

VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata
"Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales"

INCERTIDUMBRE, INFORMALIDAD Y JUEGO POLÍTICO

Reflexiones sobre la circulación de autoridad en la vida interna del Estado argentino

Luisina Perelmiter

(IDAES-UNSAM/CONICET)

luisina.perelmiter@gmail.com

Trabajo en proceso de elaboración

Por favor no citar

Preparado para presentar en las *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*

Mesa 21: El Estado como problema y solución

La Plata, 5 al 7 de diciembre de 2012

INCERTIDUMBRE, INFORMALIDAD Y JUEGO POLÍTICO

Reflexiones sobre la circulación de autoridad en la vida interna del Estado argentino¹

Luisina Perelmiter²

Introducción

La idea de que el Estado argentino carece de una burocracia de carrera, organizada en función de criterios de reclutamiento y promoción meritocráticos y formales, es un punto bien aceptado en la literatura especializada. Sin embargo, existen muy pocos estudios que se ocupen de reconstruir y analizar los mecanismos que estructuran los vínculos jerárquicos en la vida interna de las burocracias efectivamente existentes en nuestro país y menos aún estudios que lo hagan buscando comprender, antes que juzgar, su funcionamiento. Asentados en un extenso trabajo de campo realizado en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) la última década, nos proponemos aquí apuntar algunas reflexiones en torno a los mecanismos relacionales que han caracterizado la circulación de autoridad en esta agencia específica³.

El lugar que el MDSN ocupó en la estructura gubernamental luego de la crisis de 2001-2002 dista de ser marginal. En un contexto de emergencia social, conducido por Alicia Kirchner, hermana del presidente electo en 2003, el MDSN concentró en sus manos como nunca antes la gestión de la política asistencial. Esto, en el marco de lo que fue también una novedosa holgura fiscal. En efecto, entre 2003 y 2009 el presupuesto del Ministerio se quintuplicó y, en particular a partir de 2007, ha sido uno de los más importantes del gabinete nacional. A la par del aumento de los recursos, sus estructuras se expandieron, tanto a nivel central como territorial, y su personal creció considerablemente⁴. Así, no obstante la

¹ Este texto retoma parte de los contenidos de uno de los capítulos de mi tesis de doctorado, titulada: “*La burocracia asistencial en funcionamiento. Relaciones y prácticas en la vida íntima del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 2003-2009*”, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

² Doctora en Ciencias Sociales (UBA); Socióloga (UBA). Becaria Postdoctoral del CONICET en el IDAES-UNSAM. luisina.perelmiter@gmail.com.

³ El conjunto del trabajo de campo se realizó entre 2006 y 2008. Se compuso de 78 entrevistas a funcionarios intermedios y técnicos del MDSN, observaciones etnográficas de situaciones de implementación de políticas, documentos institucionales, material periodístico e información estadística. Como es de uso en este tipo de investigaciones, los nombres de las personas entrevistadas han sido modificados.

⁴ Los datos en los que basamos esta afirmación provienen de la Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía de la Nación.

recuperación de la economía y el empleo, el MDSN se mantuvo a lo largo del período como un organismo crucial en la intervención sobre las condiciones de vida de las clases populares. Al mismo tiempo, ha sido un espacio institucional desde el cual se vehiculizaron articulaciones con diversas organizaciones territoriales.

Pero no son principalmente estas razones las que hacen del MDSN una agencia interesante para la reflexión en torno a la organización interna de la burocracia estatal. El organismo es también una de las burocracias nacionales que más han suscitado los juicios de cooptación, desvío e irracionalidad con los que a menudo se caracteriza el funcionamiento de conjunto del Estado argentino. Su historia institucional sinuosa y atada a la coyuntura, el carácter transitorio de sus iniciativas, la sospecha permanente respecto a sus “rendimientos” políticos, y la peculiar heterogeneidad, fragmentación y precariedad contractual de su personal, hacen de ella una burocracia situada en las antípodas de lo que comúnmente se espera de una burocracia “moderna” -en términos de permanencia, impersonalidad, formalidad⁵. En esa medida, reconstruir su funcionamiento tiene un interés teórico específico. Por esto mismo, sin embargo, reconstruir los mecanismos relacionales que estructuran la vida interna del MDSN presenta desafíos importantes para el investigador. Al sumergirnos en su cotidianeidad pronto nos enfrentamos a una multiplicidad que no parecía, en principio, reductible a ningún eje ordenador. “*Esto es una bolsa de gatos*” -graficaba unos de los agentes⁶. En efecto, el MDSN se parecía más a un conjunto de microclimas fragmentados y lábiles que a una organización con categorías de agentes diferenciados pero integrados en un juego político-organizacional común⁷. Ciertamente, si existe un agente estatal que se resiste a ser pensado a través de la categoría típico ideal weberiana de funcionariado es el del MDSN.

No obstante, antes que marcar su desvío, intentaremos hacer una “descripción densa” (Geertz, 2003) de las formas en que las experiencias de los agentes ministeriales se narraban y hacían razonables en la vida institucional del organismo. Para ello, nos concentraremos en los itinerarios de dos agentes, cuyos recorridos, por su carácter extremo, muestran con nitidez aspectos generales del funcionamiento de los vínculos intraministeriales en el periodo y de los modos en que circulaba la autoridad en su vida cotidiana. En particular, mostraremos cómo el carácter incierto de la movilidad intraburocrática, la informalidad de los

⁵ Para mayores detalles sobre estos atributos persistentes de las áreas asistenciales del Estado argentino véase Tenti Fanfani (1989); Acuña *et al.* (2002); Repetto (2003); Martínez Nogueira (2004) y Perelmiter (2012b).

