

de indicadores bien concretos que producen información agregada y general, pero que también impactan en términos individuales, afectando intereses, proyectos y subjetividades que terminan generando condiciones diversas para la interpretación del Estado y su rol. Es lo que Balbi (2010) identifica como la dificultad de encarar su estudio ya que, como objeto elusivo, se nos escapa de las categorías, pero al mismo tiempo "satura nuestra experiencia, atraviesa toda nuestra vida cotidiana y parece estar dotado de una cierta 'realidad' y de determinados rasgos que se nos hacen auto-evidentes (:172). De ello, abordaremos rápidamente algunos elementos para su descripción, especialmente centrados en su devenir a partir de los inicios de S.XXI: las formas de gestionar las democracias, los modos de ejercicio de la legitimidad, la corrupción y la impunidad como "disfuncionalidades" del sistema, el empleo, el desempleo y la precariedad laboral en el seno del mismo Estado que las debería regular (Diana Menéndez, 2009), y la pobreza e indigencia como los puntos más agudos de esta materialidad.

Democracia y legitimidad

Confundir Estado con Gobierno, y con la forma constitucional de acceso al mismo, la Democracia, puede resultar más común de lo que parece. O por lo menos es lo que se evidencia a partir de la circulación de discursos como el que titula este documento. Objeto de la teoría política del Estado, para dar cuenta de su(s) definición(es), hay que apelar a la integración de saberes, desde la historia a la estadística, de la economía a la filosofía, con el fin de develar la fuente del poder, en tanto el dispositivo por antonomasia de construcción de obediencia. Asimismo, la democracia como sistema de acceso al gobierno, y por lo tanto calificativo de las sociedades contemporáneas, resulta actualmente fuertemente condicionada, pues no es posible comprender los procesos electorales dejando de lado el rol de los distintos actores que configuran las sociedades democráticas. Así, partidos políticos,

movimientos sociales, redes y medios de comunicación, corporaciones y grupos de presión, entre otros, resultan constitutivos de las tramas ocultas del poder. Un poder que se condensa en el Estado, pero que es tributario de estas otras múltiples fuentes. De ello, según Kelsen (2023) el fundamento del poder el Estado es el reconocimiento de su legitimidad (poder auténtico) por parte de los dominados, mientras que desconfía de que tal reconocimiento se asiente en el monopolio de la coacción física (al que califica como poder artificial).

Nos preguntamos entonces si es posible organizarse al margen de un orden coactivo/legítimo, tal el Estado. Ya sea como ilusión, como objeto elusivo pero al mismo tiempo como construcción sociohistórica, institucional, jurídica, política, empíricamente a lo largo y ancho del mundo que conocemos, ha sido demostrado que no. Desde la modernidad, todos los países del globo operaron a partir de Estados[7]. Esta certeza recae en el poder regulador que posee en todos los órdenes, planos y aspectos de la vida en sociedad. Haciendo un ejercicio de transposición que incluso podría juzgarse como muy inicial, nos preguntamos si es posible hacer recaer en la institución mercado la garantía de acceso a aspectos mínimos que suponen la vida en sociedades modernas, tales como la salud, la educación, la justicia o la seguridad social. La evidencia empírica demuestra que no[8]. El Estado es necesario. Ahora ¿qué hay de la tal "criminalidad"?

Corrupción e impunidad

El carácter sistémico de la corrupción en Argentina ha sido largamente estudiado a lo largo de su historia. Desde el dispendio arbitrario de tierras durante la Campaña al

[7] Y aún en edades premodernas, existieron instituciones que condensaron la potestad de organizar territorios y monopolizar la violencia, como las monarquías y los imperios, sin desconocer el rol de la Iglesia Católica como referente del orden en el Occidente.

[8] Un ejemplo claro de esto es la gestión de la pandemia por COVID-19. En todo el mundo, fueron los Estados quienes garantizaron (con mayor o menor éxito) la protección de la población a partir de una batería de decisiones e intervenciones en la salud, en la economía, en la seguridad y en lo institucional.

Desierto, pasando por las compras de voluntades políticas por parte de empresas frigoríficas inglesas en la década de 1930, hasta las más recientes, mediáticamente conocidas como los Panamá Papers o la Ruta del Dinero "K" (Hernández, 2022), la corrupción en la administración del Estado ocupa un lugar central en las interpretaciones sobre su rol, su naturaleza, pero por sobre todo por su función a nivel social.

En términos teóricos, la corrupción ha sido estudiada como un fenómeno cruzado por cuestiones culturales, sistémicas y organizacionales. Tal como lo sostiene Estévez (2005) existen por lo menos cinco factores estructurales que modelizan la corrupción: un poder concentrado y la consiguiente captación de riquezas, las crecientes brechas de desigualdad social (en términos de acceso a condiciones materiales pero también a derechos y deberes), el énfasis en una racionalidad de corte instrumental-eficientista, la degradación de un sistema de valores que resultan fundantes para el sostenimiento de decisiones públicas, y por último la primacía de la individualidad y el cálculo racional individual, por sobre las necesidades colectivas.

