



Los estados del estado: La comunicación en disputa

Griselda Edith Casabone

Question/Cuestión, Nro.77, Vol.3, Abril 2024

ISSN: 1669-6581

URL de la Revista: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/>

ICom -FPyCS -UNLP

DOI: <https://doi.org/10.24215/16696581e866>

## Los estados del estado: La comunicación en disputa (1)

### The states of the state: Communication in dispute

**Griselda Edith Casabone**

PLANGESCO

Argentina

[gri\\_casabone@yahoo.com.ar](mailto:gri_casabone@yahoo.com.ar)

<http://orcid.org/0000-0003-3608-1853>

#### Resumen

Frente al embate del liberalismo feroz, la autora propone una transformación integral de las prácticas estatales que resignifiquen el rol de sus trabajadoras/es como garantes de la continuidad de las políticas públicas al margen de las ideologías de turno.

#### Abstract

Facing the onslaught of fierce liberalism, the author proposes a comprehensive transformation of state practices that resignify the role of its workers as guarantors of the continuity of public policies apart from recurring ideologies.

**Palabras clave:** Estado, burocracia, trabajadoras/es públicos, comunicación.

**Key words:** State, bureaucracy, public workers, communication.

*El pensamiento es como el mástil que sobresale de las aguas  
y al que el náufrago se aferra, no sólo para sobrevivir,  
sino también para pedir ayuda, con la esperanza de ser socorrido.*

Ricardo Piglia

En el Estado argentino coexisten varios ordenamientos jurídicos estatales y administrativos superpuestos sobre un mismo territorio (nacional, provinciales, municipales); por ello suele hablarse de *estado complejo*, una suerte de *estado de estados* (Blutman, 2007). Esta estructura remite a la presencia de un *Estado multinivel*, es decir, un Estado soberano con varios órdenes y unidades estatales que presume la existencia de más de una autoridad dentro de la misma unidad política, o de varios estratos o capas territorialmente superpuestas de órdenes estatales, entre los cuales se encuentran distribuidos los poderes y funciones estatales. (Astarita et al., 2012)

Un estado de estados: un estado conformado por un sinnúmero de estados que al tiempo que lo integran lo definen; pero también *estados de Estados* en el que cada nivel, orden o unidad, tiene unas identidades y culturas propias, autónomas, a veces contradictorias. Un Estado que es, a un tiempo, uno y múltiple.

Para el ensayista argentino Oscar Oszlak el Estado es “relación social y aparato institucional” (Oszlak, 1997). García Linera completa: El Estado

es mucho más que un conjunto de instituciones, normas o procedimientos políticos, pues en el fondo el Estado es *una relación social conflictiva* que atraviesa al conjunto de toda la sociedad en los modos en que realiza la continuidad de sus sistema de necesidades y en el modo en que representa la articulación entre sus facultades políticas y sus actividades cotidianas” (García Linera; 2008). (El destacado es nuestro)

En principio, entonces, el Estado es una relación: una conexión o vínculo entre entes que interactúan; una unión, una juntura, una correlación, un nexo; pero dado su carácter social,

esta relación presupone nudos: conflictos, anomalías, rupturas, quiebres, roturas, desencuentros. ¿Por qué? Porque *lo que une y articula al Estado son diferencias*: cientos, miles, millones de intereses, interrelaciones jurídicas, históricas, partidarias, financieras, físicas, técnicas, ideológicas, materiales y simbólicas en un ámbito incierto (¿dónde está, realmente, el Estado, quién lo ha visto, ha hablado con él?), mediante un sistema de dominación consensuado, legitimado –hablamos del Estado de Derecho- en donde se confronta todo el tiempo sobre la designación de la realidad; incluso, la de acordar, por ejemplo, qué es –o debería ser- el Estado que nos re-une y articula.

En síntesis: hay muchos Estados. Por eso se vuelve tan complejo tener una conversación pública de calidad sobre lo que es o debería ser el Estado: cada actor/a elige un relato desde el que se posiciona para mirar y vincularse con el Estado.

La cantidad de niveles y actoras/es nos dan una pista sobre la complejidad de los procesos comunicacionales en el Estado; cada nivel no es sólo un *raviol* (2) en el organigrama estatal: son personas, escenarios, procesos, trámites, imaginarios, necesidades, rutinas, requisitos, intereses, tensiones.

Esta interrelación necesariamente conflictiva habilita *zonas de clivaje* (3) en donde el ámbito público se vuelve más poroso y proclive a desencuentros significativos, los cruces en los que las asimetrías de poder y discurso se vuelven más frágiles, factibles de quiebre.

El *primer clivaje*, el más reconocido, mencionado, es el que separa a las y los trabajadoras/es de la ciudadanía. El mostrador, el escritorio son los signos más evidentes de este clivaje y las y los empleadas/os, las/os actores/as más visibles: gestionan en nombre del Estado, *son el Estado* frente a la ciudadanía. La percepción que la ciudadanía tiene del Estado está mediada, por esta primera interacción con el Estado *real*, en el que como señala Frigerio, “los representantes de la institución, de sus intereses, intentan imponer la disciplina (norma, ley) institucional”. “Esto se puede, esto no”, “aquí no es”, “le falta un sello”, “se cayó el sistema”, “no me grite”, “apague el celular”, pero también, “estoy tras su expediente”, “vamos a darle prioridad”, “no se preocupe: yo me voy a encargar”.

