

## **El *Gestionismo* y el *Politicismo* en el Estado: el caso de dos estilos de gobierno en la Comisión Municipal de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires<sup>1</sup>**

*Salvador Schavelzon*  
(Universidad  
de Buenos Aires)

### ETNOGRAFÍA DEL ESTADO: DE LA GESTIÓN Y DE LA POLÍTICA

Este trabajo se enmarca en el desafío de pensar al Estado contemporáneo desde la antropología a partir de una reflexión que no tiene como objetivo la evaluación de impacto de políticas públicas; la propuesta de mejoras en la administración; ni tampoco el dar cuenta de reivindicaciones que tienen como foco algún espacio de intervención estatal. El propósito es, más bien, pensar un estudio de procesos políticos y de la cotidianidad de la administración que sea capaz de preguntarse por una cultura, cosmovisión o racionalidad propia de este espacio que conocemos como Estado y cuya presencia o ausencia en distintas realidades parece ser clave para pensar nuestra sociedad.

El abordaje para pensar el Estado en el que se enmarca el presente trabajo se distingue de numerosos trabajos académicos sobre el Estado caracterizables por su articulación más inmediata y directa con la agenda de los actores políticos que participan en el día a día de la administración estatal. En lugar de un insumo aplicable para el mejoramiento de políticas públicas, esta propuesta de estudio del Estado consiste en interrogar el fenómeno político estatal a partir de las formas que toma en un determinado momento y para determinadas personas, aspirando a formular preguntas sobre sus formas y características comunes en distintos contextos.

Esta pregunta por la forma de gobierno en determinada época se encuentra como guía en algunos trabajos de Foucault (1991, 2004) y nos lleva a dialogar con estudios sobre formas de gobierno no occidentales o no modernas. Desde cierto punto de vista, puede ser que esta propuesta no sea más que el objetivo de indagar un sistema político tal como ya la antropología lo ha hecho en otras sociedades: e.g. Evans-Pritchard (1969) en sociedades africanas sin Estado; Leach (1964) en el dinamismo entre modelos anárquicos y autárquicos de las colinas birmanas; Geertz (2000) sobre el Estado-Teatro Negara del siglo XIX. Y dado que el foco de nuestro análisis es el Estado moderno contemporáneo, deben mencionarse puntos en común de este estudio con otras áreas del conocimiento como ciertas sociologías y filosofías políticas, también preocupadas por esa misma racionalidad de gobierno por la que aquí nos preocupamos.

El enfoque que adoptamos considera al Estado como producto cultural, simbólico, ideológico, o cosmológico y especialmente apto para ser abordado con un análisis etnográfico. Para visualizar mejor esta perspectiva de análisis, podemos remitirnos a las propuestas de Steinmetz (1999) que antes que observar el impacto del Estado y las políticas gubernamentales en la cultura propone un estudio del Estado como fenómeno y producto en sí mismo cultural. Steinmetz fundamenta esta mirada en la crítica a la teoría social cuyo interés por la cultura se limita a casos lejanos en el espacio y el tiempo respecto a la modernidad occidental. También podemos mencionar el punto de vista de Bourdieu (1996) con una definición de Estado que hace énfasis en el monopolio de la violencia tanto física como simbólica. En su abordaje el Estado es analizado como determinante de categorías de pensamiento y percepción que son subjetivas y operan sobre la subjetividad.

A partir del modo que adoptamos para abordar el Estado, se trata de concebirlo más allá de un conjunto de instituciones y de políticas de gobierno. Ese Estado aparece también como forma que opera como esquema de pensamiento que atraviesa tales instituciones y políticas y que incluso puede estar presente más allá de las mismas. En esta línea podemos mencionar también a Michael Taussig (1997) que refiere a los modos simbólicos de funcionamiento del Estado como magia en un análisis instigante que muestra a la política moderna en aspectos que a simple vista remitirían más bien a estudios de religión. Otro autor que permite acercarse a la racionalidad vinculada con el gobierno estatal es Abrams (1988) con su distinción entre sistema-Estado e idea-Estado que le permite conceptualizar al Estado como ilusión, ideología y máscara que se impone y oculta la dominación, elevándose como símbolo unificado de la separación entre política y economía. Esta separación es central en mi investigación para entender al Estado, a partir de la permutación del par política y economía por el de política y técnica (o gestión). Esta transformación fue notada por Agamben (2006) como producto histórico rastreable desde los griegos, y aún hoy podemos percibir la relación entre los significados de gestión y economía. En nuestro caso la relación entre política y gestión la hemos abordado desde la etnografía de la cotidianidad estatal. Otras etnografías del Estado entre las que podemos situar mi trabajo se encuentran las de Abèlés (2000) sobre el parlamento francés, Latour (2004) sobre el consejo de Estado también de Francia y, más cerca, de Pantaleón (2004) sobre la secretaría de Desarrollo Social en Salta. En todos aparece de un modo u otro el destaque de la separación entre técnica y política como datos etnográficos ineludibles a la hora de pensar la realidad estatal cotidiana en sociedades modernas. Como exponentes de la misma perspectiva etnográfica sobre realidades estatales podemos mencionar también a Gupta (1995) y Yang (2005).

Este artículo se basa en una investigación de campo realizada durante los años 2002 y 2003 en la Comisión Municipal de la Vivienda (en adelante, CMV) del gobierno de la ciudad de Buenos Aires. El trabajo de campo se localizó en las oficinas gubernamentales donde funcionaba el Programa que implementaba una política pública habitacional conocida como *autogestión*. La CMV – organismo que ejecutaba tal programa – durante el periodo de mi investigación pasó de ser una subsecretaría de gobierno a un Instituto de Vivienda autárquico dependiente directamente de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad<sup>2</sup>, en ese momento a cargo de Aníbal Ibarra como Jefe de Gobierno<sup>3</sup>. Durante los dos años considerados, no había comenzado ninguna de las obras para construcción de viviendas de las que se ocuparían directamente las propias familias destinatarias. Por tanto, la vida de la implementación de la política – y así mi investigación – pasó a girar casi exclusivamente entorno a los trámites

previos a tales construcciones. La etnografía que derivó de esa investigación (Schavelzon 2006) habla entonces, en gran medida, del seguimiento de los trámites y de la cotidianidad de la implementación de la que participaran distintos sectores políticos, organizaciones, destinatarios y empleados. Y fue desde ahí que me pregunté por una cierta racionalidad de gobierno: las concepciones cosmológicas que permitieran entender el modo como era pensada la implementación de esta política y la vida estatal en una dependencia pública.

Como adelantábamos, dos categorías nativas se relevaron como claves para pensar el modo en que allí el espacio estatal era estructurado, vivenciado y significado. Se trata de las nociones de gestión y política. Intentaré a continuación presentar el modo como esas ideas son útiles para dar cuenta del dinamismo de una realidad estatal. Esta aproximación podrá ser relativizada, mencionando todo lo que forma parte de la cotidianidad estatal pero que está más allá de ese par de ideas: no todo lo que pasaba en las dependencias de gobierno era codificado como gestión o política. No obstante, aquí me limitaré a desplegar ese par que, a pesar de ser un esquema – nativo – permite considerar tanto aspectos rígidos formales como maleables y flexibles de la política en un organismo público de gobierno.

Gestión (o, a veces, “técnica”) y Política, constituyen un par a partir del cual eventos, acciones, decisiones, ámbitos espaciales, personas y relaciones, son clasificados y dotados de sentido. Un lenguaje compartido por los diversos actores, y una clasificación siempre contextual y relacional. También, una clasificación dinámica, pues aún cuando hay un esfuerzo colectivo por mantener ambas esferas como separadas (como cuando los mundos y espacios de la gestión y de la política son pensados como distintos, o la llegada de uno implica la suspensión del otro), las personas perciben cómo, en cada momento, se invaden y contactan (por ejemplo en la acusación de hacer política en la gestión, o en la evaluación de una gestión como política); se complementan (como allí cuando se declara necesario que la política modifique a la gestión, o cuando se considera que ambas son indispensables para garantizar el éxito de la política pública); o transfiguran (como cuando alguien de la gestión pasa a ser clasificado del lado de la política o viceversa). La política y la gestión, digamos por último, a veces también se confunden y dejan de distinguirse (como cuando desde cierto punto de vista podemos ver a toda gestión como política).