Por su parte, Sandoval Ballesteros (2016) sostiene que los análisis teóricos sobre la cuestión corrupción se asientan sobre premisas equívocas[9]. La primera de ellas que este tipo de hechos se originan exclusivamente en el sector público y en los gobiernos. Y en segundo lugar, que la corrupción es un hecho individual. Ambas aseveraciones resultan tributarias de teorías de la modernización en donde la corrupción resulta una "disfuncionalidad" del sistema, resultado del "subdesarrollo". Sin embargo, la autora señala que

> "Los verdaderos problemas de la corrupción, bajan de los más altos niveles de la pirámide social y no provienen, como comúnmente se sostiene, de los estratos sociales y económicos más bajos. La corrupción no es un problema

[9] Tanto el Programa Global contra la Corrupción de la ONU como la organización Transparencia Internacional confluyen en entender a la corrupción como un fenómeno vinculado al poder estatal, la satisfacción de intereses privados, y el abuso de poder público.

> de servidores públicos de bajo perfil que llenan sus bolsillos a expensas del ciudadano común. (…) La corrupción es un problema institucional y político que requiere de soluciones igualmente estructurales (…) Los problemas más graves de la corrupción surgen de la captura del Estado por parte de intereses económicos rentistas y de la estructura política piramidal sobre la que funciona la corrupción institucionalizada y a través de la cual los burócratas se ven forzados a extorsionar a los ciudadanos ya sea por órdenes de sus superiores o por inercias políticas y organizacionales. En otras palabras, los problemas más acuciantes de la corrupción emergen no del Estado, sino de fuera de él. (Sandoval Ballesteros, 2016:120)

En Argentina, y según datos del Centro de Información Judicial recabados por el Observatorio de Causas de Corrupción, al año 2022, existían más de 1100 causas de corrupción abiertas, de las cuales 429 fueron concluidas y 197 se elevaron a juicio oral de manera total o parcial. Entre los delitos, el abuso de autoridad y la violación de los deberes de funcionario público ocupan el primer lugar, mientras que le siguen el perjuicio a la administración, los negocios incompatibles con la función pública, y la asociación ilícita en el último término[10].

Entonces, nos preguntamos si al calificar al Estado como una organización criminal, no se recae nuevamente en error, por los dos siguientes motivos: a) la imposibilidad ontológica de calificarlo como una organización, tal como la evidencia teórica lo ha demostrado sobradamente, y, b) la resemantización de la noción de corrupción, como fenómeno estructural, cruzado por múltiples factores que no solamente remiten a la noción rentística/económica del Estado, trocado hacia una lectura más restrictiva y lineal, como la de criminalidad.

Empleo, desempleo y precariedad en el Estado

---

[10] Datos extraídos de https://acij.org.ar/el-mapa-de-la-corrupcion-quienes-son-los-dirigentes-y-exfuncionarios-con-mas-causas-en-la-justicia/)

Los indicadores laborales en el Estado acusan serias dificultades, especialmente en términos de precarización e informalidad dentro de un espacio que es, paradójicamente, el que debe promover, sostener y resguardar los derechos de los sujetos que trabajan. Sin embargo, nos toca relativizar el peso de algunas de las tantas frases que circulan como preceptos de verdad y que, se supondría, describen la realidad laboral del trabajo público. Especialmente aquella que sostiene que el empleo público es una industria, y que, por lo tanto, el número de empleados superaría al del sector privado. Si consideramos los datos arrojados por el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), que releva información sobre trabajo registrado tanto de monotributistas, trabajadores de casas particulares, asalariados del sector privado como del público nacional e inclusive provincial correspondientes a cajas previsionales no transferidas al sistema, en la actualidad el 48% de los trabajadores registrados corresponden al sector privado (contra un pico del 55% durante 2012), mientras que en el público se computa una cifra que supera levemente el 26% (contra poco menos del 24% en el mismo período).

En contextos de crisis el empleo estatal se constituye en resguardo de la dinámica expulsiva del sector privado del mercado de trabajo, resguardando, aunque sea en parte, la masa salarial desempleada. Forma parte de una de las tantas funciones que un Estado despliega a fin de mitigar el conflicto social, tal como lo identifica Joseph Blanch Ribas (2003). Inclusive, las modalidades de vinculación con el Estado como empleador resultan consecuentes con las características generales del mercado de trabajo, en donde la informalidad y la vulneración de derechos a partir de modalidades no promovidas de relación constituyen la norma de acceso al empleo. En resumen, el Estado provee trabajo, aunque las condiciones resulten reñidas con la normativa protectoria del empleo.