Hay *un segundo clivaje*, sin embargo, que se omite en las discusiones políticas y académicas y que explica los vaivenes con que los procesos de naturalización y los embates del liberalismo han encorsetado al Estado: es *el que separa al componente político* (el funcionariado, “la

dirigencia”: las/los políticas/os) *del componente técnico* (la burocracia, las y los agentes públicos).

Algunos autores hablan de “el lado oscuro de la vida organizacional”. (...) Señalan que la bibliografía vinculada a la gestión de las organizaciones elude de forma sistemática los temas vinculados con la lucha por el poder, las conspiraciones, lo que nosotros llamamos los “juegos de guerra entre patriotas”, las agendas ocultas, etc., temas de los cuales no se habla”. Sin embargo, estos emergentes no sólo afectan la efectividad de las organizaciones sino que también impactan sobre la calidad de la vida de trabajo de las personas involucradas y nos atreveríamos a decir que también sobre su vida privada”. (Herrera Mitjans, 73)

Las y los trabajadoras/es aparecen en ambos clivajes, son las/los mediadoras/es naturales entre el Estado y la ciudadanía y entre ésta y las autoridades, la garantía de la continuidad de la acción estatal. *La conducción* pasa y se renueva según los tiempos políticos y los objetivos de la gestión. Cada cambio de dirección estatal política –incluso del mismo signo político– implica cambios de prácticas, ordenamientos, rutinas: lo que hasta ayer se hacía de una manera hoy se debe realizar de otra, a veces opuesta, con fundamentos cuestionables (mano dura / garantismo, más Estado, menos Estado) y arbitrarios (“porque lo digo yo”).

La función directiva no es una institución neutral ni sus principios carentes de ideología, ni su actividad y pensamiento son apolíticos. Sin embargo, lo más grave no radica en que se pretenda privilegiar este enfoque sino en el hecho de no ser consciente de que es eso lo que en realidad se está haciendo. (Herrera Mitjans, 94)

Es frecuente que se hable de las/os trabajadora/es estatales: medios de comunicación, políticos, opinión pública siempre tienen algo que decir de ellas/os, muy pocas veces bueno: acomodados, inútiles, demasiadas/os, vaga/os, becados, sin vocación ni formación, burócratas. Hay muy pocos trabajos teóricos, políticos, administrativos que recuperen la voz de este sector laboral para completar el relato del Estado que, de esta manera, se constituye en una versión unilateral, incompleta y, por lo tanto, insuficiente e injusta sobre las y los trabajadoras/es y

también sobre el Estado. “Pese a su especificidad y relevancia el empleo público ha sido poco analizado desde el punto de vista simbólico. (Filippi, 6).

Las/os trabajadora/es son, así, siempre dichos, nombrados, definidos por otras/s, cosificadas/os: *recursos humanos* que como los recursos materiales se heredan de gestión en gestión. Esta negación de la subjetividad los vuelve vulnerables y manipulables pero también resulta funcional al momento de señalar *chivos expiatorios* del eterno Estado *fallido*. Lo estamos presenciando en este mismo momento que escribo: miles de empleadas/os despedidas/os o sin certezas sobre su continuidad laboral; ministerios y áreas que desaparecen o se integran en otros de un plumazo; incertidumbre y desconcierto. El juicio negativo castiga siempre, indefectiblemente, al sector más vulnerable y menos responsable de la presunta impericia estatal. “Los sucesivos proyectos de transformación y modernización del aparato público en la Argentina, desde los años noventa hasta la actualidad, se basaron en un axioma: modificaciones en el sistema técnico son suficientes para generar resultados”. (Felcman y Blutman, 12)

## EL SER ESTATAL

El devenir de las y los trabajadoras/es refiere, esencialmente, a una prestación imprecisa de *servicios* a cambio de un salario, una obra social, aguinaldo, vacaciones, cierta estabilidad laboral. Algunas/os tienen el privilegio de contar con agremiaciones o sindicatos (4) que presionan frente al *Poder* por sueldos y, de manera secundaria, *condiciones laborales*. Son escasamente nombrados en los discursos de las y los funcionarias/os (“ponerse la camiseta”, “tirar para el mismo lado”, “ir hacia adelante”) y en general, son asumidas/os como una masa indiferenciada heredada, ignorada y sospechada con la que hay que lidiar, reencauzar, sin darles siquiera el privilegio de la duda de que talvez, sin que nadie lo sepa, sin ostentación ni obligación, traccionen desde abajo lo que escasea desde arriba.