En el caso estudiado, distintas personas, situaciones, espacios o momentos, eran calificados de algún modo respecto a la política y la gestión. Para algunos, el Estado era esencialmente política, para otros, gestión. Además de su capacidad de moldear la realidad o las interpretaciones sobre ella, la política y la gestión parecen poder ingresar en cualquier escala de las prácticas estatales. Esas ideas pueden calificar como político un Programa de gobierno, pero también enfrentarse en el interior de ese Programa, y en el interior del interior, de modo microfísico (Foucault 1992), infinitesimal (Tarde 1999) y fractal (Strathern 1991). Las ideas de política y de gestión estaban en la valoración de integrantes del organismo, en sus acciones, en cada relación de la CMV con otros sectores de gobierno, destinatarios, etc. Las dos ideas parecen adecuarse a la multiplicidad de relaciones posibles en la realidad política estatal. Dada la maleabilidad de los datos en que en este artículo busco concentrarme, me referiré alternativamente a ideas, estilos, esquemas o teorías con el objetivo de acercarme a cierta racionalidad, o pensamiento estatal, que difícilmente se limita a una única forma. Intentaré a continuación mapear esas distintas posibilidades.

Dada su virtual omnipresencia, hay innumerables focos posibles para estudiar como estas ideas aparecen en situaciones que transcurren en el Estado. En este trabajo me limitaré a tres de estos puntos en que es posible ver el juego entre las ideas de política y gestión. Me concentraré primero en la gestión y la política como lenguaje usado en una discusión pública que ocurrió cuando el funcionario que dirigía el organismo de gobierno estudiado fue desplazado; en segundo lugar, me ocuparé del uso de este par para la definición de los dos estilos de gobierno predominantes en las dos gestiones que dirigieron la Comisión de la Vivienda en el periodo de mi investigación. Por último, me ocuparé del juego entre la gestión y la política aplicado a la clasificación de las personas del organismo donde se implementaba la política de vivienda estudiada.

## UN DEBATE POLÍTICO Y DE GESTIÓN

---

La gestión y la política pueden ser considerados como ejes centrales para la definición de dos puntos de vista. Así aparecieron de forma nítida cuando el Jefe de Gobierno de Buenos Aires decidió separar de su cargo a Eduardo Jozami, subsecretario de vivienda, en abril de 2002. Por varios días hubo un debate público entre dos personas que entendían de distinta forma – al menos en ese momento – la tarea de gobernar. La medida del Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra abrió una crisis de gobierno. Luego de la expulsión, organizaciones sociales se movilizaron y ocuparon la sede de gobierno. Ibarra les prometió repensar la medida y por una semana Jozami siguió en su puesto, rechazando otros destinos que le proponían y criticando públicamente al Jefe de Gobierno. Antes de ser definitivamente expulsado, desde la legislatura y los medios de comunicación se dio espacio a una polémica entre Jefe de Gobierno y funcionario que nos permite establecer un contexto de comparación entre dos modos de articular las ideas de gestión y política.

Las declaraciones de Ibarra para justificar su medida fueron: – No estábamos viendo los resultados que esperábamos en la CMV y pretendemos una gestión más eficiente–. “Diría que hubo ineficiencia, ya que no se hicieron todas las cosas que debieron hacerse”. “Para ejercer un cargo no sólo se necesitan buenas intenciones”. “Declararse progresista no significa gestionar bien”<sup>4</sup>. De este modo, Ibarra puede aprobar las “buenas intenciones” de Jozami, y su “progresismo”, términos que son identificados con “la política” de Jozami, pero sin que esto importe cuando lo realmente enfatizado por Ibarra es el ámbito de lo administrativo, de la gestión. Acusa así especialmente a Jozami de ineficiencia, esto es, de mala gestión. Y se iniciaría una discusión pública que puede ser analizada en términos del juego entre las ideas de política y gestión.

Refiriéndose a las buenas intenciones y al progresismo de Jozami, Ibarra considera la política con un papel de directriz y orientación, de ideas – en este caso compartidas por Ibarra y Jozami, miembros de una misma administración – que guiaban una gestión. Pero la dimensión determinante es aquí la gestión que aparece con signo negativo en Jozami, según la interpretación de Ibarra. En las distintas articulaciones de los dos términos veremos como tanto la gestión y la política pueden ser acompañadas respectivamente de una política y una gestión de signo positivo o negativo. En este primer caso, vemos a la política (positiva, que dirige) realizada por una mala gestión. Y vemos además que para Ibarra esta segunda instancia es la más importante a la hora de evaluar a una autoridad de gobierno.

El uso de la idea de política que orienta, se conceptualiza de un modo parecido a la “teoría”, o a lo “abstracto” cuando estas ideas se oponen a “práctica” o “lo concreto” como dimensiones determinantes, más importantes y propias de la agencia de las personas. En las frases anteriores, Ibarra critica a Jozami en este segundo plano que corresponde con la gestión, entendida como la práctica concreta y dimensión esencial según los criterios del Jefe de Gobierno. Las cuestiones teóricas (políticas, ideológicas) con las cuales coincidiría, son puestas en segundo plano y tratadas con indiferencia.

Pero Jozami no responde en el plano de la gestión. Como valor determinante en la evaluación de las tareas de un funcionario, Jozami llevaba las cosas para la política. Aquí es donde vemos oponerse dos estilos de gobierno y dos modos de pensar la relación entre gestión y política que me gustaría llamar como *gestionismo*, expresado aquí por Ibarra, y *politicismo* presente en la respuesta que Jozami le propinaría. Para Jozami, toda gestión refleja una política, y en las decisiones de Ibarra se trataba por supuesto de la política mala e ilegítima en la gestión. Lo importante para defenderse era contrastar su política a la de su recientemente devenido adversario, el Jefe de Gobierno que lo había desplazado. Así, se defiende atacando la medida (política) de Ibarra: “Hubo un acuerdo corporativo entre la cámara de la construcción, el círculo de ingenieros, la asociación central de arquitectos, todos ellos veían con malos ojos la gestión nuestra, una gestión que abría más política y recursos para los pobres que trabajo para las empresas”<sup>5</sup>. Contra la política de Ibarra uno de los colaboradores de Jozami agregaba: “Ibarra sabe que es posible que todos terminemos en un gran espacio progresista con Lilita<sup>6</sup> como candidata, pero quiere llegar a esa instancia con cierta fuerza y debe pensar que la CMV es un lugar del que se puede hacer política”<sup>7</sup>.

Para Jozami, la política no sólo cobra importancia. También deja de ser una dimensión subordinada y se constituye en espacio central para la evaluación del desempeño gubernamental. Lo que importa para Jozami es la política y ésta se define a partir de para quién se gobierna (según su grilla de clasificación: para la gente o para las empresas). En su crítica a Ibarra, la política no es ya directrices de gobierno (como las buenas intenciones progresistas, en las frases de Ibarra) sino la expresión de intereses o de facciones en disputa. Y ya no se trata de pensar a la gestión como la dimensión en que se efectúa la intervención práctica de los hombres de gobierno: la agencia ahora está del lado de la política. En su forma de pensar la relación entre los dos términos, en cambio, Ibarra amplifica la gestión, y minimiza la política. La política para Ibarra no necesariamente se refleja en la gestión; las dos dimensiones estaban más separadas y lo que importa no eran los intereses políticos sino el grado de eficiencia de la gestión.

Para ambos la gestión y la política eran esferas o tipos de acción diferentes, pero cada uno de los contendientes concebía de otra forma la relación entre esas dos ideas. Vemos aquí dos teorías. Al llevar las cosas para el lado de la gestión, Ibarra despoltiza su decisión, y “gestionalizando” busca separar lo que el estilo de Jozami se esforzaba en juntar. Política y gestión para uno son independientes; para otro, inseparables. Así, Ibarra busca volver a la normalidad de la gestión y no debatir más en los diarios. Por eso fue un triunfo conseguir que sus legisladores impidan que la legislatura lo convoque a dar explicaciones. En esa semana Ibarra opinó tanto como Jozami dejando en claro su posición pero en un tono menos polémico (un tono percibido como menos político, no de tribuna discursiva y más de gestión) en su argumentación, su decisión había sido administrativa y

no respondía a rivalidad política. Ibarra parecía darle a sus palabras un tono despolitizado, de quien explica una decisión burocrática automática, o de política en sentido de dirección de la gestión. Para Ibarra no había nada por debatir porque la cuestión de la orientación política no estaba en juego sino sólo la evaluación de cómo esa orientación se realizaba en la gestión.