⁶ Amador, técnico Seguridad Alimentaria, entrevista con la autora, 22/05/2008.

⁷ Como esperaría encontrar, por ejemplo, el análisis estratégico de las organizaciones de Crozier y Friedberg (1990).

reconocimientos por parte de las autoridades políticas, la fluctuación espasmódica de las confianzas y lo que denominaremos el cultivo de los contrastes de estatus, componen un cierto juego político que estructura la cultura burocrática de este organismo.

1. Itinerarios imprevisibles, nombramientos improbables y el carácter contextual de la autoridad

Al momento de realizarle la entrevista, Eduardo hacía 9 meses que ocupaba un cargo en las primeras líneas del MDSN y 15 años que trabajaba en el organismo. Sociólogo, había formado parte de una de las primeras cohortes de una maestría en Administración Pública, aunque nunca llegó a finalizarla. En 1993, comenzó a trabajar en el entonces Ministerio de Salud y Acción Social, donde fue contratado como técnico. Si bien al año lo despidieron, al poco tiempo lo volvieron a contratar, esta vez en la recién creada SDS. Luego de unos meses, comenzó a trabajar en la ejecución de un programa alimentario, en el que permanecería hasta 1999, cuando De La Rúa asumió el gobierno. Este recambio de gestión supuso, para Eduardo y sus compañeros, una gran incertidumbre. La nueva administración asumía funciones con un relato re-fundacional que se traducía en una particular virulencia respecto de los planteles estatales conformados en la década menemista: a algunos no se les renovaron los contratos, otros fueron desplazados de sus actividades, y otros lograron reubicarse. Eduardo logró permanecer en el organismo en condiciones relativamente buenas gracias a vínculos personales fortuitos, dado que había sido compañero de maestría del hermano de uno de los nuevos funcionarios. “*Venite a laburar conmigo*” –cuenta que le dijo este funcionario en una conversación casual en los pasillos del Ministerio. Decidió esperar, pero al poco tiempo aceptó el ofrecimiento. Entre 2001 y 2003, atravesó la crisis y los sucesivos cambios de gestión en el MDSN, circulando por distintas “áreas” y programas.

Cuando Néstor Kirchner asumió la Presidencia, Eduardo contaba con 10 años de antigüedad en el MDSN, acompañándolo a través de sus mudanzas de rango y gestiones. En ese tiempo, había acumulado “conocidos” tanto entre el personal administrativo y técnico que había logrado permanecer, como entre las personas que habían transitado como contratados o consultores externos por los programas donde trabajó. Tuvo lugar entonces una situación similar a la que le había permitido reubicarse en los anteriores cambios de gestión. Gracias a sus vínculos personales con un alto funcionario que había ingresado con la gestión de Alicia Kirchner, esta vez le ofrecieron un cargo directivo de importancia. Entre 2003 y fines de

2007, Eduardo se desempeñó en dicho cargo, en el “área” alimentaria. A principios de 2008, la asunción presidencial de Cristina Kirchner involucró algunas salidas y rotaciones de funcionarios. En ese marco, Eduardo fue nombrado en un “cargo político”, en la primera línea del MDSN, pasando a ocupar un puesto de mayor jerarquía que sus anteriores jefes, pese a que éstos pertenecían al círculo estrecho de colaboradores de la ministra.

Según su perspectiva, su caso era “infrecuente” en la administración pública, pero no era un hecho aislado en la gestión de Alicia Kirchner. *“Una nota distintiva de esta gestión, que nunca vi en ninguna previa, es que incorporó técnicos en lugares políticos, convocó gente que conoce de adentro”*, comentaba. En efecto, la suya ilustraba un tipo de trayectoria y un tipo de perfil que caracterizaba a varios funcionarios medios nombrados y promovidos a partir de 2003. Esto es, una inserción ocupacional de relativa permanencia en el MDSN y un perfil “técnico-administrativo” adquirido en la experiencia de gestión. Según el relato de Eduardo, el reclutamiento de funcionarios -altos y medios- solía asociarse obligadamente a otros atributos: la pertenencia al “riñón” de las autoridades de turno⁸; la pertenencia al partido o coalición de gobierno; la posesión de credenciales profesionales en políticas sociales; o alguna combinatoria de lo anterior. De hecho, muchos de los funcionarios del MDSN en el periodo se correspondían también con estos perfiles. Pero el de Eduardo y algunos otros no. No era un hombre de la academia, aunque había pasado por allí. Tampoco era un hombre de la política o de la militancia: nunca había estado afiliado ni había participado en ninguna organización política. Se reconocía como un “bicho raro”, un “cuadro del aparato público”. Su continuidad laboral en un mismo organismo lo diferenciaba de otros agentes con inserciones más precarias y móviles. Ese atributo, según su punto de vista, le otorgaba una competencia específica, un saber “del interior”, que entendía crucial para *“hacer circular los billetes”*, para saber *“qué botón del teléfono apretar”*. Durante la entrevista, Eduardo marcaba insistentemente las distancias que, a su entender, existían entre el “saber académico” y el “saber de gestión”. Como otros agentes con itinerarios ocupacionales similares al suyo,

⁸ La categoría nativa de “riñón”, en la vida interna del aparato del Estado, denomina al pequeño grupo de colaboradores de mayor confianza e intimidad con las autoridades de turno. No todos los funcionarios que arriban a un organismo con un recambio de gestión pertenecen al “riñón”, sino aquellos que, por lo general, mantienen lazos de larga data con las autoridades y las acompañan en sus trayectorias. Alrededor del “riñón” existen círculos o cordones de intimidad, zonas de poder directamente proporcionales a la cercanía con las autoridades, no asociados necesariamente a la ocupación de cargos jerárquicos, y medibles en los detalles de la vida institucional cotidiana, sobre los que trataremos en la siguiente sección.

reivindicaba este último como un saber-hacer cuya importancia no siempre era advertida por los funcionarios de perfil académico o militante⁹.