Pobreza e indigencia

Las cifras de la pobreza y la indigencia resultan fuertemente interpelantes. A medida que avanzan las distintas gestiones de gobierno, desde 2010[11] a la fecha no han podido resolver la cara más dolorosa del fracaso del Estado como fuente y/o garante de derechos mínimos. En el caso de la pobreza, según cifras del INDEC relevadas a través de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) para el primer trimestre de 2024, casi el 55% de la población no supera la denominada "línea de pobreza", es decir la suma de los ingresos de todos los miembros de un hogar, la cual asciende a $873.168,77 para junio del mismo año[12]. En el caso de la indigencia, esta ascendió al 20,3% de la población. Esto significa que una familia tipo (dos adultos y dos niños) que perciba por debajo de $393.319,27 mensuales sólo podrá cubrir los mínimos requerimientos alimentarios, sin considerar otros elementos que ingresan en su economía y sostenimiento[13].

Estos números se traducen en vidas y proyectos personales que son obturados o facilitados según sea la orientación del gobierno de turno. ¿A qué ente recurrir para sostener estándares básicos de acceso y equidad de posibilidades? ¿Acaso al Estado? Entonces ¿a partir de qué dispositivos y/o instrumentos el Estado materializa sus intervenciones? La denominada burocracia estatal, desacreditada, denigrada, mancillada bajo motes como el que titula esta ponencia, se sostiene y permanece operativa, dando forma y materialidad al Estado, merced a las interacciones de múltiples burócratas de nivel callejero que, lejos de indicadores de corrupción, impunidad, criminalidad, llevan día a día el servicio público a la ciudadanía de los

[11] Según el informe "Argentina (2004-2023): un régimen inflacionario de empobrecimiento y mayor asistencia social", elaborado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina, durante el período (2007-2010), la economía argentina tuvo una fase más moderada de crecimiento, y la indigencia y pobreza volvieron a caer, aunque a un ritmo más lento que en el periodo anterior, como consecuencia de la expansión de políticas sociales compensatorias.

[12] El mismo INDEC produce diferentes valorizaciones de la canasta alimentaria básica, que marca la línea de indigencia, y la canasta básica total, a partir de la cual se referencias las líneas de pobreza. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_07_249C2B27D401.pdf

[13] Durante la gestión del presidente Milei, la progresión de la emergencia creció casi 11 puntos respecto del cuarto trimestre de 2023, cuando estas cifras eran de 45,2% y 14,6% para pobreza e indigencia respectivamente (Fuente: EPH – Cuarto Trimestre 2023)

más recónditos lugares de la Argentina. De ellos, en realidad de ellas, hablaremos en la segunda parte de este trabajo.

4 El Estado y lo público como constructores de sentidos sobre el trabajo.

Anticipábamos en la introducción de este trabajo que el abordaje de campo resultaría de un acercamiento etnográfico, el cual se tradujo en una serie de encuentros, conversaciones e intercambios en diversas situaciones cotidianas (incluso laborales) con las cuatro trabajadoras, todas ellas burócratas de nivel callejero, que conforman la muestra construida para esta ocasión[14]. Los datos también fueron construidos intentando incorporar las reflexividades surgidas entre entrevistadas y etnógrafa, con el objetivo de incorporar aquellas lecturas que interpelaron sentidos propios como trabajadora del Estado. De allí que el ritmo y la persona del texto cambie a partir de esta porción de la ponencia. Por último, como advertencia metodológica, las identidades de nuestras informantes serán preservadas, utilizando nombre de fantasía a fin de dar cuerpo al relato etnográfico.

"Soy contadora. Yo elegí trabajar en el Estado"

Luana tiene 38 años. Ostenta con orgullo y en cada lugar posible su pertenencia institucional: agente de la administración tributaria provincial. Reconozco que esta marca de presentación me resultaba algo llamativa durante nuestra etapa de reconocimiento. Había leído algunos textos suyos en el marco de un posgrado que compartíamos. El apelativo a su lugar de trabajo era permanente, no sólo como institución, sino también formando parte de su universo de significación de las

[14] Este trabajo resulta una primera aproximación al debate, y se proyecta su profundización en el marco de los Proyectos de Investigación acreditados referenciados más arriba.

distintas realidades laborales que convivían/colisionaban en los análisis propios de la actividad académica.

En la búsqueda de elementos que me permitieran atisbar cómo Luana entendía y representaba su rol como empleada del estado provincial, pero asimismo como trabajadora construyendo una experiencia subjetiva de trabajo para un Estado con las características desarrolladas en la primera parte de esta comunicación, relevé algunas categorías que, lejos de haber sido planteadas de manera apriorística, surgieron de la misma apropiación consciente de esta identificación tan intensa con su espacio de trabajo y con lo público en particular, facilitadas por la relación etnográfica.