En este sentido, el Estado funciona como un sistema de [caja negra](#): se sabe lo que ingresa (un/a *agente*) y lo que egresa (un/a jubilada/o). Lo que ocurre en el medio con esas/os agentes es un misterio. No hay políticas de ingreso (los nombramientos son, en su mayoría, discrecionales), no hay estímulo al mérito; los criterios del *progreso en la carrera* son arbitrarios; las actualizaciones formativas son unilaterales y con dudoso efecto sobre la mejora concreta de las condiciones generales de la administración.

Esta construcción sesgada e interesada del/a burócrata inútil, prescindible, oneroso/a, rutinario/a, gris, alentada por la literatura, los medios de comunicación y los sectores que especulan con su conquista, sólo sirve a los cíclicos, remanidos relatos *modernizadores* o fundamentalistas que cada tanto vienen a *poner en orden*, cuando no a *refundar* el Estado: echar (a)gente, cerrar áreas, experimentar en, con el Estado- desvirtuando una organización que se define de todas/os para todas/os.

¿Por qué este juicio naturalizado sobre las y los trabadoras/os estatales y el más laxo, casi inexistente sobre las y los responsables primeros de diseñar, implementar, gestionar la cosa pública? ¿Por qué esta injusta distribución de responsabilidades cuando si el segundo clivaje no existiera o fuera menos lábil, el primero, seguramente, no existiría o sería menos grave? Porque en el Estado, como en toda relación social, hay cosas que no se nombran.

En la mayoría de las organizaciones existen opiniones que deben guardarse, como también cosas que no se deben ni se pueden decir, se trata del “consenso manufacturado” del que habla Chomsky o el “pensamiento cautivo” de Milosz. ¿Quién se atreve a opinar en contra o a formular crítica al “pensamiento oficial” sobre un tema o proyecto en una organización cualquiera? ¿Quién se atreve a oponerse? Y si alguien se opone, ¿cuáles son las consecuencias?

Muchas veces el grupo dominante de los superiores (...) plantean (con) una retórica de tipo heroico (epidíptica) una falta oposición amigo-enemigo, con lo cual es muy difícil atreverse a expresar la propia opinión en contrario, pues se corre el riesgo de ser considerado “traidor”, y pasible, por tanto, de expulsión. (Herrera Mitian: 87, 88)

Hablar de las y los funcionarias/os políticos, nombrar las prácticas disfuncionales es criticar al Estado y el Estado debe salvaguardarse a como dé lugar por varias razones que exceden los objetivos de este trabajo, pero entre las que podemos intuir: su origen megaorganizador de la *racionalidad* social; la legitimidad de la representatividad política a la que episódicamente le cabe conducirlo frente a la situación *neutra* y prescindible de las y los trabajadoras/es; el carácter popular que en nuestro país asumió el Estado desde el ascenso del peronismo y su solidaridad incondicional con los sectores menos favorecidos; el rechazo de los sectores hegemónicos de la intervención estatal. En fin.

Mencionamos anteriormente el Estado multinivel. Podemos ver, además, las capas geológicas que en pleno siglo XXI dejan a la vista la convivencia de un Estado Moderno, inclusivo, pensado con y para la gente, junto a resabios del Estado Medieval, patriarcal, tradicional, autoritario, machista; otro empresarial codicioso de negocios y réditos; otro, residual, que arrastra prácticas que nadie comprende pero que se replican como dogma. En el seno del mismo Estado coexisten prácticas, culturas, formas de ser y hacer que nos habilitan a afirmar que no sólo hay estados dentro del Estado, sino que estos Estados marchan por caminos diferentes, con objetivos y visiones diferentes, casi esquizofrénicas.

Pese a los anuncios demonizantes del Estado inerte, inútil, pesado, oneroso, anabólico, invariable, *bobo*, [criminal](#), el Estado –como la sociedad en la que se inserta y de la cual surge– nunca es el mismo, está en un proceso continuo de modificaciones de distinta intensidad e impacto. Con estas incertidumbres conviven las y los trabajadoras/es y también la ciudadanía que intenta acomodarse, como puede, a las vicisitudes de *lo político* y su impacto en la administración pública.

¿Qué pasa con estas personas que pasan entre 25 y 30 años y más, *prestando servicios* en y para el Estado? ¿Qué implica esta prestación, cuáles son los límites laborales y éticos? ¿A quién debe lealtad la/el trabajador/a: a la organización estructural, ficcional, a las autoridades coyunturales, a la ciudadanía que paga su servicio, a las/los jefas/es que se van y vienen? ¿De qué manera este trayecto afecta su subjetividad y, consecuentemente, su rendimiento, su vinculación con la ciudadanía, la calidad de los servicios públicos? ¿Por qué no hablan las y los trabajadoras/es de lo que hacen o no, un actividad que es, por definición, pública?