Las destrezas que Eduardo reivindicaba para sí, no obstante, tampoco ameritaban necesariamente un nombramiento “político”. ¿Cuál había sido su secreto? ¿Por qué misterios había obtenido una posición que de acuerdo con las reglas implícitas que regían los reclutamientos de altos funcionarios resultaba “improbable”? El relato de Eduardo sobre su designación describe un evento inesperado, una suerte de “accidente de trayectoria” invertido¹⁰:

[Alicia Kirchner] primero... se empezó a reír, porque me quedé duro; debo haber estado 15 minutos sin poder articular palabra...Y después le dije: ‘Mire, Alicia, yo jamás milité; nunca estuve afiliado’. Y me dice: ‘Mirá, yo... he visto cómo vos trabajás’. Yo qué sé, por ahí... yo siempre me dedique a llevar adelante los operativos alimentarios en Villa Montecito... Fuimos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación por ese caso y fui una de las personas que hablé ¿no? Me paré lo más tranquilo, frente a los siete jueces de la Corte Suprema y me puse a hablar de lo que estábamos haciendo... No digo que soy un tipo súper extraordinario pero... me bajé... Bajé y tenía mi auto estacionado en la cochera que tengo acá. Fui, dejé mi saco, mi corbata; me puse un jean, agarré el bolso; me subí a una trafic del ministerio y nos fuimos manejando hasta Villa Montecito... No soy Superman, pero digo... tengo un perfil medio extraño. Y esa es una de las cosas que vio Alicia. Además, porque me lo dijo: ‘es esto’. Cuando yo le dije -‘Mirá, yo nunca estuve afiliado; vos sabés, funcionario de rango menor pero funcionario al fin, de este ministerio, de la gestión anterior’... Y ahí me dice: ‘No; vos tenés compromiso con la gente y a mí lo que me importa es eso’. (Eduardo, funcionario, Seguridad Alimentaria, entrevista con la autora, 18-09-2008).

Eduardo enfatizaba recurrentemente que no contaba con filiaciones políticas al partido de gobierno previas a su nombramiento. Asunto que, en el contexto de la entrevista y, probablemente, de la presunción de que nuestro punto de vista iba a valorar negativamente este principio de reclutamiento, fortalecía el valor de otro tipo de reconocimiento a su

⁹ Era, en ese sentido, un exponente paradigmático del grupo de los “burócratas” o “ejecutivos” al interior del ministerio. Esto, aunque a partir de su designación prefería definirse como un “transversal”, lo cual terminaba acercándolo al modo en que los “militantes” definían su vínculo político con el partido de gobierno. Para un análisis de los agrupamientos internos en el MDSN durante el periodo, cf. Perelmiter (2011, capítulo 4).

¹⁰ La idea de “accidente de trayectoria” es utilizada por Boltanski (2000: 17), en su estudio sobre la categoría de personal dirigente (*cadres*), para referirse a eventos negativos en la vida profesional de los cuadros, experimentados como absurdos e imprevisibles. Boltanski alude a la descripción que las personas hacían de dichos eventos mediante una analogía con el modo en que las novelas picarescas describen el mundo, donde cualquier cosa puede ocurrir: “un día el favor del príncipe, al día siguiente el destierro”.

persona. Sin embargo, y a pesar de que Eduardo describía sus habilidades de “gestión” como cruciales para el trabajo en el Ministerio, su respuesta inmediata a la pregunta por las razones de su ascenso se asociaba a acontecimientos específicos, que le habían dado la oportunidad de probar de modo espontáneo y expresivo “su compromiso con la gente”. La “acción rápida” y el “desplazamiento al lugar de los hechos” circulaban en el MDSN como una moneda de alto valor simbólico. Más aún, el relato de sus acciones afortunadas contrastaba con lo que corrientemente se le imputaba al “burócrata”. Figura que circulaba a la vez con la estrella de la “eficacia en la gestión” y la sombra del “continuismo” y la “falta de compromiso”.

Podríamos considerar los nombramientos políticos de “personal burocrático” como lo que Garfinkel (1967) denomina “experimentos de ruptura”, que los etnometodólogos suelen inducir para entonces registrar los métodos mediante los cuales los agentes restauran la normalidad del orden. En efecto, en los relatos que circulaban sobre las razones de estos ascensos “improbables” se expresaban algunos de los principios que organizaban las relaciones entre los agentes estatales. Los nombramientos no eran, de ningún modo, percibidos como “irracionales”. Eran, más bien, “contextualizables”. En torno al ascenso de Eduardo, circulaban, además de la suya, tres explicaciones complementarias.