Jozami, en cambio, parecía buscar y alentar la discusión. Para él toda gestión era siempre política en algún sentido. Esos días parecía estar de modo convencido en una lucha, en la cual lo importante no eran las consecuencias personales (el cargo u otro lugar en el gobierno) sino amplificar su crítica, denunciar. En la respuesta frente a Ibarra, Jozami se ubicaba así del lado de la política; para él sí estaba en juego la discusión de hacia dónde orientar la gestión. Quería defender la política de su gestión y denunciar la política del “falso progresismo” de Ibarra. Buscaba esclarecer las verdaderas razones de Ibarra. Parecía buscar que el conflicto y la discusión se expandan. Así, Jozami intentaba politizar e Ibarra despolitizar: sacar a la política de la batalla de interpretaciones que estaba en juego.

Jozami consideraba legítima la presencia de la política expandida por todos lados y se esforzaba por amplificar su alcance. Y en cambio, era negativa y espurea la política cuando referida a la atribuida a Ibarra. Así vemos dos concepciones cruzadas de la relación entre los dos términos en cuestión: dada una gestión, una política debía ser excluida de la gestión, otra era su orientación necesaria. En la argumentación de Jozami se encuentran estas dos combinaciones, una referida a su política, otra a la de Ibarra. Positiva entonces, la política, cuando referida a uno, negativa, cuando asociada a otros.

Esta última articulación, apareció especialmente en una última vuelta del debate: Ibarra también critica la política de Jozami, sus objetivos en la gestión, su orientación política. Un conflicto político había estallado e Ibarra no había podido mantenerse al margen del un campo de batalla politizado. La intervención de las organizaciones, medios periodísticos y legisladores también había contribuido a la expansión del conflicto que ya era calificado en los diarios como crisis de gobierno. En la contienda, se introdujo un tema de larga discusión en la CMV sobre *quién* debía ser el destinatario ideal para la gestión de la CMV. Para Ibarra sectores más amplios debían ser contemplados, para Jozami se debían priorizar exclusivamente los sectores más pobres. Ibarra en este contexto dijo “lo único que Jozami hizo fue impulsar la construcción de viviendas por autogestión, pero no construyó una sola casa para gente de los sectores medios bajos y apenas abrió siete cuadras en las villas”.

Además de la crítica a una mala gestión, la discusión de Ibarra era ahora también de qué tipo era la política que estaba interviniendo en la gestión y cuál era su signo valorativo. En el transcurso del debate la variable política dejó de estar fija como en un principio para Ibarra y pasó a ser un ámbito de evaluación de los errores de su contrincante. La gestión ahora se alejaba del campo de intervención y pasaba a ser sólo un espacio sobre el cual una política negativa dejó de hacer políticas para la clase media y ahora una política positiva la corregía con la expulsión del subsecretario. Para Ibarra, su medida era política “en el buen sentido de la palabra”; desde el punto de vista de Jozami, la que invade la gestión. Pero si bien la acción estaba ahora del lado de la política, la crítica de Ibarra no dejaba de ser coherente con el énfasis en la gestión y la minimización de la política que él expresaba: para Ibarra, su política estaría avanzando en defensa de la gestión contra lo que él evaluaba como extrema politización. Era un uso estratégico de la política que como vimos se justificaba alegando fines de gestión.

A lo largo del debate, ambos políticos alternaron en el uso de las distintas teorías con el objetivo de deslegitimar al otro. Y al final tanto la política como la gestión del otro había sido impugnada. Los dos políticos debatieron si discutir o no discutir; si se trataba de una discusión de política o de gestión; si la gestión siempre está mezclada con la política o eran ambas dimensiones independientes, si era la política buena o mala para la gestión la que estaba aquí en juego; y si hacer política estatal era especialmente ser político o de gestión<sup>8</sup>.

Veremos a continuación como esos dos estilos se mostraban diferentes en la implementación cotidiana de una política pública y más allá del debate. Los dos discursos recién considerados hablan en algún sentido de dos formas que exceden a las dos autoridades que debatían y expresan dos formas de concebir la política y gestión estatal. El discurso expresado por Ibarra en que enfatizaba la gestión y con el cual se justificó la expulsión de Jozami, fue posteriormente corporizado en una nueva gestión que iría a cumplir ese mandato en el día a día de la vida estatal. Veamos a continuación como las ideas expresadas en un debate se concretizan en la práctica de la administración estatal de gobierno, a partir de la comparación de la gestión expulsada de Jozami, con la de su reemplazante Ernesto Selzer, designado por Ibarra poco después del debate recién considerado.

## DOS ESTILOS DE POLÍTICA Y DE GESTIÓN

---

Las ideas de gestión y de política servían entre otras cosas para describir un estilo de gobierno, quizás también para definirlo. El contraste entre las dos gestiones que dirigieron la CMV durante mi trabajo de campo permiten ilustrar con detalles estos estilos de gobernar, dado que cada uno de ellos se definía y era definido en cierto lugar con respecto a la política y la gestión, al igual que la propia oposición entre ambas gestiones.

Los dos subsecretarios estaban vinculados al campo conocido como progresismo porteño, que en la década del 90 se agrupó principalmente en el partido Frepaso. Uno de ellos, Eduardo Jozami era el líder de una corriente política llamada *Corriente de Participación Popular*. Militó en distintos partidos o corrientes de izquierda y fue preso en 1975 cuando era Secretario General de la Federación de Periodistas. Su estilo, a todas luces era político<sup>9</sup>. Desde el fin de la dictadura Jozami trabajó en periodismo y fue profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (Universidad de Buenos Aires). Hace tiempo inmerso en la vida política de la ciudad, fue varias veces legislador hasta llegar a la CMV, su primer cargo ejecutivo.

El otro subsecretario, Ernesto Selzer, era reconocido como “hombre de empresa”. Selzer era ingeniero con trayectoria en grandes empresas constructoras. Su primera experiencia en la gestión pública fue poco antes de llegar a la CMV desde el directorio de la empresa de autopistas de la ciudad. Selzer fue definido por uno de sus colaboradores como “uno de los técnicos que el Frepaso quiere lanzar a nivel nacional”. Selzer había sido en los ‘70 presidente del Centro de Estudiantes de Ingeniería por la izquierda peronista, pero en los últimos años – alejado de la política – había ocupado puestos como el de responsable de vivienda de la constructora *Benito Roggio e hijos*, una de las mayores empresas del país. Si su militancia pasada le daba un matiz político, en el momento de asumir en la CMV era identificado con la gestión. Si bien era afiliado al Frepaso llegaba a la CMV no desde el partido sino por su relación personal con Ibarra. Jozami en cambio había llegado en la repartición de espacios

de gobierno cuando el Frepaso ganó la Jefatura de Gobierno en 1999. Si Jozami era considerado un político que pasó a ocuparse de vivienda, Selzer era un técnico que sabía de vivienda y ahora entraba en la política.

La oposición entre los dos subsecretarios que se ocuparon de la CMV en el periodo estudiado fue vivida como una oposición bien marcada entre la política y la gestión y que podemos identificar con las ideas de gestionismo y politicismo que aquí estamos proponiendo. De un lado se ubica el estilo de Jozami con énfasis en la política, del otro lado, un énfasis en la administración como modo de llegar a sus objetivos. A pesar de cada uno volcarse sobre el otro extremo del continuum política-gestión, si consultados, los dos grupos de autoridades se reconocerían como exponentes de un modo de hacer las cosas que es mejor tanto en cuanto a la política como de la gestión. Ambos subsecretarios eran funcionarios de gestión pública y por ejemplo frente al líder de un movimiento social quedaban de igual modo claramente ubicados del lado de la gestión. Y ambos – aunque en diferente medida – jugaban el juego de la política partidaria ubicándose de ese lado cuando comparados con un arquitecto que sólo se ocupaba de verificar si ciertas variables se cumplían en un plano de obra. La oposición entre gestión y política, debe por tanto relativizarse, pero sin dejar de tener en cuenta que ambas gestiones, los empleados, y los que estábamos ahí, coincidiríamos en marcar un cambio de énfasis cuando un subsecretario reemplazó al otro. Llevado al extremo el contraste entre los dos estilos puede pensarse en términos de gestionismo y politicismo; o siendo más sutiles, en un “progresismo político” y un “progresismo de gestión” por marcar claramente la idea de que gobernar es cuestión especialmente de gestión, o que se trata más bien, inexorablemente, de política.