No podemos afirmarlo con certeza. Sin embargo, tenemos la obligación de preguntar. Si el Estado es un espacio de comunicaciones, de voces e interlocuciones múltiples, hay comunicaciones que no se visibilizan o se ignoran o no son consideradas valiosas o relevantes, y por ello habilitan ser silenciadas, censuradas. Puede parecer osado, pero esta ausencia explica también el estado del Estado. Porque de esta manera, todo lo que está mal en el Estado no es responsabilidad de la dirigencia ni de [la comunidad organizada](#), ni de la falta del rumbo de las políticas públicas, ni de las pautas absurdas, caprichosas, contradictorias; de la interminable normativa desactualizada. La inconcebible duración de un expediente, los inaceptables maltratos, los errores y omisiones, la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, la ignorancia, las rutinas, la desmotivación, la ausencia de rumbo: todo es

culpa -desde siempre- de las/os *estatales*. La/el burócrata no es, así, una persona, sino una bien que se construye según los intereses de los modelos políticos e ideológicos que se imponen en el debate de lo público.

En mis numerosísimas intervenciones como docente de trabajadoras/es de muchísimos organismos provinciales y municipales (5) recopilé relatos sobre esta identidad cosificada, relatos de la impotencia y la injusticia. Pero también de vocaciones y amor por la tarea que se realiza que es, muchas veces, la última mano que encuentra la ciudadanía cuando todos los otros canales se han cerrado.

Las/os trabajadoras/es son también -no hay que olvidarlo- ciudadanas/os del mismo Estado: son afiliadas/os de la obra social obligatoria, pagan impuestos, son clientes del banco de la provincia o la Nación, inscriben a sus hijas/os en sus registros y escuelas. Votan. Es decir, actúan su rol en el Estado y al mismo tiempo son [público externo](#) y toman decisiones políticas. Viven una tensión calificada por la experiencia entre el encanto y el desencanto de una tarea dignísima que se degrada y las/os degrada.

Resulta indispensable visibilizar estas zonas donde las prácticas estatales amenazan rasgar la gestión, porque tienen impacto directo sobre la continuidad misma del Estado, la calidad de sus servicios, su vínculo con la ciudadanía.

Frigerio y Poggi señalan que las/os agentes y usuarias/os no son grupos homogéneos. “En el interior de cada uno de ellos podemos encontrar nuevos clivajes”. Y advierte que, estos entrecruzamientos pueden llegar a hacer de la institución “un verdadero campo de enfrentamientos”.

El Estado es un lugar clave desde donde analizar y crear tanto políticas públicas, como discursos y prácticas de ciudadanía y democracia.(...) Comprender los márgenes del Estado implica, por una parte, estar atentos a sus limitaciones y por otra parte, comprobar que el Estado no es un objeto estático y opaco sino que es móvil, poroso, múltiple. Se trata de lograr un mayor diálogo con y para la sociedad civil, la cual no debe ser colocada en un plano dialéctico con respecto al Estado puesto que es consustancial y necesaria para éste. (Morales Sala, 86)

Como ya señalamos, la gestión se expresa en comunicaciones, pero la comunicación es una expresión de la calidad de la gestión. “Usted no sirve”, “la/lo trasladamos”, “está sumariado”,

“cambió –de nuevo- el/la jefe/a”, “las cosas se hacen así porque yo lo digo”, “su contrato no se renueva”, “se cerró el área, el organismo”, “desde ahora los ministerios se fusionan” (o se separan). “El Estado debe funcionar más como una suma de singularidades, que conforman una multitud y una pluralidad, y no como una generalidad o una universalidad hueca”. (Morales Saro: 260).

Hay un desfase histórico entre el componente político (la dirigencia) y el técnico-profesional (las y los agentes estatales). La calidad de las conversaciones es pobre, cuando no inexistente. No se establecen acuerdos, no se expresan las expectativas; no hay planes ni programas o no se comunican con claridad. Las consignas se dan por sentadas; de manera que, como ocurre ya como tradición, las/os trabajadoras/es deben adivinar, casi siempre sin suerte, qué se espera de ellas/os.

Hay comunicaciones en el Estado porque hay estados en el Estado. Cada actor/a interpreta un personaje, una idea de lo que supone es o debe ser el Estado. Es insuficiente, entonces, pensar las comunicaciones públicas, incluso el mismo Estado, como unidades definidas, definitivas, ordenables, clasificables, mensurables, unidireccionales.

La comunidad comienza donde lo propio pasa a segundo plano. ¿Por qué habitamos de manera mancomunada?, ¿por qué ceder algo de lo propio? Porque se logran derechos y asistencia, también por seguridad. Nos aunamos, construimos leyes, límites y libertades para suspender la guerra de todos contra todos, para no caer en arbitrariedades y caos.

Roberto Esposito, en *Communitas*, afirma que el *munus* (*comunitas*, común) significa don, regalo, deber, obligación. Pues, en realidad, no tenemos nada en común con la población como un todo, pero intentamos fusionarnos para ponernos a salvo mediante reglas y leyes en las que -forzosamente- hay que ceder algo de lo propio como tributo simbólico a la armonía social. Canjeamos un poco de libertad por un poco de seguridad. [\(Díaz, 2023\)](#)

La derecha y algunos sectores de la izquierda radical sospechan del Estado y coinciden en ver en esta forma de organización social centenaria la negación de la comunicación, en el sentido de que, creado para organizar, medir, clasificar, dar a todas/os sus integrantes el mismo

tratamiento, sin distinciones ni preferencias –para el Estado todas/os somos (o deberíamos ser) iguales-, con métodos rígidos, deshumanizados, aplasta las diferencias, suprime las subjetividades, atenta contra el individualismo, el libre albedrío, el libre mercado.