La primera hacía referencia a atributos de “personalidad”. Lo que explicaba su designación no era su “compromiso con la gente” ni sus “destrezas de gestión”, sino su disposición a “hacer bien los deberes” y a “no cuestionar nada”. Su interés personal, según estos relatos, estaba desvinculado de proyectos distintos al de su propia supervivencia, y era precisamente por esto que podía ofrecer garantías de “obediencia” a las autoridades de turno. *“Adaptarse a los cambios políticos”, “quedar bien con todos y con nadie”, “cumplir formalmente con su trabajo”, “quedarse a pesar de que te pasen por encima”* parecían estrategias adecuadas para reubicarse y obtener mejores posiciones. Los que sostenían esta explicación la asociaban también a los atributos contextuales del estilo de gestión de Alicia Kirchner, al que describían como “cerrado” y “desconfiado” y, por eso, afín a funcionarios de perfil “burocrático”, dispuestos a obedecer. La disposición a “obedecer” el mandato emanado de las autoridades políticas -que, en la formulación típico ideal weberiana, por cierto, caracterizaría a los funcionarios profesionales¹¹- solía recibir una valoración negativa de parte

¹¹ Dice Weber: “Un funcionario que recibe una orden en su opinión equivocada, puede -y debe- formular reparos. Pero si el superior jerárquico la mantiene a pesar de ello, entonces el deber del funcionario, y no solo su deber sino también su honradez, están en ejecutarla como si correspondiese a su convicción, mostrando con ello que su sentido del deber inherente al cargo está por encima de su amor propio (...) Así lo requiere, en efecto, el espíritu del cargo.” (Weber, 1997: 1076).

de los agentes ministeriales. En estas valoraciones, dicha disposición expresaba la complicidad entre la “obsecuencia” y el “interés egoísta” presente en aquellos que lograban perdurar a través de las gestiones, o en los términos comúnmente utilizados, que formaba parte de las “capas geológicas” del Ministerio. Dicho de otro modo, por lo general, la neutralidad personal respecto de los mandatos políticos no era reivindicada como una disposición legítima. A lo sumo, se reivindicaba un compromiso político con lo público, que exigía una ética y una actitud militante, aunque despartidizada, respecto de ciertos contenidos de valor.

La segunda explicación estaba en línea con la anterior, pero avanzaba un poco más. Consistía en una lectura que le asignaba cierta productividad política a las designaciones de personal “burocrático” en el control de los conflictos/agrupamientos que habían atravesado la vida política del ministerio desde 2003. El carácter “inocuo” del personal con disposición a adaptarse, hacía de estas designaciones eventos percibidos como estrategias para redefinir o “enfriar” las “internas” ministeriales horizontales. Estos nombramientos, antes que “asignar poder” a alguien, lo “quitaban” a otros, quebrando el reparto de unidades orgánicas y la configuración de grupos que ese reparto había generado.

Finalmente, una tercera explicación, congruente con las otras, comprendía estas designaciones en el contexto de otras. Por un lado, más allá de sus competencias, el presunto interés en sobrevivir por parte del personal “burocrático” lo volvía “confiable”. Por otro lado, la designación de personas del círculo íntimo de la ministra en puestos intermedios, por debajo de aquellos, volvía cuestionable el poder real del que disponían. Lo que se quebraba, en este caso, eran las cadenas jerárquicas verticales: las designaciones “improbables” se explicaban por el hecho de que, en verdad, el nombramiento suponía una simultánea quita de poder real al cargo; cuestión que los nuevos funcionarios tolerarían, según rezaba la primer explicación. Ciertamente, en un contexto de alta fragmentación institucional, el poder real se medía observando un tablero político contextual. La autoridad real se deducía no de los puestos sino de las vinculaciones entre los ocupantes de esos puestos, vinculaciones que por otra parte eran altamente fluctuantes. Por eso, como sintetizaba uno de los agentes estatales: *“a veces, cuando subís, bajás”*¹².

El “caso” de Eduardo, así como las explicaciones que circulaban en torno a su ascenso, manifestaba, pues, un rasgo generalizado de las relaciones que articulaban la vida ministerial,

¹² Javier, técnico Economía Social, entrevista con la autora, 13/06/2008.

más allá del periodo que aquí nos ocupa: *la imprevisibilidad de las posiciones ocupables y la determinación contextual de la autoridad asociada a las mismas*. El momento presente de su “carrera” no ofrecía garantías frente al inexorable cambio de gestión que en algún momento sucedería. El carácter fragmentario de los itinerarios intraburocráticos era insistentemente marcado por los agentes estatales: *“Hoy estoy acá y mañana puedo estar sellando papelitos”* -enfaticaba Griselda, una funcionaria que formaba parte del reducido grupo de agentes pertenecientes a la planta permanente del MDSN. Ella, como Eduardo, había obtenido una designación “improbable”: su categoría escalafonaria era inferior a la de su propia secretaria personal. El nombramiento también la había agarrado por sorpresa: *“volví a mi oficina y estuve una hora llorando sin parar... Todo el mundo me decía ‘¿qué te pasa?’, ‘Soy subsecretaria’, y lloraba. Yo nunca quise ser más de lo que fui (...) siempre fui una laborante”*. Griselda atribuía su designación, además de a su experiencia de gestión, al “buen trato” que había sabido mantener con las autoridades ministeriales en el pasado, cuando éstas eran “contrapartes” provinciales del organismo. Entendía que después de esta gestión lo más probable era que tuviera que “volver a empezar”: *“Tendré que explicarle a la persona que esté enfrente mío quién soy, a dónde voy, de dónde vengo y, seguramente, sospechará de mí; seguramente, en un lugar como este, querrá tener a su persona de confianza”*¹³.