El rasgo crucial y distintivo del estilo de Jozami era el acercamiento hacia los destinatarios, realizado a nivel retórico, teórico y físico. Todos definían a Jozami a partir de esa característica pese a que cambiaba el modo como la misma se valoraba. Para algunos rivales ese estilo implicaba hacer política de modo ilegítimo en la gestión, para el grupo de Jozami era el modo adecuado de gobernar y era lo que daba a una gestión los calificativos de “participativa” y de “popular”. Para la propia gestión Jozami ese estilo formaba parte de lo que se entendía como principios políticos, ideología o directrices y también de un modo de gestión, en el sentido de modo de hacer las cosas.

En el caso de Selzer, en lugar de las palabras-símbolos centrales de “popular” y “participación”, en el estilo del progresismo de gestión se oían (en reuniones, indicaciones, órdenes) los términos de “prolijidad”, “eficiencia”, “transparencia”, “legalidad”. La gestión de Selzer establecía como prioridad el cumplimiento y ajuste de normativas y reglamentos burocráticos, una gestión “racional” que puede pensarse en relación a la descripción de la burocracia moderna de Weber<sup>10</sup>. Lo jurídico y lo burocrático era una verdadera obsesión del progresismo de gestión. Se decía frecuentemente que: “a su lado Selzer tiene un asesor jurídico que lee todo antes de que él lo firme”, y más de una vez oí a Selzer justificar su cautela o demora en la toma de decisiones con el argumento: “no quiero dentro de dos años tener que ir a dar explicaciones a tribunales”.

La prioridad en la gestión del progresismo político de Jozami era el campo llamado de lo “social”, que consistía generalmente en algo vinculado directamente a los destinatarios. Era una importante preocupación cotidiana de los empleados que destinaban reuniones específicas y mucho de su tiempo para tratar los temas englobables en la idea de “social” como los problemas de los destinatarios, su organización y sus demandas.

Con Selzer, en cambio, la principal preocupación pasó a ser la idea de “el expediente perfecto”. Los empleados eran quienes me presentaban este contraste y consideraban que ahora “sólo se fijan en el expediente”. En miles de indicaciones cotidianas, había aumentado la importancia dada a los trámites, antes consistentes en requisitos con menos variables administrativas tenidas en cuenta. Así, lejos del romance con las organizaciones de Jozami, la Vicejefe de gobierno definía a Selzer diciendo que “es una persona que no le gusta recibir a la gente. Él está en una asamblea y te dice “perdí cuatro horas de trabajo”, no quiere recibir gente, dice “te saturan, tardan horas en decirte lo que quieren”<sup>11</sup>.

Un funcionario de la gestión Selzer resumía el contraste entre los dos estilos: “En la autogestión con Jozami no había procedimientos. No había una forma de resolver la solicitud y con Selzer se pasó a la otra punta, quería contarle los pelos a las patas de la mosca”<sup>12</sup>. La opinión de las nuevas autoridades sobre la primera gestión era entonces que a pesar de fines nobles (y aquí fines puede asociarse a la idea de política como orientación y directriz), los medios impedían alcanzarlos: “firmaban cualquier cosa”, o “hacían todo a los ponchazos”, “sobre la marcha” y “sin control”. Sobre la política de autogestión, la segunda gestión consideraba que la ley que la regía – aprobada en la primera – “no contemplaba el contexto jurídico en el que se implementaba”. Por eso, debía ser reformada en pos de la “seguridad jurídica” necesaria para que se implemente.

Por esta crítica al modo de gestión, el grupo de autoridades que acompañaban a Jozami eran calificados de “voluntaristas” es decir, con buenos fines pero implementándolos de manera ineficiente. Varios recuerdan que Jozami “tenía pilas de cosas para firmar en su escritorio que no firmaba”. Desde el punto de vista de la gestión Selzer el estilo de Jozami no era popular o participativo sino “desordenado” o “ineficiente”. La cercanía hacia las organizaciones y lo que la gestión Jozami llamaba “gobernar para la gente”, para su sucesora era mera “demagogia” o “populismo” que era otra forma de referirse a la política que invade negativamente la gestión. Para el progresismo de gestión, la eficiencia era lo que separaba una buena gestión de una mala. Un funcionario de Selzer diría: “desde este lugar los fines políticos se persiguen a través de la gestión. Si vos tenés fines políticos, y no gestionás a través del cumplimiento de eso, entonces tenés un problema de incapacidad de gestión...”<sup>13</sup>

Para solucionar una situación en que se “dejó a la autogestión en manos de patotas” algunos asesores de Selzer comenzaron a elaborar una nueva reglamentación y proyecto de reforma de la Ley de autogestión, esta vez sin una mesa abierta a la participación de los destinatarios o las organizaciones impulsoras de esta política pública como en la época de Jozami cuando se permitió esa participación para la elaboración de la ley y su reglamentación. Según el asesor responsable debía crearse “un circuito sustentable en el tiempo”, “profesionalizarla” y “objetivar la autogestión” y esto no tenía nada que ver con los destinatarios. No era necesaria la participación porque la gestión estaba allí para contemplar sus necesidades, decían.

Esa eficiencia y ese orden, desde el punto de vista de la gestión desplazada, eran sólo “eficientismo”, “tecnicismo”, “legalismo” que obstaculizaban la necesidad de dar una respuesta rápida al problema de la vivienda. Según Jozami<sup>14</sup> “los tiempos de la administración no son los tiempos de la política” y hablaba de la burocracia como trabas que obstaculizaban la política. Lo que para unos eran procedimientos administrativos incuestionables para otros eran trabas que se debían intentar superar. Y así, para unos la política estaba ahí donde no se respetaban los reglamentos, para otros en las trabas propias de un legalismo que se detenía en lecturas de las normativas

“al pie de la letra” retrazando la implementación.

La gestión Jozami – según vimos – se podría resumir como con buena relación con los destinatarios y mala relación tanto con la burocracia como con las otras áreas del gobierno que integraban. En la gestión Selzer esas tres dimensiones se invertirían: eran “ibarristas”, “eficientes”, y desconfiados de las organizaciones. Respecto al último punto, uno de los miembros de esta gestión afirmó: “al Estado no le corresponde ser solidario como a las organizaciones, al Estado le corresponde cumplir la ley”.

En comparación con el de Jozami, el estilo de Selzer se acercaba más al polo de “Estado”, “administración”, “técnica” y “gestión”, y no al de la “política” y lo “social”. Era también, para todos, una gestión más “ordenada” y por eso se asociaba a la idea de gestión en contraste con una gestión desordenada asociada a la política por alejarse de la gestión. Por otra parte, ubicarse del lado social en la oposición entre Estado y sociedad, le daba al estilo de Jozami una posición de externalidad respecto a la gestión, e inversamente una internalidad con la política que ellos definirían como respecto de las luchas sociales, las organizaciones, la gente o el pueblo.

Esta diferencia entre las dos gestiones correspondía con el origen de los colaboradores escogidos por cada gestión: Selzer se rodeó de asesores con experiencia en otros organismos y no de la militancia social o la legislatura como los colaboradores de Jozami. Estos últimos explicaban que su presencia en el Estado era circunstancial y parte de una trayectoria política, que definían como de militancia. Los colaboradores de Selzer, por su parte, se definían como especialistas en gestión pública. Los pasantes incorporados por uno venían de carreras como administración de empresas y derecho, los de otro de trabajo social y sociología.

