



Para una nueva imaginación política

Trabajadorxs territoriales,
fronteras y estado

MATÍAS CAMBIAGGI (UBA)
26 DE SEPTIEMBRE DE 2025

1

Si bien es imposible sintetizar el universo de interpretaciones que implica cada ciclo político en un libro o incluso en un puñado de ellos, *Pensar sin Estado* de Lewkowicz y *Habitar el Estado* de Abad y Cantarelli, a su tiempo, señalaron importantes claves de lectura sobre el 2001, y sobre el ciclo de los gobiernos kirchneristas respectivamente, intentando en ambos casos identificar el vínculo entre Estado y Sociedad. Pero aún más importante para lo que nos interesa, fueron capaces de sintetizar y ser impulsados, a su vez, por algunas de las expectativas y miradas de época de un colectivo popular que se asumió protagonista de un nuevo tiempo. *Pensar sin Estado*, aportó el diagnóstico sobre

el derrumbe y la necesidad de recalcularlo todo, *Habitar*, por su parte, tras la reorganización institucional de 2003, intentó el optimismo de transformar el “nuevo” Estado desde adentro.

¿Por qué estas menciones? Apenas para subrayar dos elementos importantes: por un lado, la sintonía sobre la que supieron dar cuenta, entre un determinado imaginario de época, un colectivo social protagónico y una búsqueda de teorización necesaria para afrontar los desafíos que la coyuntura presentaba. Por otro, la actual y evidente ausencia de estos tres aspectos y por supuesto de su articulación, el vínculo no formal, sino vivo, entre sociedad y Estado. Nuestro presente, para decirlo sin vueltas.

“La Casta tiene miedo”, la consigna disruptiva del movimiento político que impulsó Milei, sabemos, fue un emergente nacido de una desarticulación, pero solo fue un emergente tardío. Expresiones más tempranas de este agotamiento se encuentran en algunas de las expresiones de la propia teoría social que intentaron dar cuenta de estas articulaciones de modo particularizado, en los tiempos de su repliegue, particularmente en algunos trabajos dedicados a los vínculos entre comunidad, burocracia, territorio y Estado.

Uno de estos enfoques consistió en la mirada “desde arriba” e indiferenciada sobre la burocracia propuesta por Michel Lipsky en 1980, con sus “burócratas de calle”, recuperada con *delay* para nuestras latitudes, mezclando maestras, policías y trabajadores sociales en una misma bolsa.

Otro, es la teoría de la dominación, más interesante y compleja que la anterior, pero con serias limitaciones para explicar los momentos disruptivos, con conceptos rebuscados como los “puños blandos” y los “puños de acero”, y presupuestos que enmudecen al tener que explicar el encarcelamiento del presidente de Perú, un docente, un puño blando... O los intentos de asesinato de Cristina Fernández y Evo Morales o el exilio de Rafael Correa.

Otro aspecto que escapa al trazo grueso de estos enfoques, pero no solo de ellos, es su comprensión sobre la formación de los trabajadores territoriales, porque tienden a subestimar su capacidad, en comparación, por ejemplo, con los trabajadores de ANSES, cuando la experiencia real, vista de cerca, señala algo muy distinto. El trabajo territorial no solo incluye la capacidad de interacción, desvalorizada por estos enfoques, sino tam-

bién infinidad de conocimientos técnicos aplicados a resolver situaciones diversas en contextos siempre críticos.

Se impone como vemos, elaborar una teoría situada sobre el Estado, entre otras cosas, también para conocer sus efectivas formas de dominación y no las presupuestas. Pero para ello es necesario abandonar, como propuso Eduardo Rinesi,¹ tanto las elaboraciones que reproducen las miradas del liberalismo clásico y ven al Estado solo como un poder amenazante de la organización e imaginación social, como las de quienes ven al Estado como si no hubiera una larga bibliografía que alerta sobre sus dinámicas reales y abusos. Nuestra historia es rica en ejemplos que brutalmente exponen sus dos caras: las desapariciones o los casos de gatillo fácil, por un lado, su carácter de actor privilegiado para garantizar ciertos derechos, como demuestra la experiencia peronista, por otro. El Estado, monstruo bicéfalo, según la expresión que cita Rinesi, de Abel Córdoba, es una primera perspectiva para abordar la cuestión que proponemos. Pero nos preguntamos: ¿Por qué aún monstruo, haciendo el “bien”? ¿No estamos en presencia del Dr. Jeckyl y Mr. Hide? ¿En qué consiste la monstruosidad del Estado? ¿Tendrá que ver con el hecho de que no alcanzó con habitarlo, como sugerían Abad y Cantarelli?