La experiencia de inserción institucional, y el itinerario de ascenso o descenso que potencialmente le seguía, tenía un carácter incierto y episódico. Los agentes solían referir este rasgo mediante alusiones al pasado “plebeyo” de algunos de los devenidos en funcionarios: *“Rodolfo andaba por los pasillos sacando fotocopias”*; *“A Griselda la tenían en un rincón”*; *“Guido estaba en la lona, mendigando un contrato de mil pesos”*. Los momentos de arribo a la cúspide podían ser seguidos de derrumbes estrepitosos o viceversa. Estos cortes tendían a corresponderse con cambios de gestión política, aunque no necesariamente. También podían suceder en una misma gestión y obedecer a realineamientos de los grupos intra-ministeriales.

2. Reconocimientos informales, confianzas espasmódicas y el cultivo de los contrastes de estatus

El carácter espasmódico de la circulación de la autoridad no se asociaba sólo a las designaciones formales, sino también a la distribución informal de las jerarquías. La distancia

¹³ Griselda, funcionaria Seguridad Alimentaria/Economía Social, entrevista con la autora, 15/09/2008.

entre las jerarquías formales y las informales, según los agentes estatales de mayor antigüedad, eran corrientes en el organismo, pero obtuvieron cierta singularidad en el periodo abordado. Lo cual era conectado con el estilo de conducción de Alicia Kirchner. La mayor parte de los funcionarios medios que entrevistamos (directores y coordinadores de programas) mantenían contacto directo y cotidiano con la ministra: recibían sus llamados constantemente, se los convocaba para participar de reuniones de “gabinete” o para viajar con ella a alguna localidad.

El gabinete era muy grande...estaban los que se les ocurría a la ministra, no había tema de cargos...los que ella quería por vez y por tiempo (...) Ella llama[ba] hasta al cadete. Todo el día llamando, todo el día en serio llamando. Llegabas del avión, ella estaba en camino a su casa, vuelve a llamar para que a las 6 de la mañana estuvieras para salir en el Tango [avión presidencial] otra vez...no había posibilidad de no responder, digo, era impensable (Susana, funcionaria Economía Social, entrevista con la autora, 29/05/2008).

Llamados, reuniones y viajes con la ministra eran formas de sociabilidad cotidiana a través de las cuales se medía el poder personal y se sopesaba el reconocimiento de las autoridades. La extensión de este tipo de mecanismos relacionales hacia los cuadros inferiores del MDSN desorganizaba las relaciones jerárquicas, recreando una estructura de poder radial, en particular en “áreas” conducidas por funcionarios ajenos al círculo íntimo de la ministra. Varios de los funcionarios medios mantenían un vínculo de mayor cotidianeidad con la ministra que con sus superiores inmediatos. Algunos de ellos celebraban este estilo. Desde sus puntos de vista, la permanente presencia institucional de la ministra, junto con su voluntad de mantenerse conectada con la realidad cotidiana de la implementación, reducía las brechas entre “los que deciden” y “los que ejecutan”. *“Me parece que ayuda (...) te llama por teléfono... te pregunta, te dice que le interesa que hagamos tal cosa para todo el ministerio... registra, te pone metas, te pregunta a las dos semanas cuáles son las dificultades”*¹⁴. Para otros, en cambio, este estilo fomentaba la “desinstitucionalización” de las relaciones formales, la intensificación de las desconfianzas y conflictos interpersonales, la incertidumbre en torno a la distribución de la autoridad. *“Esta gestión promueve la traición”* –sintetizaba otra de las funcionarias¹⁵.

¹⁴ Ricardo, funcionario Economía Social, entrevista con la autora, 10/08/2007.

¹⁵ Rosario, funcionaria Economía Social, entrevista con la autora, 11/08/2008.

Ocurría con este tipo de mecanismos relacionales lo mismo que con los nombramientos “improbables”: eran situaciones que irrumpían, descolocando el mapa de expectativas. Por eso, podían tener connotaciones de “redención” igualitarista. Es decir: el quiebre de las cadenas jerárquicas, a partir de los reconocimientos informales, aplanaba los rangos entre los funcionarios, haciéndolos “iguales” frente a la máxima autoridad ministerial. Gesto que obtenía, en el relato de muchos de los agentes, una connotación anti-elitista. Paradójicamente, la centralización del poder coexistía con una conducción estatal que no se comportaba como “nobleza de Estado”¹⁶: “cualquiera” podía estar cerca, sobre todo en los primeros años de gestión de Alicia Kirchner, dónde los elencos se estaban conformando. Como retrataba, con tono crítico, una de las funcionarias:

Tienen una cosa de gestión que suben la política al Tango [avión presidencial]... a ver... escenas de las trabajadoras sociales sacándole fotos al Tango, una trabajadora social que un día recibía la Caja PAN y otro día se sube al Tango, ¿cómo hacés para que la cabeza no te estalle? (...) Acá, cualquiera cree que puede ser ministro (Rosario, funcionaria Economía social, entrevista con la autora, 11/08/2008).

El temprano ascenso de Mariela ilustra, como caso extremo, este tipo de relaciones intraministeriales. Mariela ingresó como pasante a una de las “áreas” administrativas del MDSN en 2002. En ese momento, recién había egresado de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y estaba realizando estudios de maestría. A poco de asumir Alicia Kirchner, se “cruzó en un pasillo” con uno de sus docentes de posgrado, quien había sido recientemente designado en el MDSN. Cuenta que en esa oportunidad, le manifestó al funcionario que no se sentía a gusto con su inserción, a lo que éste respondió proponiéndole trabajar en el “área” conducida por él. Fue así que “atterizó” en la “Coordinadora Territorial”, una iniciativa inicial, que apenas llegó a formalizarse, destinada a articular regionalmente las políticas del MDSN. Articulación que se canalizaba a través de la figura del “jefe territorial”, agentes que, distribuidos por regiones, se ocupaban de mediar la relación entre las provincias y las distintas “áreas” y políticas del MDSN.