Son dos formas antagónicas, irreconciliables de entender lo público. La primera, reivindica la preeminencia de lo colectivo como garantía de la realización ciudadana, sin negar el derecho humano básico y elemental a ser consideradas/os subjetividades significativas y portadoras de una identidad inalienable. La segunda, individualista, privilegia al sujeto por sobre el conjunto social y desconfía de la intervención del Estado en los asuntos públicos; lo ve como un instrumento de coacción y restricción de *sus* prerrogativas privadas, la alienación de las masas, una máquina de control y manipulación: el Gran Hermano.

Ambas miradas sobre el Estado conviven en el mundo capitalista que nos rige, cada vez con más fricciones y enfrentamientos. Y las encontramos, además, en las discusiones públicas en torno de *lo que es o debería ser el Estado*.

Actualmente, las administraciones públicas contemporáneas conviven de manera conflictiva y desordenada con dos modelos: el burocrático y el gerencial. Conflictiva ya que estos dos modelos son contradictorios y luchan por la dominación de uno sobre el otro, y desordenada ya que los cargos políticos y los empleados públicos utilizan ambos modelos de manera poco metódica. El resultado perverso de esta convulsa convivencia entre el modelo burocrático y el gerencial es que puede flexibilizarse la parte burocrática de la Administración y, con ello, generar inseguridad jurídica y, en cambio, puede burocratizar la parte gerencial de la Administración y prestar servicios de manera poco eficaz y eficiente. [\(Ramión\)](#).

El Estado es, entonces, *polisémico* y *polifónico* por lo que la comunicación que surja allí y desde allí, en ese Estado impreciso y distante, siempre el mismo y siempre diferente, siempre vigente, poderoso y omnipotente, patriarcal, masculino, tradicional, con reglas y lenguajes que no siempre logramos desentrañar, con su devenir que a veces nos parece caprichoso, será también –como toda comunicación- compleja y múltiple, portadora de muchos sentidos, una suerte de Babel en la que cada actor/a dice -y trata de hacer escuchar, a veces imponer- su inquietud, su necesidad, su interés, su deseo, su visión, su palabra.

Por ello podemos afirmar que el Estado es un espacio de comunicaciones, comunicaciones que, como el Estado de la que surge, están también atravesadas de tensiones, disputas, acuerdos y negociaciones que expresan los intereses, necesidades, los sistemas de valores que las y los sujetos portamos según el lugar desde el que nos posicionamos con respecto del Estado y reclamamos su intervención, su atención, su resolución: su mirada.

Sin este acuerdo inicial las comunicaciones estatales siempre van a ser inestables, discontinuas, y terminarán, como se comprueba, actuando sobre los efectos y no sobre las causas; una gestión/comunicación reactiva y no activa.

### **EL ESTADO AMENAZADO**

La derecha extrema, desalmada, inexperta e indiferente le arrebató en 2023 al Frente nacional y popular en el poder las elecciones nacionales. Sus amenazadoras promesas electores quedaron cortas frente al embate desquiciado contra el Estado Nacional, que se supone viene a liderar.

Como señalé, la flamante administración nacional parte de la premisa del Estado enemigo y las primeras víctimas son las y los trabajadoras/es y los sectores más vulnerados por la lucha sin igual entre lo público y el Mercado: despidos, recortes, eliminaciones, restricción de derechos constitucionales... En fin, lo que estamos padeciendo este tristísimo año.

Una de las deudas del proyecto derrotado es haber subestimado la avaricia del liberalismo y haber desatendido el incesante murmullo de la historia que requería una transformación profunda y plural de las caducas prácticas estatales, una valiente, situada, sensible, plural, gradual, atrevida transformación de la administración pública desde una perspectiva popular, nacional, inclusiva.

No se nace *estatal*, *burócrata*: se hace. Hay compañeras/os trabajadoras/es públicos que todavía, a punto de jubilarse, no han comprendido para qué ingresaron en el Estado, qué se esperaba de ellas/os; que realmente viven su situación como una prerrogativa o una condena, que se han institucionalizado, esa alienación de la subjetividad que arrastra a las y los sujetos según el capricho del viento. ¿De quién es la responsabilidad? ¿Quién se hará cargo de la sangría que las y los tiene como víctimas propiciatorias, demonizadas, de la purga a la que los [odiadores](#) crónicos del Estado se ensañan en castigar con el ferviente consentimiento de sus electoras/es?

Herrera Mitian desarrolla esta situación a través del juego alineación/alienación institucional:

Variada bibliografía de recursos humanos promueve y pondera la alineación como un fenómeno deseable en la vida de la organización. Esta alineación repetida en una y otra circunstancia lleva a vivir en ajenidad, “in alio”, esto es alienados y así, citando otra vez a Kundera, diríamos que la vida termina “estando en otra parte”. Nos despersonalizamos, nos automatizamos y dejamos de ser nosotros mismos para transformarnos en una suerte de autómatas al servicio de la alineación organizacional.