Por lo tanto, la primera de ellas es la que da origen a esta contribución, y tiene que ver con el **despliegue racional y consciente de un acto de compromiso**, traducido en el "soy y elijo": el primero de ellos es el verbo que trasunta la mayor potencia ontológica, que resume las interrogaciones y resoluciones del sujeto y, asimismo, las resuelve en "soy contadora". Ahora, el verbo elijo me permite comprender que la puesta a disposición de su fuerza de trabajo no resultó de un hecho fortuito[15] sino que medió un acto racional y consciente[16].

Un segundo elemento se vincula a su percepción respecto de lo que es público. De hecho, la tensión más tradicional sitúa a lo público como aquello que es de todos. Sin embargo, como no hay una identificación colectiva concreta no es de nadie. En el caso de Luana esto se resume en una idea de responsabilidad por lo público que lo transforma en "propio". De manera reiterada en sus conversaciones surgen frases como "mi sector", o "no puedo tomarme licencia porque me da culpa 'dejar solo a mi sector'", cuando el mismo está integrado por otros profesionales y agentes estatales. El Estado, circunscripto a "su sector" es entonces "lo propio". El Estado es leído, interpretado y construido desde su área.

[15] Entre los discursos que circulan naturalizando algunas características del trabajo en el Estado, están aquellos que señalan que los profesionales que se desempeñan en las administraciones estatales lo hacen "*porque no les quedó otra*", *"porque en lo público 'se cae'"*, etc.

[16] Inclusive, por la naturaleza del organismo estatal en donde desempeña funciones, Luana tiene inhabilitada su firma como contadora, y por lo tanto no puede dedicarse a la actividad profesional de manera libre.

Un tercer elemento, que opera ya por fuera de la subjetividad de la agente, tiene que ver con las tensiones entre **profesión y función** que estructuran las relaciones en el organismo. Estas tensiones son el resultado de las diferencias asumidas entre quienes ostentan algún tipo de título o diploma de grado (por ejemplo, contadores, licenciados o abogados), y quienes sólo poseen su *expertise* basado en la antigüedad o en cierto conocimiento del ámbito a partir de una socialización temprana con las funciones del organismo[17]. Estos últimos serían agentes sin profesión, aunque, paradójicamente, cumplan las mismas funciones que quienes sí se han diplomado.

Pese a esto, Luana enfatiza que "algunos hacen unas cosas y otros otras cosas" y que en función de ello hay "categorías de personas". "El profesional es lo que vale, y después están los 'otros'". Es muy interesante esta construcción acerca de los "otros", y resulta un elemento en el cual ella pone mucho cuidado al describirlo. Insiste en que hay diferencias, pues "la profesionalización es lo que vale para un organismo técnico: porque nosotros somos un organismo público, pero nuestro fin último es social, una cuestión social (...) Me parece que ahí está lo que está desdibujado de nuestro rol, más allá de ser técnicos (profesionales, contadores, licenciados), y los otros que no son nada".

Esta lectura nos permite arribar a una de las más interesantes categorías que significan los sentidos desde donde se construyen entendimientos acerca de la experiencia de trabajar en el Estado. Y las imaginaciones de Luana nos permiten disparar la **noción de otredad**[18] al interior y también al exterior de la misma experiencia laboral, es decir hacia la ciudadanía. Este "otro" es aquel necesario para la construcción de un "nosotros", por lo tanto, si consideramos la diferenciación

[17] La normativa estatal de la provincia del Chaco contemplaba la figura de "transferencia generacional" de un puesto de trabajo. Posteriormente esta norma se derogó, sin embargo, persiste en tanto práctica. De allí que muchos hijos de ex trabajadores conozcan, a partir de su socialización primaria, algunos aspectos de las labores que se despliegan en los organismos donde laboraron sus padres.

[18] Esta noción, de fuerte carga antropológica, merece un tratamiento en profundidad el cual, por cuestiones disciplinares y temáticas, no estamos en condiciones de realizar. No obstante, entendemos que el concepto adecuado sería el de "Alteridad", como aquello que "introduce por principio el proceso real de la historia humana. Pues, con el correr del tiempo se modifica el ser otro observado y experimentado de los otros" (Krotz, 1994:20). No obstante, conservaremos la categoría nativa.

entre profesión y función expuesta en la piel de los contadores y/o licenciados y quienes no lo son, se evidencia un paso dialéctico entre ambos, y por el cual sin unos no son posibles los otros, y viceversa. Esto se traduce bien concretamente en la posibilidad que tienen los no diplomados de ejercer las mismas funciones que quienes sí. En términos de Luana "lo único que nos distingue es que nosotros cobramos un ítem por diploma universitario".