Muchos de los “jefes territoriales” habían trabajado en uno de los programas de la ex Secretaría de Desarrollo Social, en los años ’90. Mariela comenzó trabajando como asistente

¹⁶ Parafraseamos aquí a Bourdieu (1996), quien utiliza el término “nobleza de Estado” en su análisis sobre el rol de las altas escuelas de estudios en la reproducción social de los cuadros dirigentes franceses. La idea de “nobleza” refiere al carácter socialmente “hereditario”, vía el sistema educativo, de los puestos dirigentes. En el escenario estatal aquí analizado, el mecanismo de reconocimiento parece legitimarse en un procedimiento contrario, es decir, anti-elitista o plebeyo.

de uno de ellos. Al poco tiempo, sin embargo, su jefe asumió un cargo directivo, quedando ella en su reemplazo. Sin demasiada experiencia, Mariela se vio ocupando una posición de poder que no esperaba: mantenía conversaciones con gobernadores, se reunía con altos funcionarios, resolvía transferencias de altos volúmenes de recursos, viajaba permanentemente: *“Te creías que estabas salvando el mundo”* -comentaba. *Muchos podrán desmentir... yo estaba muy nerviosa, traté de mantenerme calma, era muy sencillo creértela. Te subían al Tango, te bajaban del Tango, te llamaban por teléfono”*.

La Coordinadora, empero, no tenía existencia formal. Sin funciones delimitadas, ni presupuesto, ni “ravigio”¹⁷, sus incumbencias se definían sobre la marcha, dependiendo del “jefe territorial” en cuestión. Esto generó numerosos conflictos. Ilusiones de poder, acusaciones mutuas de paralización de procesos y atribuciones indebidas marcaban el relato de los conflictos, tanto por parte de los miembros de la Coordinadora como por parte de sus detractores. Como puede observarse en el siguiente relato de una de las funcionarias enfrentadas a la misma:

Estaban por afuera de todo. Y tenían que charlar con los gobernadores, elegir con ellos prioridades...Entonces entre que los personajes no podían con el rol y el rol se los comió y algunos ante la primera vez que se podían encontrar con un ministro se quedaron como enloquecidos y el caos que era la gestión, se confundieron, entonces empezaron a ser gendarmes, que vos no podías viajar sin avisarles, que no podías hacer nada...dueños de las regiones y del territorio [énfasis]...y podían jorobar más con los que no teníamos espalda. Fue infernal, fue infernal. (...) Y no fueron los únicos responsables. El problema era que también había directivas confusas, nadie los coordinaba, después pasaron a depender del gabinete. Era un caos (Susana, funcionaria Seguridad Alimentaria, entrevista con la autora, 29/05/2008).

La transferencia de la Coordinadora a la Jefatura de Gabinete del Ministerio acrecentó los recursos de poder de los jefes territoriales. *“Vos tenés que saber todo el que pisa tu provincia”*, cuenta Mariela que era el mandato. Reuniones semanales con la ministra, 14 horas diarias de trabajo; Mariela, como otros, se sentía en una gesta transformadora, alentada por un clima institucional que combinaba voluntad política, holgura presupuestaria, y la urgencia de un contexto social que clamaba acciones concretas. La Coordinadora terminó ejecutando recursos de modo “paralelo” a las Direcciones que conducían formalmente los planes sociales, lo que acrecentó las rencillas. Simultáneamente, se abrió otro frente de

¹⁷ En la jerga ministerial, “ravigio” designa a las unidades orgánicas de menor jerarquía, es decir, Direcciones nacionales y simples.

conflicto, con el “área” de Organización Popular. El Ministerio ya había puesto en marcha la construcción de los denominados “Centros de Referencia” en las provincias, procurando descentralizar y anclar localmente la figura del “articulador territorial”. A su vez, hacia principios de 2005, se había creado el *Programa Territoriales para el Cambio Social*, a través del cual el MDSN institucionalizó la participación de las organizaciones territoriales – muchas de ellas miembros del entonces movimiento piquetero- en la gestión de la política asistencial¹⁸. El breve lapso en que estos dispositivos de territorialización coexistieron con la Coordinadora fue también un momento de intersección entre grupos que luego se mantendrían insularizados.

Empezaban las cuestiones paralelas, se crea esta figura del promotor [territorial]. Súper interesante, pero era in-con-du-ci-ble [énfasis]. En un momento ellos tenían que reportar a nosotros pero en otro momento no. Ahí hubo un quiebre importante, con lógicas distintas, historias distintas, gente distinta. Yo me llevaba bien con algunos, con otros no. En Córdoba uno me acusó de ser “delasotista”. Para ellos era totalmente imposible pensar en laburar con el gobierno provincial, para mí no se podía laburar de otra manera (Mariela, funcionaria/técnica, entrevista con la autora, 28/08/2008).