Alienación en el trabajo, alineación del tiempo libre y alineación de sí mismo configuran un continuum que, sin más, constituye el todo omnipresente de la alienación de la vida cotidiana. Como señala Kundera: ‘...la uniformización del mundo ha avanzado enormemente. Pero, cuando un fenómeno se hace general, cotidiano, omnipresente, ya no se lo distingue. En la euforia de su vida uniforme, *la gente ya no ve el uniforme que lleva*. (Herrera Mitian: 52,54).(El destacado es nuestro).

Así como cada conducción política, con su propuesta fundacional, su proyecto del Estado que imagina, tiene el poder de imponer su [marca](#), su dominio del aquí y ahora –*el espacio*–, la/el trabajador/a pública/o es la garantía de la continuidad de estas propuestas, porque tiene *el tiempo* (De Certau, 43), por eso la importancia de resignificar su rol, desalinear para desalienar. Contrario a lo que proponía el Estado weberiano (racionalidad, objetividad, normatización) este tiempo exige la reivindicación de la subjetividad como insumo básico de la administración pública: criterio propio, participación, experiencia y saberes atesorados a lo largo de una trayectoria laboral que es también inversión de tiempo y dinero públicos. .

En muchos sentidos, el aparato público quedó detenido en el tiempo de su fundación original. Viejas prácticas aún se resisten a la modernidad requerida por los cambios que estos nuevos tiempos necesitan y que toda la sociedad reclama. El modelo administrativo-burocrático inspirado en el industrialismo clásico es el que alguna vez desarrolló con maestría Max Weber (1972) para satisfacer los requerimientos de la sociedad del siglo XIX: un diseño organizacional estandarizado, legalista, rígido, profesional, tecnocrático, impersonal para la toma

de decisiones y la resolución de problemas. El modelo posindustrial de los siglos y requiere capacidades diferentes: competencia, creatividad, flexibilidad simplificación normativa y regulatoria, efectividad, eficacia y eficiencia, sensibilidad frente a los cambios, calidad de servicio al ciudadano (Felcman y Blutman, 10)

El lugar que la dirigencia –que está siempre de paso- le otorgue a las/los burócratas en el diseño e implementación de las políticas públicas hará una diferencia cualitativa en los procesos estatales y los traumáticos tránsitos de un proyecto a otro. No estoy diciendo que las/los trabajadoras/es definan el rumbo del Estado, ni que son intocables e imprescindibles, sino que el Estado no puede darse el privilegio de despreciar este activo. (6) Una intervención planificada, metódica, nutrirá las prácticas y con ellas, el Estado: que todas y todos sus trabajadores sean expertos en la gestión pública. Para ello es indispensable, por parte de la dirigencia, más allá de sus urgencias, disposición a aprender del saber experiencial, escuchar los aportes, atender con generosidad y nobleza las iniciativas exitosas de otras gestiones, explicar las políticas prioritarias del período, hacer docencia, integrar, alentar el compromiso, favorecer la capacitación situada y respetuosa, el pensamiento alternativo y pertinente. Enamorar, promover militancia estatal. “Para cada actividad es necesario el mínimo de certezas que nos aseguren el encuentro con otros y la realización de las tareas, pero al interior de ese marco se hace necesario que aparezcan intersticios para la libertad de los actores”. (Frigerio y Poggi, op.cit.)

La comunicación dinamiza o retrasa los procesos humanos e institucionales, según sea el lugar que le otorguemos (artificios / política pública), la concepción desde la que la consideramos (instrumental, cultural, unidireccional, plural), las/os actoras/es que involucremos. El Estado (no sólo las/los funcionarias/os de turno: todas y todos los que intervenimos en el devenir de lo público) debe pensar sus comunicaciones y ponerlas en discurso, potenciar sus medios y sus actoras/es para sostener las prácticas inclusivas en el largo plazo y contrarrestar el relato del Estado inoperante, sobredimensionado, prepotente e ineficaz. No se trata sólo de mensajes ni medios - eso ya tuvimos- sino de una comunicación integral que transparente, aglutine, explique, enseñe, contenga y dé sentido a las innumerables, imprescindibles, anónimas, muchas veces desconocidas acciones que ocurren diariamente en las ignotas, innumerables dependencias estatales. Urge dejar de pensar a la comunicación en términos cosméticos, formales, accesorios, promocionales, recetas gastadas y ególatras.

El tema no es la cantidad de comunicación ni siquiera el avance tecnológico, sino *la calidad de nuestras prácticas comunicacionales*, el grado de conciencia y compromiso para construir interrelaciones maduras que colaboren al entendimiento de las sociedades y a aumentar la calidad de las prestaciones estatales.