Ahora, si abrimos la noción de **otredad** hacia la experiencia laboral *respecto de* la ciudadanía, tenemos que apelar a un valor que apareció en nuestra contadora, pero con mayor fuerza en las dos docentes jubiladas, Miri y Pame. Pero antes realizaré una breve semblanza de estas BNC.

La primera fue profesora de Educación Secundaria, directora de escuela pública y culminó su carrera en el empleo estatal como Supervisora Escolar. Fuertemente ideologizada, desplegaba sus intervenciones con la mayor de las empatías, pero también con el mayor de los ajustes a la normativa educacional. El territorio y el intercambio especialmente con las juventudes de sectores populares, le permitió sostener un estilo de gestión basado en la confianza y la lealtad, en estrecha relación con sus subordinados, pero también con la ciudadanía destinataria de su labor (estudiantes y sus familias). En el caso de Pame, fue maestra de escuela primaria y luego se especializó en diversas áreas de la Educación, lo cual la llevó a consolidar una trayectoria formativa distintiva, cruzada por miradas críticas respecto del rol social de la escuela. La última etapa de su vida laboral como profesora del Nivel Superior, y a partir de una movilización mayormente de naturaleza sensible, se vinculó con escuelas primarias de, en sus palabras "contextos desfavorecidos[19]".

Retornando a la categoría que significa la relación entre el BNC y la ciudadanía (la otredad), especialmente Pame, quien aún ejerce labores docentes *ad honorem* en

[19] "La enseñanza en contextos desfavorecidos" fue el nombre de una cátedra taller formulada a partir de un espacio de opción institucional dentro del Instituto de Formación Docente en el cual trabajaba Pame como profesora de Práctica y Residencia.

algunas escuelas primarias de la periferia de la ciudad[20], se enciende al momento de responder a lo que ella entiende una provocación "¿Cómo voy a entender al Estado como algo criminal si me ha tocado ver cómo las maestras hacen vaquitas[21] para comprarles alguna zapatillita a los chicos en invierno?". La profesora explica que, aún con las herramientas "que tiene, puede o dispone, el Estado, en la persona de sus agentes, enseña, cura y contiene". Y este recurso de apelar a la construcción semántica de "en la persona de" nos recuerda que son humanos, no recursos (Ackerman, 1995), personas antes que burócratas, quienes resuelven las problemáticas de estos "otros", ciudadanos, estudiantes, ancianos, trabajadores, madres, personas en las más diversas situaciones. Inclusive, en consonancia con lo que plantea Sandoval Ballesteros, quienes están en la base de la pirámide burocrático-administrativa, cuentan con una posibilidad más cierta de deshacerse de generalizaciones y calificaciones de conjunto, para distinguir, como sostiene Pame, que "como en todos los ámbitos hay personas que se comprometen más con su tarea, algunas que se comprometen menos, algunos que lo hacen solo por el dinero, y algunos los que lo hacemos por el placer que nos da trabajar para otro". Es viable entonces, en este sector de la burocracia estatal, establecer con mayor certeza las distancias ontológicas entre ellos y nosotros, nosotros y los otros.

Miri, por su parte, gestiona la tensión provocada por los discursos peyorativos sobre el Estado apelando a su carga ideológica. Sostiene que afirmaciones como la lanzada por el presidente Milei forman parte de un plan destinado a "estigmatizar a un sector de trabajadores sumamente importante que hace a la constitución del tejido social (…) Dado que tengo un posicionamiento[22], considero que esto está orquestado". Cabe detenerme entonces en la **noción de estigma**, como una

[20] A raíz de su larga experiencia y de una formación en Educación de marcada profundidad, Pame es requerida como docente consultora especialmente en escuelas primarias de barrios populares y zonas vulnerables de la ciudad

[21] "Vaquita" es el apelativo popular al aporte libre, solidario y voluntario de dinero por parte de un grupo de personas para determinado fin.

[22] A diferencia de nuestras otras tres informantes, Miri acepta y se reconoce como militante popular.

construcción, en este caso promovida desde la misma jefatura del Estado, que busca generar una respuesta negativa por parte del conjunto social. En este sentido, la necesidad de establecer jerarquías o medios para categorizar a las personas es propia de las sociedades, aunque esto no implica un proceso automático y natural, sino que, muy por el contrario, resulta de la conjunción de diversos intereses en un momento y espacio determinado. El efecto estigmatizante opera de manera colectiva, ya que no apunta a individuos concretos, sino que refiere a la misma trama social (Goffman, 1963). ¿Cuál es el objetivo tras lo que, para el ojo no avezado, son solo discursos?