Si bien no corresponde a la teoría social destrabar el nudo de las tres ausencias que comentamos, sino al pueblo movilizado, sí le toca a ella, construir una mirada situada que acompañe la experiencia práctica que realiza la organización social y la respuesta estatal, allí donde tienen lugar todos los cruces y mestizajes, es decir, en las fronteras. En las líneas que siguen vamos a intentar avanzar hacia una descripción sobre los trabajadores territoriales del Estado y las fronteras en donde atienden, desde una perspectiva histórica. Avancemos hacia esos confines, machete en mano.

2

Las fronteras son, según los mapas, los diccionarios y los gendarmes, ante todo límites. De alguna manera lo siguen siendo, aunque esta consideración no deba agotar sus sen-

1 <https://www.economicas.uba.ar/extension/vocesenelfenix/las-libertades-los-derechos-y-el-estado-notas-sobre-las-deudas-de-nuestra-democracia/>

tidos. Las fronteras son límites, pero no son solo eso, o en todo caso, pueden no serlo, y este es el aspecto a subrayar contra tanta bibliografía que con tendencias construye dicotomías. Sin embargo, en ese excedente de sentido que liberan los trazados fronterizos, es posible observar que, en ocasiones, estos pueden volverse, incluso, hasta su contradicción, antes que un confín inerte, un nuevo territorio, con lógicas y soberanías propias, testigo de cruces constantes, de comercio, de encuentros, de desencuentros, de intercambios, de tráfico, de igualación, de subalternización, de lenguajes híbridos y costumbres que desafían todo lo que suponen las líneas punteadas de los mapas nacionales, los mapas de la “pobreza” o los de la “seguridad”, entre otros tantos mapas que los cartógrafos al paso confeccionan, más por dar visibilidad a un personal nicho que por describir la realidad social en su complejidad.

Las fronteras, no lo perdemos de vista, se vuelven operativas distinguiendo y manteniendo separados, a partir de los alambres de púa,² o de un sinfín de artefactos simbólicos, dos elementos de distinto orden, no equiparables, porque solo uno de estos elementos será el capaz de nominar y el otro solo de ser nominado. Uno quedará del lado de adentro de los muros, el otro, de afuera. Pero esta primera certeza tiene también sus grises: a veces los otros hablan y dicen lo suyo, a veces el alambre se afloja.

¿Qué sucede cuando la parte subordinada cuestiona su lugar en la repartición de lugares o vuelve operativa una paritaria *express*? ¿Qué sucede cuando la parte subordinada cuenta con altos niveles de legitimidad y de apoyo entre otros subordinados, incluso del otro lado de la frontera? Aún más: ¿cómo definir el funcionamiento de la frontera cuando los funcionarios que la transitan forman parte al mismo tiempo, del conjunto subalternizado y son conscientes de ello?

Las fronteras, por todo esto, suponen siempre un espesor y una temporalidad particulares, que las convierte, cuando asumen aquella riqueza, cuando trascienden el mero alambre de púas, en un territorio privilegiado para analizar la sociedad, sus instituciones, y sus formas de gobierno que, vistas en movimiento, nos dan un importante indicio sobre la vitalidad social y sus dinámicas de articulación. Y sobre esto, es mucho lo que pueden

2 Alambre de Púa, Una ecología de la modernidad. Recomendable trabajo de Reviel Netz publicado por Eudeba en 2013.

decirnos infinidad de técnicos del Estado, integrantes de movimientos sociales, técnicos integrantes del Estado y de los movimientos sociales, y las distintas comunidades de nuestro país y de Nuestra América.

Por el contrario, cuando todo esto no sucede, cuando es máxima la tensión del alambre de púas, son los gendarmes los dueños de los bordes y el territorio fronterizo es abandonado por el repliegue social. Sin embargo, la definición de la frontera sin excedentes de sentido también es mucho lo que nos dice.

3

Si una burocracia es lo que hace, como propuso Oscar Oszlak, la burocracia territorial de la administración pública de nuestro país, reiniciada a partir del proceso abierto en 2003, es, ante todo, un prodigio de la adaptación a las condiciones y las políticas más dispares, o incluso, a la casi ausencia absoluta de ellas, como sucede en la actualidad, bajo los designios de la gestión Milei. Sin embargo, capacidad de adaptación no equivale a decir neutralidad valorativa. La burocracia territorial que dio a luz nuestro 2001, la que nació de sus entrañas, supo demostrar en distintas condiciones y coyunturas políticas su compromiso con una práctica pretérita de contestación social, la del movimiento nacional y popular, heredada como tradición. Pero también la propia, puesta en juego como invención, recreándolas a ambas junto a otros actores del territorio en un formato institucional, al menos durante un momento clave que después supo perderse u olvidarse. Pero dejemos esto por ahora y continuemos con la caracterización en curso. ¿Es esta, entonces una burocracia militante como la nombraron propios y ajenos? No, por supuesto, si por militancia se identifica una pertenencia partidaria. Abordada de conjunto no lo es, ni lo fue. Sin embargo, si no encorsetamos el registro a una teorización restringida, podemos ver que de distintas formas los trabajadores territoriales fueron parte o compartieron una sensibilidad con el proceso de movilización social y política que dio lugar al año 2001, que más tarde siguió un curso particular desde 2003, y que en definitiva fue esta la experiencia personal y colectiva, sus vínculos y los conocimientos que le permitieron constituirse, ya revestida como un actor institucional como un protagonista