Avanzado el 2006, la Coordinadora se disolvió. Desde la perspectiva de Mariela, no sólo los conflictos internos determinaron este resultado sino también la decantación de una “opción por la militancia” y un estilo de intervención directa del Ministerio en el territorio. Mariela logró “reubicarse” como técnica rasa en un programa, pero nunca recuperó los niveles de “compromiso” que había alcanzado en su trabajo en la Coordinadora. El desenlace tuvo para ella un impacto subjetivo importante:

Hay una lógica de construcción de poder muy espasmódica. En un momento sos la persona de más confianza, en otro momento es otro, y vos fuiste. Nosotros... nadie sabía que esa era la lógica, si no uno se hubiera manejado de otra manera, construyendo en otro lado, o viendo... Entonces empezó el deterioro completo, ya no sos tan útil, ya vamos para el otro lado. Estábamos ahí, ninguno, más allá de que todos laburamos 14 horas, pero ningún era del riñón. De golpe, todo ese esfuerzo, la confianza, todo eso, se me era retirado, no era valorado. Nadie se acuerda, te acordás vos (...) Eso fue muy duro. Encontrarte en la escena de tener que buscar adonde te quedás, porque el barco se hunde, donde te ubicás. Y bueno, ocupé mi lugar de técnica rasa, me comí unos golpes, y me acomodaron en mi rol. Ahora, imaginate, hay días que no tengo tarea. Cualquier comparación que yo haga... cualquier cosa me parece aburrida (Mariela, funcionaria/técnica, entrevista con la autora, 28/08/2008).

¹⁸ Para un análisis de la participación de las organizaciones de desocupados en el MDSN a partir de 2003 véase Perelmiter (2012a).

No sólo la confianza y la cercanía con las autoridades circulaban de modo espasmódico. También la distribución de funciones manifestaba una fluidez notable en las prácticas cotidianas de los agentes. Las actividades que desarrollaba Mariela no se recortaban sobre la base de su posición de poder. Sus incumbencias también involucraban contigüidades contrastantes en la escala de sus decisiones y el estatus de sus interlocutores. Su cotidianeidad fluía entre grandes y pequeñas decisiones, entre los despachos de los gobernadores y la resolución de “casos”.

Uno tenía que hacer todo, tramitarte tus viáticos, hablar con el gobernador, recibir las quejas, responder las cartas. (...) Cada persona que mandaba una carta le respondían en el acto que su caso estaba en la coordinación. Entonces al pobre que llamaba o mandaba una carta le daban mi nombre y mi número y te llamaba. Te llamaba desde Concordia, que quería trabajo. Y te decían: “Me contestó el Presidente, me dijo que hable con usted” ¡Imaginate! Eso era surrealista... la verdad. Cuando no sabían donde derivar un pedido, te lo mandaban a la coordinación regional, de onda... Y al principio me enojaba muchísimo. ¿¿Qué hago yo haciendo esto?! ¡Estoy resolviendo casos! (Mariela, funcionaria/técnica, entrevista con la autora, 28/08/2008)

Mariela situaba su incomodidad con estos contrastes en la fluidez de las incumbencias del MDSN en su conjunto, cuyas actividades promovían la diversificación de escalas e interlocutores. Desde su punto de vista, esto trastocaba la función que correspondía a un “Ministerio nacional”, que no “debía” ni “podía” atender demandas individuales. El caso de Mariela no era, en este punto, una excepción. La permeabilidad de las fronteras entre incumbencias de agentes estatales ubicados en diferentes jerarquías (funcionarios y técnicos rasos) y escalas jurisdiccionales (nacionales y locales) resultaba un rasgo extendido de la sociabilidad ministerial y, más importante, un vehículo importante de significación política de las prácticas de los agentes, tanto de funcionarios como de técnicos rasos.

Habitualmente, los agentes describían de modo positivo su disposición a realizar tareas o entablar vínculos que no eran “propios” de sus posiciones. “Yo, a veces bajo cajas [de alimentos] también -comentaba un funcionario del “área” alimentaria- “...podría no hacerlo; me pongo en el lugar que tengo y... pero digo... también te respetan eso”¹⁹. El cultivo de los contrastes de estatus atestiguaba o “probaba” el carácter “igualitarista” de sus modos de ejercer la autoridad estatal: hablar con un “pequeño emprendedor” el mismo día que con la “ministra”, “transferir recursos a una provincia” y “responder una carta”, “administrar el

¹⁹ Pablo, funcionario Seguridad Alimentaria, entrevista con la autora, 14/05/2008.

presupuesto de la política alimentaria” y “bajar cajas de alimentos de los camiones” eran consideradas actividades felizmente contiguas. De hecho, recordemos que era precisamente este contraste el que estaba presente en la explicación de Eduardo de las razones de su ascenso: él “se había bajado” y por eso, según su perspectiva, había sido promovido. No obstante, también existían agentes que, como Mariela, cuestionaban estas significaciones, que entendían ingenuas, anacrónicas e indicativas del funcionamiento caótico y “poco serio” del Ministerio. Lo cierto es que la negativa a “bajar” podía recibir la acusación de “falta de compromiso con la gente” e “insensibilidad”. Señales de disposiciones contra-elitistas, estos gestos tenían un valor ejemplificador de “arriba” hacia “abajo”. Comenzando por la Ministra, quién hacía del contacto directo con las poblaciones y la atención en los detalles una dramaturgia de gobierno.

A modo de síntesis

A través de los itinerarios de dos agentes ministeriales, y situando dichos itinerarios en las situaciones organizacionales específicas donde se concretaban, buscamos aquí reconstruir los mecanismos relacionales que definían itinerarios de ascenso o descenso en la estructura ministerial y algunos de los principios que organizaban la circulación de autoridad en la vida del organismo. Los casos de Eduardo y Mariela, en su carácter extremo, resultan puntos de acceso a dos aspectos centrales y complementarios del funcionamiento ministerial cotidiano.