Miri sostiene que "las palabras no son elegidas al azar, sino que tienen un mensaje y un sentido[23], justamente para que la sociedad crea que todo aquel que trabaja en el Estado está solamente sentado detrás de un escritorio tomando mate, y criminalizar es sumamente peyorativo. Es más, yo diría que es **cruel**, porque esa es la palabra, como es este gobierno, cruel". Rita Segato, en "Pedagogías de la Crueldad" (2019), sostiene que "la repetición de la violencia produce un efecto de normalización de un paisaje de la crueldad y, con esto, promueve en la gente los bajos umbrales de empatía indispensables para la empresa (***Estado?***[24]) predadora". Si bien la autora alude formalmente a la cuestión de género, esta alusión no está exenta de practicidad para el análisis que propongo aquí, en tanto se dispensa como un discurso que emerge desde un posicionamiento de poder heteropatriarcal y que fuerza una lectura violenta y descalificativa hacia un conjunto legitimado y de amplio reconocimiento social, tal es el Estado y su administración.

Del grupo de informantes, el caso de Nina es particular, pues ella operaba dos posiciones bien diferenciadas, aun cumpliendo la misma función en un espacio vinculado a lo productivo a nivel provincial. Profesional veterinaria, se constituía en nexo entre las necesidades de productores y productoras rurales, y por lo tanto podía

[23] De hecho, señalábamos en la porción teórica de esta ponencia que el sistema de gestión democrático resulta condicionado por una compleja trama de actores, los cuales conforman las tramas de poder tras el Estado, y a quienes "hay que hablarles". De allí la importancia de la construcción discursiva como elemento aglutinante y condensador de la "voluntad del Estado".

[24] La inserción es nuestra.

inferirla como una BNC, pero al mismo tiempo participaba de mesas de decisión a niveles ministeriales. Sin embargo, esto no la confundía: "Nosotros veíamos cada cosa, cada cosa…había cosas bien jodidas, como por ejemplo facturaciones truchas. Pero, uno como empleado público, con su sueldito de planta permanente, con su contratito, estaba atado[25] (refuerza esta última palabra, dando cuenta de la solidez de la atadura)". La tensión entre la **dimensión ética** de la función social desplegada como empleada estatal, y la corrupción estructural reflejada en este tipo de prácticas que describe, la ubicaban en un lugar de muy difícil resolución[26]. "Te hacían sentir de esa forma, te incriminaban de forma indirecta en decisiones que no teníamos la más pálida idea. Éramos conscientes de que había cosas criminales (…) pero también sabíamos que una organización es así si lo maneja un criminal sin escrúpulos". A pesar de esta lectura cargada de referencias negativas, nuevamente la posibilidad de operar en las bases de la pirámide burocrática le permitía poder realizar las distinciones adecuadas, sin caer en vanas generalizaciones.

Por último, y no menor, referiré a la **noción de poder**. Del grupo de informantes, dos de ellas lo señalaron, aunque en sentidos diferentes. En el caso de Miri, dando cuenta que poder implica una dimensión dinámica vinculada a la acción, esto es la gestión. "Igual, los que hablan así me parece que son una manga de inoperantes que nunca trabajaron ni gestionaron adentro del Estado. Y lo hablan desde el total desconocimiento, de todas las aristas, que son infinitas, sin saber que hay distintos estamentos, distintos roles que se cumplen dentro del Estado". Gestión y conocimiento son un tándem imprescindible para la consecución del éxito en cualquier empresa. Acordamos con lo que Miri sostiene: las peligrosas premisas generalizadoras y reduccionistas desde las cuales el actual gobierno pretende entender la labor del Estado, ponen en peligro la gobernabilidad, pero sobre todo la legitimidad sobre la cual se asienta el Estado Argentino. Como dijera una importante

[25] Consultada sobre el contenido de aquella atadura, esta se vinculaba principalmente a la estabilidad laboral, la seguridad salarial, y una proyección de carrera acotada a la estructura del ministerio.
[26] Al tiempo Nina renunció a su trabajo como empleada estatal, para dedicarse a la actividad privada.

referenta social en el marco de una causa de desaparición de un menor en Corrientes, "No es posible creer en un Estado que no da respuestas[27]".

Sin embargo, emerge otra lectura sobre el poder y su uso. Y es el que vivenció Nina, a raíz de la naturaleza de sus intercambios burocráticos, más cercanos a los espacios de decisión político-administrativa. "El poder conlleva pasarse los límites", sostuvo. Aquí ya no se lo entiende desde un poder institucionalizado (aún con o sin conocimiento y/o *expertise*, en algún marco), sino que justamente da cuenta del carácter sistémico de la corrupción. Si bien no resulta objeto de esta ponencia, de los factores estructurales desarrollados por Estévez (2005), y teniendo en cuenta el peso de los elementos socioculturales vigentes en la administración pública correntina, podríamos sostener que la concentración del poder en unas pocas manos y consecuentemente la captación de riquezas podrían estar operando como fundamentos para esta lectura.