El estado revolucionario

Tenemos el derecho y el deber de preguntarnos por los esquemas que constituyen la burocracia en un proceso de reproducción continua y viciosa que ya no es funcional ni para el Estado ni para la ciudadanía. Y que, además, abona la teoría de los procesos *modernizadores* que construyen a las y los trabajadores como “recursos” prescindibles, las/os culpables últimos del fracaso del Estado.

Constituye un imperativo ético revisar la calidad de esta red que conformamos y abrir el juego a la posibilidad de construir una nueva estatalidad, como propone [Paula Canelo](#). Es necesario “reconstruir el pensamiento estatal: no nos referimos a un pensamiento sobre el Estado, sino a un pensamiento específico del Estado. El Estado debe construir sentido (...) porque toda lucha política es una lucha por el sentido común”.

El poder (la legitimidad del conocimiento, el aquí y ahora) no se hereda, no se otorga graciosamente: se gestiona. Legitimamos el Poder –y lo instituímos- cuando lo asumimos *como lo que es*. Así como no existe un *afuera* ni un *adentro* en el Estado, que el concepto de públicos externos e internos es insuficiente para pensar las prácticas estatales, tampoco existe un *arriba* y un *abajo*: todas/os somos actoras/es relevantes en la agenda pública: las autoridades legitimadas por el voto popular, las y los trabajadores (“la burocracia”) y la ciudadanía, cada vez más formadas/os e informada/os y críticas/os sobre el devenir del Estado, cada vez con más oportunidades y medios para intervenir e incidir activamente – protagonistas- en los procesos colectivos, de lo que es de todas y todos. “El Estado es un territorio de disputas” (Moreno), un espacio arenoso, poroso que atraviesa y configura nuestras subjetividades, lo sepamos o no. “Esto no cambia más”, “las/os jefas/es no entienden”, “no se puede hacer nada”, “no vale la pena exponerse”, “mejor seguir como estamos”, “hace falta decisión política”, en el marco de los derechos ciudadanos y el proceso democrático consolidados, se han convertido en excusas, formas de permanecer “mal pero acostumbrados” en el discurso de la imposibilidad que ya no sólo no funciona como refugio, sino que son además, pesada y penosa carga.

Es tiempo de empezar a debatir estas omisiones y asumir las responsabilidades que correspondan si queremos preservar un mínimo de Estado para no sucumbir ante la nada liberal.

La comunicación es Estado, y viceversa. Así como Schmucler propone Comunicación/Cultura, donde la barra “genera una fusión tensa entre elementos distintos de un mismo campo semántico” y reconoce las diferencias pero también la imposibilidad de analizarlas por separado (Schmucler, 1997:52), afirmamos que Comunicación es inescindible de Estado, su contraparte, su complemento imprescindible, porque el Estado supone comunicaciones y estas comunicaciones configuran y definen un Estado. (Casabone, 2023)

El Estado está antes y después de cualquier gestión; hay saberes, prácticas, personas que traccionan lo público con convicción y entregas políticas y dan continuidad a los procesos institucionales. La comunicación ha sido puesta al servicio de la gestión de unidades aisladas (mensajes, productos, receptores, instrumentos). La dinámica de los significados sociales plantea la necesidad de generar un modelo focalizado en las relaciones. Esto es, pasar del control de unidades aisladas (medios, mensajes) -de la fuerza de la persuasión- a la *gestión de significados*. (Manucci).

Con cada gestión reinicia el Estado entonces ciudadanía y trabajadoras/es deben dedicar tiempo extra al esfuerzo, a veces infructuoso, a decodificar (adivinar) la propuesta administrativa de la dirección política, porque lamentablemente nunca hay programas, planes o proyectos institucionales que expliquen el rumbo y las expectativas.

El desafío está en *externalizarnos*, con ese interés aventurero por lo nuevo, lo desconocido y aportar la experiencia y saberes que hemos acumulado a lo largo de nuestra trayectoria que, además de un mérito, son una responsabilidad. No estoy diciendo que debamos, sólo que podemos.

(...) La defensa de lo común necesariamente pasa por una defensa de lo público, dado el avance de las lógicas del mercado neoliberal: desregulación, privatización, precariedad, flexibilización. Por lo tanto, es una defensa del Estado como garante de la corresponsabilidad y coparticipación del “todos” en un capitalismo más humano. En ese sentido, lo común cobra relevancia más que nunca, tal como el recién fallecido Bauman (2003) reconocía al proponer a la comunidad como el sitio de protección ante la incertidumbre y el riesgo. Rescatar al Estado como garante de la defensa

frente a las contradicciones del capitalismo y, sobre todo, frente a las consecuencias patógenas de éste –mas no frente a la diversidad y la heterogeneidad– y frente a la desprotección ciudadana; quizá sea una de las tareas que debamos emprender desde nuestro papel como científicos sociales, comunicadores, investigadores y/o académicos (Piñeiro Aguiar, 67).