Además de un modo diferente de distanciarse de los destinatarios (creciente con Selzer), cada una de las gestiones que estuvieron al frente de la CMV, dieron otro significado a la relación entre planta permanente<sup>15</sup> y contratados. En la época de Jozami, a seiscientos empleados que conformaban la planta se sumaron otros doscientos contratados. Durante esta gestión, todo el funcionamiento de la CMV pasó a depender de los contratados, lo que era justificado por el subsecretario con razones políticas tanto como de gestión. Así, según la opinión de Jozami, para que la gestión funcione era necesario que políticamente se ponga en funcionamiento una administración que se adecuara a las nuevas políticas públicas que el organismo iría a implementar. Más tarde, la Gestión Selzer acusaría a Jozami de haber creado una “CMV paralela”. El nuevo subsecretario comenzó su gestión criticando la cantidad de contratados y prometiendo capacitación y otras medidas para que poco a poco se reduzca la distancia de ese grupo con la planta. Si bien en gran medida CMV continuó funcionando con un gran número de contratados, en la segunda gestión la distancia entre planta y contratados comenzó a reducirse al mismo tiempo en que la distancia entre autoridades y contratados aumentaba. Se buscaba que todos los empleados de la CMV sean del modo como antes se caracterizaba sólo a la planta: un estilo menos militante y más burocrático o laboral. Los contratados eran además asociados en su mayoría a la gestión anterior, por lo que fueron considerados en posición de distancia política y así alejados del lugar de las decisiones e intercalados en áreas con sectores de planta de modo en que su política se neutralice en la gestión.

En los meses siguientes al cambio de gestión. Selzer buscó de distintas maneras modificar la autogestión, que era la política más asociada a Jozami<sup>16</sup>. Estableció procedimientos más minuciosos de control para los trámites. Y comenzó a otorgar créditos a familias individuales en lugar de “colectivos” (a familias organizadas

en cooperativas), manteniendo los procedimientos pero buscando destinatarios con un perfil de clase media y menos politizado. Finalmente en los años siguientes, la autogestión dejó de ser la política más importante y con más presupuesto de la CMV, y otras, vinculadas a las llamadas “políticas tradicionales” como las de licitación a empresas para construcción de edificios, ocuparon su lugar y llevaron su presupuesto.<sup>17</sup>

El resultado de los cambios introducidos por la nueva gestión en la CMV, eran descritos como de despolitización y gestionalización. El Programa, los contratados y sus tareas, cambiarían con la llegada de una gestión que articularía de modo diferente las ideas de gestión y política. La idea de que en la gestión no podía haber política pasó a escucharse más seguido y también parece haberse intentado implementar en la organización y funcionamiento del Programa. En este sentido puede entenderse el cambio de perfil de los empleados, luego de algunas expulsiones o traslados, la prohibición a los destinatarios de estar siempre presentes como antes en las oficinas del Programa, la prohibición a los empleados de interiorizarse como antes en los temas de los destinatarios, y el cambio ya mencionado respecto al trato de las normativas.

La política debía quedar restringida a: ciertas personas (el grupo de autoridades), cierto tiempo (el electoral), cierto espacio (estatal por oposición a social). La búsqueda de este nuevo orden de gestión no política, hizo que las nuevas autoridades expulsaran empleados, frenaran proyectos, modificaran leyes. Inevitablemente, según la dinámica común en el Estado, estas medidas fueron consideradas políticas, y el estilo puramente de gestión que se buscaba instalar fue entonces visto como un estilo también político: un estilo cuya política era la presentación de cierta política (la considerada despolitizada) como modo de gestión. Este es el *gestionismo*, que considera *politicismo* a la crítica de los opositores que denuncian política donde ellos juran sólo buscar establecer el orden de gestión.

## PERSONAS ENTRE LA GESTIÓN Y LA POLÍTICA

---

Por último nos ocuparemos de las ideas de gestión y política, que parecen centrales en el pensamiento de las cuestiones estatales, aplicado a la clasificación y ordenamiento de los participantes del funcionamiento de un organismo público y de su vida política. No sólo las autoridades eran sometidas a la atribución de un lugar respecto a esas ideas: las mismas entraban en todo espacio de la cotidianidad estatal. Al mismo tiempo intentaremos distinguir los modos principales en que tales ideas aparecen articuladas.

En la CMV era importante saber quién era cada persona. Y quién era cada uno podía ser definido a partir de adscripciones políticas; a partir del modo en que se gestionaba o participaba de la gestión; y también a partir de una única escala que tenía como extremos a las dos ideas de política y gestión. En esta escala, cuanto más político menos de gestión y viceversa. En este ámbito de gobierno, además, la definición de dónde se ubicaba cada persona era ineludible ya que aunque nunca la clasificación estimaba a todos de modo permanente, en algún momento necesariamente se iría a “ser” alguna cosa política y de gestión. Esta bipartición advenía con especial fuerza durante los conflictos políticos y también podía verse cuando se presentaba cualquier recién llegado. Cuando aparecía un nuevo compañero de trabajo o alguna autoridad era designada nunca dejaba de

aparecer la pregunta *¿de dónde viene?*. Las respuestas a esa pregunta recuerdan las genealogías de antepasados estudiadas por la antropología y ubicaban a cada persona en mapas sólo inteligibles para los que viven la política de la ciudad de Buenos Aires. Mediante esta operación, una serie de coordenadas consistentes en nombres y afiliaciones localizaban a cada sujeto en un mundo de personas, grupos, lugares y funciones<sup>18</sup>.

El transcurrir en la cotidianidad de la administración pública se hacía a partir de esa constante consideración de quién era cada persona. En particular, importaba si las personas eran políticas o de gestión, y también cuál era la política de cada una de ellas. Las personas eran políticas o de gestión a partir de sus agrupamientos en facciones o grupos políticos (sindicales o partidarios), también del modo en que trabajaban y a partir del lugar donde realizaban sus tareas (cada espacio era también valorado con esta grilla). Así, las personas que actuaban en la política de Buenos Aires eran peronistas, radicales, progresistas o de izquierda. Eran personas técnicamente capacitadas, o políticamente interesadas. Estas pertenencias intervenían en la gestión cotidiana, y en cuestiones claves como en la definición del ritmo de un expediente (a partir del color político de sus impulsores), o al considerarse como dato significativo para prever la respuesta de un sector ante cierta decisión que lo afectaría.

Además de la identidad política, la clasificación de cada persona, podía hacerse sobre cada acción. No toda acción en el Estado era así clasificada pero sí toda acción *podía* serlo. Una persona podía ser peronista o radical, pero dos personas del mismo partido podían ser clasificados de modo distinto según su modo de trabajo, o del como habían hecho un día algún trabajo. Se podía actuar políticamente o con un “perfil de gestión”. Había gente más o menos política y más o menos de gestión. Y así, había en el organismo público grandes cortes longitudinales que dividían a todos los funcionarios y empleados, y también cortes que distinguían en cada lugar a cada persona, incluso a cada acción de cada persona. Una persona podía redactar una carta, por ejemplo, con distintos grados de politicidad. Y como las ideas de política y gestión van juntas, puede decirse que cuando ese estilo de escribir una carta era menos político, se consideraba más de gestión. Gestión y política funcionaban así como un par de ideas opuestas útiles para comunicarse en este mundo.

Puede decirse que querer saber quien era una persona tenía que ver más con la política que con la gestión ya que en el ideal de los que priorizaban la gestión las personas son sólo instrumentos de una maquinaria burocrática pensada como “despersonalizada”. Para el imaginario de los que ponen énfasis en la gestión en desmedro de la política, no importan las personas sino los procedimientos. Pero esto no quitaba que el grado de gestión sea pertinente en la continua y generalizada voluntad de clasificar a las personas y establecer distancias políticas entre ellas. Incluso entre los que “militaban” por lo que aquí estoy llamando de *gestionismo*, consistente en rechazar de modo tajante la presencia de lo percibido como política y postular que es necesario el reinado absoluto de la gestión. Se podría decir que el *gestionismo* es la doctrina que busca tener como única política a la gestión, o desde el punto de vista de los críticos de esta teoría – crítica de los que voluntariamente se enrolan del lado de la política – de pretender la imposible despolitización, y entonces hacer política con una mera apariencia de gestión. Desde el punto de vista de sus críticos no sería una doctrina sino una política enmascarada como doctrina, pero algunos defensores del *gestionismo* creían sinceramente que el establecimiento de una burocracia sin política era posible. Y puede de hecho asociarse este anhelo, con la modernización occidental en su dimensión de administración gubernamental, el tipo racional de dominación estudiado por Weber (1974, ver nota 9, más arriba).