más del territorio. Es entonces, a partir de esta verdadera red territorial, que podemos avanzar aún un poco más en esta intención de definición en movimiento.

Si, como mencionamos con Oszlak, una burocracia es lo que hace, podemos decir que la burocracia territorial no hace nada sola, sino que lo hace con otras y otros. Por eso es sensible no solo a la orientación general que el Estado asume cada cuatro u ocho años, sino también al estado de organización, movilización e imaginarios del colectivo social con el que interactúa. Es decir, a todo aquello que dispuesto en la geografía llamamos territorio y que, en este largo ciclo del reinicio democrático nacido bajo el sol de diciembre de 2001, fue la X de todas las ecuaciones neoliberales y nacional populares. Involucrando a nuestro “Leviatán criollo”, al decir de Marcos Kaplan, en su sentido más corporal e inclusivo, en un caso, o retirándolo abruptamente, en el otro, para vestirlo de fajina. X, que, por lo mismo, es también el enigma al cual las teorías de la reproducción importadas, siempre se acercan pero no terminan de resolver. Porque como explicó con inmejorable prosa Alfio Basile: “Yo los ordeno en la pizarra, pero después los jugadores se mueven”. Por eso los trabajadores territoriales pueden ser regularmente “los puños blandos”³ de la dominación, pero otras, muy pocas quizás, una mano amiga, un abrazo o un compañero en la manifestación. Es decir, la producción de un resto de sentido operativo, otro nudo en el lastimado tejido social y la explicación de lo inesperado, cuando lo inesperado acontece.

En estas apretadas líneas, en las cuales no intentamos una nueva teorización sino apenas un ejercicio de reflexión situado sobre desde dónde y cómo mirar a los trabajadores territoriales, decidimos verlos a ellos, a ellas como actores de la administración pública, pero también de la sociedad civil, como protagonistas de la vida social, como sujetos con historia, con vínculos, identidad y anhelos. Diríamos también, sentimientos, aunque usted no lo crea, capacidades cognitivas, de adaptación al medio, angustias y contradicciones, como todos los otros seres humanos, aunque esta condición, en muchas oportunidades, se presente velada en las teorías que los abordan como autómatas, calculadores o siempre iguales a sí mismos. Aunque la experiencia concreta observable, medible, indique algo muy distinto también, y que con claridad exponen los repetidos procesos de desarticu-

3 Concepto que utiliza Javier Auyero en *Pacientes del Estado*, editado por Eudeba en 2014.

lación que la afectan como actor estatal durante los gobiernos ajustadores, pero también su condena a la intrascendencia durante los gobiernos de signo popular.

La burocracia territorial, por lo expuesto, y observada desde el presente, parece constituir un elemento extraño, un momento difícil de clasificar. En definitiva, una búsqueda propia del ciclo que comenzó en 2003, bajo el impulso de la década anterior que le dio vida. Pero una búsqueda hace tiempo desarticulada, reemplazada por la orientación institucional que privilegió la agencialización de las respuestas estatales, por un lado, y por otro, la delegación en las organizaciones sociales, pero sin dar respuesta con esta reorientación a la problemática estructural de fondo que no es otra que la falta de trabajo. Como se observa, de acuerdo al hilo argumental propuesto y más allá de los números de inversión o la cantidad de personas asistidas, este movimiento no fue otra cosa que un repliegue institucional del Estado continuado bajo distintos signos, hacia sus posiciones centrales y seguras, abandonando las fronteras y a los actores que les daban vida y, más allá de todas sus limitaciones o dificultades, construían en ella el vínculo entre Estado y sociedad que después fue reelaborado como privilegio y más tarde se asumió consigna con el nombre de “casta”.

Sin embargo, no es este el final de la historia, y si bien han cambiado tantas cosas de forma dramática, no es aún necesario convocar a ningún arqueólogo para excavar los delgados hilos que articulan la comunidad. La experiencia ahí está, algo dice, aunque ya no se trate solo de desandar un camino conocido.