El nudo del problema que ensayamos no es si Estado sí o no, si más o menos Estado, si más o menos trabajadoras/es o dependencias, sino las concepciones de Estado que se legitiman y las gestiones que las llevan a cabo: “Si el movimiento, el dinamismo y el devenir atraviesan a los sujetos y a las estructuras de los partidos políticos, entonces no tiene sentido conservar las características clásicas, medievales y modernas del Estado. *El Estado tiene que ser revolucionario* y estar atravesado por el devenir. Tiene que ser la expresión de las luchas de las multitudes”. (Bouhaben, 161). (El destacado es nuestro).

#### Notas

(1) El trabajo recupera conceptos de la ponencia *La comunicación en disputa*, presentada en las XXVI Jornadas Nacionales de Investigadoras e Investigadores en Comunicación -Investigar en Comunicación: un desafío necesario para el fortalecimiento de los procesos democráticos, 2023, Facultad de Periodismo y Comunicación Social - UNLP. Y también, material bibliográfico propio de los módulos que la autora dictó en los sucesivos cursos de Comunicación Institucional (presenciales y virtuales) en el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), entre 2000 y 2022.

(2) Nombre vulgar con el que se designan las dependencias que conforman el organigrama de una organización.

(3) “El término clivaje proviene de la química y designa, en los cristales, los distintos planos o zonas donde la unión de los átomos se vuelve más débil. Es decir, que esas zonas se constituyen en posibles planos de ruptura o fractura”. (Frigerio y Poggi, 1992).

(4) Hay trabajadoras/es de organismos públicos que, en pleno siglo XXI, no tienen siquiera el derecho de agremiarse o de manifestar públicamente sus preferencias partidarias. No pueden tampoco realizar pedidos colectivos.

- (5) La mayoría como docente del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP).
- (6) En el sitio Web oficial de la provincia de Buenos Aires se menciona al “Cuerpo de Expertas y Expertos en Gestión Pública”, conformado por 18 trabajadoras y trabajadores seleccionados y dependientes del Ministerio Jefatura de Gabinete. La información disponible sobre su rol y aportes es muy escueta, pero es una iniciativa alineada con la propuesta de este trabajo. <https://www.gba.gob.ar/empleopublico/expertos>

### Referencias bibliográficas

Anzola Morales, Olga (2012). *La producción de subjetividad en el mundo del trabajo*. XVII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. Facultad de Administración de empresas Universidad Externado de Colombia.

Casabone, G. (2023). La comunicación en disputa. Ponencia presentada las XXVI Jornadas Nacionales de Investigadoras e Investigadores en Comunicación -Investigar en Comunicación: un desafío necesario para el fortalecimiento de los procesos democráticos”. Facultad de Periodismo y Comunicación UNLP.Argentina

Casabone, G. E. (2023). Marcas, prensa e identidad(es) en el estado bonaerense. *Question/Cuestión*, 3(74), e770. <https://doi.org/10.24215/16696581e770>

Casabone, G. E. (2020). *Una experiencia de gestión comunicacional en el Estado bonaerense*. *Question/Cuestión*, 2(67), e407. <https://doi.org/10.24215/16696581e407>

De Certeau, Michel. (1996). La invención de lo cotidiano. Capítulo III La invención de lo cotidiano. Ed. Iberoamericana. México 1996

Felcman, I.y Blutman, G. (2020). *Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado*. Cuadernos INAP N° 18

<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/198/164>

Filippi, G. (S/d) *Trabajo y subjetividad: ¿el nuevo sujeto laboral?* Recuperado en <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-austral/salud-publica/filippi-trabajo-y-subjektividad-el-nuevo-sujeto-laboral/25360778>

Frigerio, G. y Poggi, M. (1992). Las instituciones educativas cara y ceca. Cap. 3: Actores, instituciones, conflictos. Ed. Troquel. Buenos Aires.

Gil García, M. (2013) *Una aproximación cualitativa al Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires: Representaciones sociales y percepciones subjetivas de los trabajadores estatales de la APP*. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.842/te.842.pdf>

Herrero Mitjans, S. y otros. (2005). La comunicación incomunicada. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

Mayor Moreno, Denise. (2021). *Administración pública y organizaciones de la sociedad civil*. Módulo 2. Administración pública en tres niveles: nacional, provincial y municipal". Diplomatura en Gestión Pública Provincial. Modalidad Virtual. IPAP. 2021.

Oszlak, Oscar (1997). La formación del estado argentino. Origen, Progreso y Desarrollo Nacional. Editorial Planeta. Buenos Aires.

Piglia, Ricardo (1988). Respiración artificial. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

Piñeyro Aguilar, Eleder (2018) *El Estado ritual: imaginarios, mitos y defensa de lo político común*. En El Estado en disputa - Frente a la contraofensiva neoliberal en América Latina. CIESPAL.

Ramió, Carles (2020). *La burocracia: origen y destino*. Recuperado en <https://www.administracionpublica.com/la-burocracia-origen-y-destino/>

Schmucler, Héctor (s/d). "Un proyecto de comunicación/cultura. Recuperado en <https://comunicacionlvm.files.wordpress.com/2015/11/h-schmucler-un-proyecto-de-comunicacion-cultura.pdf>