Pero el ser gestión y ser política es una condición muy cambiante en el Estado y así, quién está de cada lado no puede ser definido de modo tajante y nítido. Esto no sólo es resultado del juego electoral, de alianzas y de cambios de funcionarios que hacen que la persona que hoy está en el gobierno mañana pueda estar en el llano de la política opositora. Es cambiante también porque la situación de ser gestión o política es plenamente relacional y dependiente del contexto. Una persona puede estar simultáneamente haciendo gestión para unos y política para otros, según el punto de vista o la dirección de la acción. Pero esquematizando, para intentar entender el uso de ese par en situaciones sociales particulares, se podría decir que como ocurría en la discusión entre Jozami e Ibarra, la gestión se identifica con uno mismo, o con lo idéntico y afín a uno mismo; mientras que la política aparece asociada a la diferencia, al otro, o a lo que está contra uno o de la gestión de uno. Claro que también hay diferencias y facciones opuestas de gestión – y como vimos, políticas asociadas a uno mismo – pero según este esquema esas diferencias tenderían a entenderse como diferencias políticas. En este sentido es que puede decirse que toda gestión es politizable y, aunque también toda política tiene en potencia una gestión que la lleva a cabo y todo es tan gestionalizable como politizable, en principio (por *default*) la oposición en el Estado se entiende como política y no como gestión.

Acorde con ese principio, en la implementación de la autogestión, era visible como destinatarios y empleados de la CMV se distribuían a partir de la distancia medida desde el punto de vista de cada grupo de autoridades. Con la llegada de cada nuevo subsecretario las relaciones se resignificaban y más allá de la pertenencia originaria de camadas de personas ingresadas en cada época, el contrato social volvía a establecerse definiendo nuevamente la línea que separa los que son parte de la gestión y los que son parte de la política.

A partir de este mapa de afinidades que ubica a los opositores del lado de la política podemos considerar la variante más corriente en que opera el par política-gestión. Es quizás el modo más típico y fuerte de relación entre esas ideas y consiste en la separación abrupta entre dos dimensiones que se excluyen. Dado que la gestión es *uno mismo*, la política es lo ajeno y, como tal, lo que debe ser eliminado, la operación de excluir la política, así, explica mucho de la dinámica cotidiana de la administración pública. En este modo de pensar el mundo, el centro es la gestión y la política es algo externo que se entromete. Así, la aparición de la política en el ámbito de la gestión pública es contaminación que debe ser combatida y así la búsqueda de un orden de gestión se vivencia como búsqueda de limitar la política. En este sentido, la política es lo diferente a la gestión que puede aparecer de múltiples formas como lo no administrativo (intereses particulares, conflictos, colores partidarios, desorden burocrático) o también como cualquier cosa diferente o alejada del grupo de autoridades que en determinado momento representa la gestión.

Vimos que lo diferente en la administración pública se conceptualiza como político. Por ajeno a la gestión, lo diferente y político debía ser excluido. Pero cuando ocurre que la política se asocia a la gestión, o a *una* gestión a cargo de la administración (cuando se trata de *la* política *de* la gestión) la misma pasa a ser “política en el buen sentido de la palabra”. En esta configuración, la política es positiva y legítima en la gestión y lejos de querer excluirla es la encargada de dirigir la gestión. La política pasa a referir a lineamientos y directrices y ya no a conflicto, desorden y oposición crítica que debe ser eliminada. En esta segunda acepción, la política continua siendo algo externo y diferente a la gestión. Pero cuando la política era la de uno, o la de un grupo con

intereses comunes a los de uno, la misma era bienvenida en la gestión como “dirección”, “corrección” o incluso “transformación” de una gestión ajena que, por ser tal, pasa a ser política ya no en el buen sentido del término. Este es el caso que vimos ilustrado en el modo como Jozami se defendía en el debate contra el Jefe de Gobierno. Cuestión de punto de vista y modos de interpretación será saber si en determinado momento una política es legítima y transformadora; ilegítima pero instrumental; o negativa y contaminada.

Tanto como la política y la gestión pensadas como dimensiones en conflicto, la política que es positiva y complementa a la gestión organizaba las relaciones entre personas de la CMV. Podemos ver esto en otro corte clasificatorio del organismo público que al igual que las identidades que responden a *de dónde viene cada persona* establece una macro división en la que todos se ven incluidos de algún modo. Consiste en la separación de las personas a partir del tipo de régimen laboral o del cargo ocupado, que organizaba las funciones de todos en la CMV y también se pensaba con las categorías de gestión y política. Según esta partición en primer lugar el organismo se partía en dos entre empleados y autoridades, estos últimos percibidos del lado de la política y los primeros del de la gestión. Las autoridades se dividían entre miembros de planta ejecutiva (más de gestión) y funcionarios nombrados (a cargo de la política). Los empleados, por su vez, se dividían en planta permanente, que era el grupo más específicamente de gestión; y los empleados contratados que eran políticos frente a la planta pero de gestión frente a las autoridades. Los contratados tenían funciones laborales similares a la planta pero al contrario de esta – y como las autoridades – no tenían estabilidad laboral.

Esta bipartición entre gestión y política aplicada a espacios y funciones de los que están en la CMV tiene que ver con la idea de que la política dirige la gestión. Las mitades que así se separaban no eran pensadas como equivalentes. En este esquema organizativo la gestión se encuentra subordinada a la política en cada área considerada, por lo que toda la estructura de gobierno se escalona de modo jerárquico reproduciendo en cada sección, en cada organismo y en el gobierno como un todo, ese ordenamiento. Estas ideas se reproducen hacia arriba y hacia abajo en la estructura del gobierno de la ciudad. En cada Dirección o Secretaría del gobierno, y en cada Programa o sección administrativa de las mismas, para abajo queda el espacio social de gestión y para arriba el de la política. Este orden organizaba también la planta en su interior, y a las autoridades entre ellas. Como vimos, la política en este sentido no es aquí lo que invade la gestión, sino más bien lo que la orienta. Pero a pesar de positiva, nótese, la política sigue siendo concebida como algo externo que interviene desde afuera y que para ser efectiva debe ser agenciada por las personas que están en la gestión y *hacen* la política. O que establecen una política *haciendo* su gestión.

Esta estructura es representada por un organigrama piramidal, formal, que era válido a pesar de que también era cotidianamente ignorado, contradicho o tergiversado. Las autoridades eran las únicas que podían hacer política en la gestión de modo legítimo, según la teoría que acompaña al organigrama de espacios jerarquizados. El orden se desdibujaba si consideramos por ejemplo que personas de planta ocupaban también funciones jerárquicas, pero a pesar de las continuas excepciones, este orden no era sólo ideal y efectivamente ordenaba muchas de las relaciones cotidianas en el organismo. El desafío para pensar el Estado es entonces mostrar un esquema clasificatorio que se imponía de modo rígido moldeando lo vivido en la CMV; podía ser blando frente a las continuas y cotidianas transfiguraciones; y en muchos casos no era para nada válido ni respetado.

A pesar de que las jerarquías pueden desdibujarse, o incluso olvidarse, en todo lugar de la CMV la separación entre gestión y política y sus consecuencias eran tenidas en cuenta. No se trata ésta de una gran distinción que en las relaciones entre personas siempre se superaba o dejaba de lado: de cerca también nos encontramos con la distinción. Cuando había reclamos o pedidos, se dirigían a los que se ocupaban de la política. Las órdenes, por otra parte, circulaban en la dirección vivida como de arriba para abajo, de la política para la gestión. Considerando la CMV en el gobierno de la ciudad, a pesar de que la política recorría sus pasillos cotidianamente, mirada desde el punto de vista de niveles superiores de gobierno era considerada efectivamente un espacio de gestión.