"Navego en dulce de leche todos los días, pero igual vengo[28]"

En Argentina es muy utilizada la frase "remar en dulce de leche". Al ser un dulce de consistencia muy dura, esto implica exponer una fortaleza excepcional para transitar algunas situaciones. Además, la acción de navegar o remar implica mucho de sí, mucho del propio cuerpo, del sujeto que sufre e incorpora (*in corpore*) las condiciones del sistema, y, a nivel de la función, las características de sus procesos de trabajo.

No es fácil trabajar en el Estado, en ello coinciden plenamente las cuatro entrevistadas. Y aún ante este desafío, lo tomaron, lo desarrollaron, y en tres de los cuatro casos, lo eligieron. En sus discursos emerge, como primer elemento a destacar, el **orgullo**. Paradójico y/o por lo menos incompatible con las banderas que se agitan

[27] La hermana Martha Pelloni, monja consagrada de la Iglesia Católica con asiento en la localidad de Goya (Corrientes), en el marco de los pedidos de resolución de la denominada "Causa Loan".

[28] Esta frase corresponde a Luana.

desde la cúspide del Estado, en donde la búsqueda es destruirlo desde adentro "como un topo"[29].

Otro segundo elemento es el **compromiso o involucramiento**, tanto con las funciones desplegadas como, especialmente y vinculado a una de las dimensiones que construyen la experiencia laboral de trabajar en el ámbito público, con los otros. Este interés estrecho, que deriva del intercambio continuo (en el caso de Miri y Pame, docentes), o en el conocimiento de los destinatarios de las intervenciones (como Luana y Nina), implica también el entendimiento de que existe una rendición de cuentas, una especie de *accountability* inmediato entre la ciudadanía y estas BNC, encarnaciones de lo público, identificadas por los sujetos como "el Estado". Como Pame, que cuando observa que las intervenciones previstas del Estado no llegan, acude a sus redes de cercanía para facilitarlas, "hace palanca". O como Miri, que más de una vez le cargó la SUBE a los pibes que venían desde las chacras del cinturón frutihortícola para que llegaran a la escuela pues el frío calaba los huesos. Cada una de ellas ha operado y reeditado al Estado desde sus cuerpos, desde sus capitales, desde su tiempo vital, sin mediar presupuestos ni prerrogativas estatales. Ellas identifican esta reedición permanente de su rol como BNC, como representantes del Estado como "anécdotas". El "¿te acordás cuando…?" se transforma en una frase recurrente mientras el mate pasa de mano en mano. Sin embargo, lo anecdótico no es más que la cristalización de situaciones excepcionales, que las marcaron por algún motivo, y que, agregadas, conforman la "realidad", el "día a día" de los organismos estatales, y especialmente de las burocracias de nivel callejero, y más específicamente de las subnacionales y periféricas.

Aunque aparezca en tercer lugar, el **sistema de valores de los sujetos** cumple un papel fundamental en las formas en las cuales significan su trabajo, y resignifican estas interpretaciones negativas sobre el Estado. El valor "servicio", que puede

[29] La referencia exacta puede encontrarse en una entrevista que el presidente argentino Javier Milei concedió a un medio de noticias de Estados Unidos.

incluso evidenciarse en esta preocupación por "los otros", permanece incólume en las cuatro entrevistadas. Cada una siente que lo que está haciendo es lo más importante, pero no para ellas, sino para esos otros, la ciudadanía destinataria/beneficiaria.

Será entonces la configuración del sistema de valores de quien genere juicios de valor sobre el Estado como dispositivo de sostenimiento de la vida en sociedad, el que nutra las premisas con las que se lo califique. Estas trabajadoras pusieron en juego, al momento de valorizar su trabajo, elementos o categorías que provenían no solamente de la cuantía de la retribución económica por prestar su fuerza de trabajo a un empleador público, sino que integraban (en una necesariamente compleja trama) factores como lo ético, lo relacional, lo afectivo, lo histórico, lo político, y lo personal, entre otros. Este tejido, denso, imposible de abordar desde lecturas *ceteris paribus*, también nutre y califica al Estado.

Finalmente, una digresión, quizás fruto de lo que Wrigth Mills llamaba "la imaginación sociológica". Estas mujeres trabajadoras del Estado creen profundamente en su hacer. No como capricho ni como algo a ser conseguido, tal un objetivo financiero. Creen en que su labor tendrá resonancias que excederán su propio esfuerzo. No se han dejado ganar por la tristeza y militan sus espacios con alegría y decisión.