En primer lugar, hemos mostrado el carácter imprevisible de los recorridos institucionales de los agentes y el modo en que las designaciones de funcionarios eran utilizadas y percibidas como elementos de un juego político que volvía ambigua la autoridad asignada. En efecto, las posiciones de poder obtenidas muchas veces eran experimentadas no como eventos naturales, donde el ascenso se vive como destino, sino como acontecimientos imprevistos, como “accidentes”. En estas circunstancias, paradójicamente, el poder asignado tenía un significado ambiguo: o bien los nombramientos enmascaraban tácticas que los volvían irrelevantes, o bien los agentes no estaban a la “altura” del poder asignado y éste se “los comía”. En este mecanismo, fue central la modalidad de conducción radial del organismo, canalizada a través de reconocimientos informales por parte de la ministra, que quebraban sistemáticamente las cadenas de autoridad al tiempo que generaban un efecto de “apertura” al centro de poder. La fluctuación espasmódica de la confianza reforzaba el

carácter incierto de las posiciones de los agentes, que terminaba de consagrarse en la potencial contigüidad entre ascenso y derrumbe en sus posiciones. Aún sin la nitidez del caso de Mariela, la experiencia de muchos de los funcionarios medios estaba marcada por cambios abruptos en los reconocimientos informales, recreando ráfagas de celebridad y anonimato, de intimidad y distancia con las cúpulas ministeriales. Estas relaciones mostraban una complejidad por momentos caótica. Sin embargo, aprehenderlas y anticiparlas formaba parte de la socialización ministerial. Anticipar un juego de alineamientos cambiantes y contar con el carácter incierto de la circulación del poder formaban parte de la sabiduría estratégica de los agentes experimentados y era una lección que, con mayores o menores costos, pronto aprendían los recién llegados.

En segundo lugar, reconstruimos una disposición peculiar, que denominamos “el cultivo de los contrastes de estatus”, consistente en la promoción de disposiciones para el desarrollo de tareas de “valor” cultural contrastantes. Efectivamente, los gestos plebeyos resultaban *fachadas sociales* de alto valor simbólico en la vida ministerial²⁰. “Bajar” no era sólo desplazarse al terreno, sino también hacer de los gestos anti-elitistas una fuente de significación de los vínculos intra-burocráticos, era un modo convencional de escenificar la disposición a “renunciar” al orden jerárquico de la organización burocrática, de un ejercicio del poder tanto más legítimo cuanto más se “rebajaba”. En un conocido ensayo, O’Donnell (1984) hace referencia a este tipo de intercambios políticos como un rasgo de la idiosincrasia local. Para el autor, la vida cotidiana en la Argentina se compone de múltiples impugnaciones a la autoridad, sin que ésta sea, no obstante, cancelada. En ausencia de mediaciones institucionales que generalicen intereses en la arena pública, el igualitarismo y la crispación de los conflictos coexisten con el mantenimiento de las asimetrías y el individualismo. En tanto atributo político-cultural ubicuo, es de esperar que esta sociabilidad atraviese la vida interna del aparato estatal, aunque sería posible hipotetizar que lo haga con gradientes y legitimidad variables según sea el espacio institucional que se considere. En el MDSN, este rasgo asumió un rol crucial, fragmentando al “actor ministerial” y a la vez organizando sus interacciones. Sería de interés indagar cuánto de los mecanismos relacionales descriptos pueden generalizarse a otras áreas del Estado argentino y a otros períodos.

²⁰ Tomamos el concepto de *fachada social* de Goffman (2001: 34). Para el autor el término da cuenta de la dotación expresiva utilizada por los individuos durante su actuación, dotación que se encuentra institucionalizada de acuerdo con las expectativas estereotipadas que les dan origen y que contribuyen a reproducirla.

Bibliografía

ACUÑA, Carlos; KESSLER, Gabriel y REPETTO, Fabián (2002): *Evolución de la política social Argentina en la década del '90: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*, Buenos Aires, Claspo.

BOLTANSKI, Luc (2000): *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*, Buenos Aires, Amorrortu.

BOURDIEU, Pierre (1997): *State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*, Cambridge, Polity Press.

CROZIER, Michel y FRIEDBERG, Erhard (1990): *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial, 1977.

GARFINKEL, Harold (1967): *Studies in Ethnomethodology*, Cambridge, Polity Press.

GEERTZ, Clifford (2003): “Descripción densa: hacia una teoría interpretativa de las culturas”, en *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 1973, pp. 19-40.

GOFFMAN, Irving (2000): *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrortu.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2004): “Historia, aprendizaje y gestión pública; las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente”, en Bertranou *et al.* (comps.): *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social argentina*. Buenos Aires, Prometeo.

O'DONNELL, Guillermo (1984): *¿Y a mí que me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, CEDES.

PERELMITER, Luisina (2011): “La burocracia asistencial en funcionamiento. Relaciones y prácticas en la vida íntima del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 2003-2009”, *Tesis de Doctorado*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

PERELMITER, Luisina (2012a): “Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)”, *Estudios Sociológicos*, N° 89, pp. 431-458.

PERELMITER, Luisina (2012b): “La constitución de una autoridad plebeya. El Ministerio “de la pobreza” en la Argentina reciente”, *PolHis, Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, Año 5, N° 9, pp. 309-318.

REPETTO, Fabián (2003): *Autoridad Social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*, Serie Políticas Sociales, N°62, Santiago de Chile, CEPAL.

WEBER, Max (1997): *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.