Teniendo la política esa ambivalencia de ser la que “orienta y dirige” al mismo tiempo que la que “debe ser expulsada” en la clasificación de personas particulares vemos que su amplitud no le impide definir de forma clara y precisa los perfiles que ordenan la percepción en cada caso a considerar. A pesar de la variedad que posibilita este lenguaje, podemos distinguir tipos de gente: entre la mezcla y la pureza estaban los que se ubican claramente del lado de la política (un “coordinador ejecutivo” que organizaba actos políticos invitando a destinatario); los que están de modo nítido en la gestión (una socióloga con maestría en políticas públicas que buscaba neutralidad); y también los que son percibidos con un lugar ambiguo respecto a los dos extremos de la clasificación (un empleado de la jefatura de gobierno que intentaba encauzar reclamos políticos en la plaza de mayo en mecanismos de gestión). Había, también, quienes eran percibidos de un modo que se alejaba de la política y de la gestión como es el caso de las personas que sin protestar ni dar explicaciones abandonaban su condición de beneficiarios o de actores del proceso de implementación de la política de vivienda.

En la CMV pude acompañar transformaciones que hacían que personas de la política pasaran a ser entendidas como de gestión (quizás se trataba más bien de una transición entre dos posiciones ambiguas de partida y de llegada). La radicalidad con que muchas veces se oponía política de gestión no impedía que personas o situaciones traspasaran esa barrera. Un análisis etnográfico que incluye cambios diacrónicos, permite ver como de hecho se perciben transformaciones categóricas<sup>19</sup>. Este fue el caso de dieciocho empleados contratados de planta ejecutiva en tiempo de política electoral<sup>20</sup> y fueron convertidos en empleados de planta, violando por decreto la ley nacional que suspendía el acceso a la misma<sup>21</sup>. Personas identificadas con la política ingresaban al espacio más identificado con la actividad de gestión. Este grupo logró una situación única de privilegio por combinar estabilidad y confianza política, por pertenecer al mismo tiempo al espacio político y al de gestión. Esta acción fue entendida por miembros de la CMV como invasión de la política en la gestión. Pero también justificada como medida de gestión: esas personas debían integrar la planta, ya que con su ingreso se reforzaban los lineamientos políticos que para los autores de la medida debían guiar toda gestión<sup>22</sup>.

Se podría generalizar que como los que pasaron a la planta, toda persona que entra en relación con el Estado parece estar siempre de algún modo entre la política y la gestión. Al considerar el sistema en funcionamiento puede verse algo más que una simple purificación entre las ideas de gestión y política, el encuentro y combinación de la política con la gestión eran cotidianos y continuos. No obstante, la separación continuaba estando vigente y el encuentro o choque entre las dos dimensiones no llegaba a considerarse totalmente normal.

## DEL MOVIMIENTO CONTÍNUO ENTRE LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN

---

En este trabajo busqué presentar más que nada algo de la diversidad de formas con que el par gestión y política puede verse en la cotidianidad estatal. La polisemia de cada uno de los términos les permite flexibilidad para ser utilizados en distintos sentidos, lo que no quita que ese sentido en que aparece el par en cada momento no pueda ser definido de modo unívoco entre los participantes. En la CMV, el cambio de énfasis entre los dos polos del par política-gestión fue significativo desde el punto de vista de los que participaban directamente de la implementación, para quienes cada uno de los estilos de gobierno hizo diferencia. Dos teorías distinguibles se encarnaban en personas y modos de gestión o, digamos al revés, ciertas personas a cargo de la administración estatal tenían como modo de expresar sus ideas a dos articulaciones distintas de los términos de política y gestión. Posteriormente, vimos como más allá de la siempre vigente macro distinción entre las dos gestiones, distintos cortes clasificaban a las personas respecto a la política y a la gestión (por sus acciones, por su afiliación partidaria, por su lugar en el organismo), y como esos cortes eran simultáneos sin necesariamente corresponderse. Así, mientras una distinción se veía en todo lugar como un manto homogéneo, al mismo tiempo permitía el juego de la política y la gestión en cualquier espacio, incluso en dirección opuesta a esa clasificación más abarcativa.

El esquema de significación que intenté presentar, puede parecer una estructura rígida que no da cuenta de mucho de lo vivido en una situación estatal. De hecho en el Estado como campo etnográfico había pensamientos y acciones concebidas más allá de la política y la gestión. Un error, una pelea, una orden podía vivirse como más allá de esas dos nociones. Ese “más allá” sin embargo, podía ser capturado por la política y la gestión, porque podía ser que los errores, las peleas o situaciones sean politizados, o bien, concebidos como relativos a la gestión de algún modo no político. En el campo de una implementación estatal, la política podía ingresar tanto como salir en cualquier momento. Cualquier forma de hacer las cosas podía ser cuestión de gestión y de política, y también cualquier forma de no hacer las cosas. Había mucho, por tanto, más allá de la gestión y de la política, pero poco o nada que no pudiera ser politizado o gestionalizado. En algunos momentos, como los de conflicto político manifiesto, la politización se mostraba como un proceso de crítica que alcanzaba cualquier dimensión. El *gestionismo* y el *politicismo* se enmarcan en este juego de los dos conceptos como extremos, cuando o todo era gestión o todo era política. Pero esta distinción tiene valor sólo como tipo extremo. Se trataba de una posición difícil de encontrar de modo puro porque todo actor estatal suele reconocer la importancia de tener en cuenta “la otra” dimensión (la del Estado, o de la sociedad, de la gestión o de la política). La diferencia de estilos, más bien se expresaba de modo más suave, por ejemplo en la consideración de cuál era la dimensión “otra” y “propia” para cada grupo de autoridades.

Entender el significado del par política y gestión – y de sus posibilidades – no parece depender de una definición rígida, sino de una que contemple el movimiento dinámico que lo constituye. Estos movimientos que *hacen* la vida estatal pueden graficarse entre esas dos dimensiones que mutan al punto de a veces aparecer como estilos o modos de actuar y otras como objetos de posesión. Como el Estado mismo, a veces la gestión es un modo de pensar y otras una cosa que se aspira ganar. Vimos que otras veces la gestión y la política son puntos de vista opuestos que hacen parte de la política estatal y podemos ver también a las dos ideas como la misma

sustancia que se expresa en diferente *estado*. En este sentido, toda política puede verse como posible gestión y toda gestión como desarrollo de una política que la origina. Según esta forma de pensar la articulación entre las dos ideas las personas hacen política para llegar a ser gestión o son gestión para llegar a hacer una política. Y así, la política y la gestión parecen ser dos metas que continuamente se alternan e intercalan.

Desde este punto de vista que acomoda las dos dimensiones de la política estatal como derivables una de otra, imponer una política o llegar a ser gestión puede ser un modo de explicar la lucha por el poder. Avanzar en una u otra dirección, sin embargo, no parece tratarse de una alternancia entre dos equivalentes sino más bien de dos estados diferentes y complementarios: la gestión se asocia a la estabilidad, mientras que la política al conflicto y al cambio. Por tanto, podemos graficar el sentido de la dinámica en este sistema político como un movimiento de la política a la gestión en que un flujo avanza hasta cristalizarse y parar o estabilizarse. La gestión es vivida como un punto de llegada, como la consagración de una política que se pretende definitiva. Pero este juego parece no poder terminar nunca en la cristalización: por más fuerte y seguro que el orden de gestión se establezca, siempre será provisorio. Por tanto podemos ver este esquema de forma sistémica sólo si se considera el desequilibrio constante y la continua posibilidad de cambio. Porque pareciera que todo orden es susceptible de mostrarse como sólo una política (como una política particular, de un grupo) y entonces será sólo una cuestión de política y de gestión el lograr que un orden actual se vea más o menos fértil – más político o más de gestión según quien lo evalúe – para que la aparición de una nueva política desestabilice, desordene y proponga volver a ordenar.