5 A modo de cierre

A lo largo de este trabajo hemos ido anticipando los principales hallazgos, y el orden de su exposición como así también el ajuste a las dos grandes categorías a partir de las cuales se analizó el corpus de datos, nos permitió evitar la repetición en esta porción del texto.

No obstante, a lo largo de los intercambios con Luana, Miri, Pame y Nina, pudimos recuperar (creemos), la principal tensión que estructuró nuestros objetivos, y es la pregunta sobre quiénes constituyen el Estado, y qué les pasa cuando se los

señala como parte de una organización criminal. Pero, llamativamente, esta segunda porción del interrogante no hizo tanta resonancia, como la primera, dado que les hablábamos específicamente a ellas como hilos del entramado estatal.

La respuesta, en diversos registros y coloraturas, podría sintetizarse en "El Estado somos todos", lo que nos invita a reflexionar acerca de la dimensión ética y ciudadana del ejercicio del empleo público. En este sentido, y para finalizar, Eduardo Conesa (2000) sostenía (y muy a contrapelo de los discursos del presidente Milei), que es necesario prestigiar y legitimar al Estado frente a la sociedad. La profesionalización, pero también el fortalecimiento y cuidado de la dimensión ciudadana y colectiva en sus trabajadores, permitirá la consolidación de funcionarios capaces e independientes, que puedan sobreponerse a los intereses (clientelares, patrimonialistas, rentísticos) que intentan operar por fuera de la racionalidad instrumental estatal.

Bibliografía

- Ackerman, M. (1995) Si son humanos no son recursos. *Relaciones Laborales y Seguridad Social.* 1 (7). 691-696
- Arfuch, L. (2016). El "giro afectivo". Emociones, subjetividad y política. deSignis, vol. 24, enero-junio, 2016, pp. 245-254. Federación Latinoamericana de Semiótica
- Balbi, F. (2010). Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales. 3*(3):172-178. http://estudiosmaritimossociales.org/wp-content/uploads/2016/05/rems-nc2ba-3-28x21-29-4-2011_p171-179-2.pdf
- Blanch Ribas, J. M. (Comp) (2003) *Teoría de las Relaciones Laborales. Tomo II-Desafíos*. UOC.
- Cano, V. (2018). Solx no se nace, se llega a estarlo. Ego-liberalismo y auto-precarización afectiva. En Nijensohn, M. (Comp.). *Los feminismos ante el neoliberalismo* (pp. 27-38). Buenos Aires: LatFem-La Cebra.
- Conesa, E. (2000) Qué pasa en la Economía Argentina. Macchi Ed.
- Diana Menéndez, N. (2009). Precariedad laboral en el Estado: hacia una categoría multidimensional. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Estévez, A. (2005) Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. Revista Venezolana de Gerencia v.10 n.29 Maracaibo ene. 2005. Disponible en: https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842005000100004
- Fernández Alvarez, M.I, Gaztañaga, J. y Quirós, J. (2017) La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.* Universidad Nacional Autónoma de México

- Goffman, E. (2006). *Estigma. La identidad deteriorada*. 1era Edición 1963.Buenos Aires: Amorrortu.
- Hernández, A. M. (2022) La corrupción en Argentina. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídica Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6677/8.pdf
- INDEC (2024) Informe Técnico "Condiciones de vida" Vol. 8, n° 15. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_07_249C2B27D401.pdf
- Kelsen, H (2023) Teoría General del Estado. Ed. Coyoacan. DF
- Krotz, E. (1994) Alteridad y pregunta antropológica.Revista Alteridades, 4 (8) Unidad de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Yucatán
- Lerner, H. (1998) Afectos, afecciones, afectaciones. *Psicoanálisis APdeBA - Vol. XX - Nº 3 – 1998*.
- Lipsky, M. (1980). *La burocracia en el nivel callejero. La función crítica de los burócratas en el nivel callejero*. Londres: Russell Sage Foundation
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2023) Argentina (2004-2023): un régimen inflacionario crónico de empobrecimiento y mayor asistencia social. En el marco del informe de avance Argentina siglo XXI: Deudas sociales crónicas y desigualdades crecientes. Perspectivas y desafíos. Universidad Católica Argentina. Disponible en: https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2024/Observatorio-Pobreza-Informe-serie-historica-2004-2023.pdf
- Rodriguez Salazar, T. (2012) El amor en las ciencias sociales: cuatro visiones teóricas. Culturales vol. VIII, núm. 15, enero-junio de 2012

- Sandoval Ballesteros, I. (2016) Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. Rev. Mex. Sociol vol.78 no.1 Ciudad de México ene./mar. 2016. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119

INSTITUTO DE POLÍTICAS
PARA EL DESARROLLO REGIONAL

ipoder.fce@comunidad.unne.edu.ar

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS UNNE