Es verdad que hay especialistas del cambio y especialistas de la estabilización. Pero estos son papeles que pueden ser ocupados por la misma persona en momentos distintos. Es interesante que dos años después de la disputa entre Jozami e Ibarra el escenario político había cambiado y así también la posición respecto a la política, la gestión y del sentido de las operaciones de politizar o gestionalizar. Jozami había pasado a aprobar las posiciones del gobierno nacional de Nestor Kirchner y podía escuchárselo entonces hablando en defensa de una gestión sin el tono de crítica política con el que lo vimos más arriba. Ibarra había sido destituido por el papel del gobierno en el incendio de una discoteca y luego de intentar hasta el final un *gestionismo* que despolitice (judicializando) el conflicto; había pasado a hablar desde el llano de la política partidaria sin espacios institucionales, su discurso era eminentemente político desde una posición parecida a la de Jozami en el debate analizado. En marzo de 2006, en una entrevista periodística<sup>23</sup>, Ibarra comentó su intención de fundar un nuevo partido. El mismo se llamaría *Frente Progresista y Popular*; lo que permitiría mantener las siglas FPP de la *Fundación de Políticas Públicas* creada por Ibarra cuando estaba en la gestión. El cambio en la nomenclatura parece hablar de un cambio de posición y punto de vista, que forma parte de los movimientos a los que me refiero. En lugar de la gestión que buscaba no discutir políticamente, ahora Ibarra era la política. Desde ahí, buscaría “hacer política” para volver a la gestión. Aún cuando siglas, espacio físico y muchas de las personas sean las mismas, era ahora más apropiado un *Frente Progresista y Popular* que una *Fundación de Políticas Públicas*, más apropiada para tiempos de gestión.

---

*Salvador Schavelzon é professor de Ciências Antropológicas da Universidade de Buenos Aires, mestre pelo programa de pós-graduação em Sociologia e Antropologia do IFCS/UFRJ e doutorando em Antropologia Social pelo Museu Nacional/UFRJ.*

## NOTAS

---

- 1 Este artículo se basa en una ponencia presentada en el Grupo de Trabajo 9 – “Antropología do Estado” de la 25ª *Reunião Brasileira de Antropologia*, organizada por la *Associação Brasileira de Antropologia* y realizada del 11 al 14 de junio de 2006 en Goiânia, Goiás, Brasil. El GT fue coordinado por Piero Leirner y Ciméa Bevilaqua. A ambos agradezco los comentarios y el incentivo para transformar ese primer trabajo en este artículo.
- 2 El organismo tenía relativa importancia en el campo de las políticas sociales destinadas a la población más pobre de la ciudad, pero en esos años de aguda crisis económica, no manejaba un monto presupuestario considerable, al lado de secciones gubernamentales ocupadas de la asistencia directa de la población carente. La política de autogestión había llegado a la CMV luego de años de demanda por parte de organizaciones sociales y tenía una importancia simbólica y presupuestaria predominante dentro del organismo.
- 3 Desde 1994 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene carácter autónomo con constitución propia y elección directa de su Jefe de Gobierno.
- 4 *Noticias Urbanas Diario Online* ([www.noticiasurbanas.com.ar](http://www.noticiasurbanas.com.ar)) días 17, 18, 20, 21 y 22 de marzo del 2002. Y diario Clarín del 19/3/02 ([www.clarin.com](http://www.clarin.com)).
- 5 Entrevista a Eduardo Jozami, fecha 11/2/03. Salvador Schavelzon.
- 6 Elisa Carrió del ARI, partido al cual Jozami se había integrado meses antes de ser expulsado de la CMV.
- 7 *Página 12*, 16/3/02.
- 8 Los movimientos de la política y gestión, entre la immanencia y la trascendencia, recuerdan a los de la sociedad y la naturaleza en el análisis de Latour de la constitución moderna (1994). Los dos pares también pueden pensarse con las mismas operaciones de purificación e hibridez en las teorías que las articulan. Y es posible que las dimensiones de sociedad y naturaleza de los modernos según Latour no sólo se muevan del mismo modo que la gestión y la política sino que sean, en el contexto de la administración estatal, exactamente las mismas dos dimensiones.
- 9 En ese sentido también aporta la anécdota de que Jozami aparece citado por el Che Guevara en su diario de Bolivia: “Precisé el viaje de Tania a la Argentina para entrevistarse con Mauricio y Jozami y citarlos aquí” (Guevara, 1967) ya que iba a participar en conversaciones con vistas a iniciar un foco guerrillero en Argentina.
- 10 Weber describe la burocracia vinculada a la racionalidad moderna de este modo: “La especificidad de la cultura moderna son las ‘normas calculables’, y particularmente de su base técnica y económica, [que] exige precisamente esta ‘calculabilidad’ de los resultados. [...] Su índole peculiar, bien recibida por el capitalismo, evoluciona tanto más perfectamente cuanto más ‘deshumanice’ la burocracia, cuanto más acabadamente logre despojar a los asuntos oficiales del amor, el odio y demás factores personales, irracionales y emocionales que escapan a todo cálculo. Esta es la índole peculiar de la burocracia, y es estimada como su virtud específica” (1974: 151, traducción mía). Si Weber ilustra al *gestionismo*, el *politicismo* podría asociarse a la aplicación de teorías de la omnipresencia de la política como las que se basan en la concepción de poder de Foucault (1992).
- 11 Entrevista a Cecília Felgueras, 12/11/02. Salvador Schavelzon.
- 12 Entrevista a Luis Ostrej, 18/3/03. Salvador Schavelzon.
- 13 Entrevista a Darío Rubinstein, 11/2/04 Salvador Schavelzon.
- 14 Entrevista a Eduardo Jozami, fecha 11/2/03. Salvador Schavelzon.
- 15 *Quadro permanente*, en Brasil.
- 16 El hecho de que se trate de una política de autogestión permite una reflexión especial sobre las dos categorías que aquí analizo. Por delegar la gestión en los destinatarios siempre se consideraba como más política que otras políticas públicas. El modo como cada subsecretario la llevó adelante, sin embargo, muestra como puede gestionalizarse o politizarse una misma política pública y así, por ejemplo, como puede haber una autogestión más o menos estatal, fortaleciendo o impidiendo su parte “auto”.

- 17 Incluso se llegó a decir que la razón de la existencia de la autogestión se debía solamente a la crisis económica que por dos años hizo inviable las políticas tradicionales que dependían de las empresas constructoras que dejaron de participar ante la incertidumbre financiera. Este argumento explicaba la entrada de la política en la gestión, al mismo tiempo que politizaba el tema de la decisión de cuáles políticas públicas se priorizaban.
- 18 Por ejemplo "Viene del sector más negociador de ese partido", "lo puso el legislador Gonzalez Urrutia", "es gente de Paco Ramirez, referente de Boedo", "lo mandan de la Secretaría de Medio Ambiente", "estaba en la Comisión de Presupuesto de la Legislatura", "milita en el local del Bajo Flores", "fue el que organizó el Programa de ayuda alimentaria en Promoción Social", "viene de Franja Morada de Ciencias Sociales", "es Licenciado en administración de empresas".
- 19 Sería interesante pensar también si un análisis de ese tipo permitiría observar un cambio en los modos de clasificar. En el caso estudiado sólo me encontré con cambios de este otro tipo: lo que no era de política y de gestión, no solía aparecer como una grilla clasificatoria alternativa, sino como falta de clasificación.
- 20 La idea de "tiempo electoral", busca ser análoga para el estudio del Estado de la de "tiempo de política" utilizada en comunidades del interior de Brasil por Palmeira y Heredia (1995). El tiempo de la política en un organismo estatal como la CMV también es vivido como un tiempo extraordinario pero no responde al calendario electoral y es virtualmente omnipresente.
- 21 El argumento legal con que había sido decretado habría la posibilidad de que un futuro Jefe de Gobierno cancele la medida, pero no era probable que esto sucediera y estas personas se consideraban definitivamente como parte del sector más jerárquico de la planta.
- 22 Pese a lo extraordinario con que se entendió esta medida, quizás por el extremo de politización que expresó, tanto como la permanencia, el ascenso en el Estado siempre se asocia a un condicionamiento político. Contratados dependían de la política para ser renovados y para acceder a mejores posiciones. Puede decirse que todo técnico (incluso de planta) sentía en algún momento un límite marcado por la política. Es lo que muchos profesionales que trabajan en el Estado consideran un problema de articulación entre las dos dimensiones. Los estratos más elevados de la carrera administrativa y de la estructura burocrática, se encuentran con un umbral que es tanto del pensamiento como de la organización social de las instituciones y aparece cuando la política partidaria se torna necesaria para ascender o mantenerse en determinados puestos. Responder a autoridades políticas en las decisiones ejecutivas y la colaboración con la estructura partidaria puede ser, así, el modo en que la política aparece para personas puramente identificadas con la gestión.
- 23 *Página 12*, Jueves 13 de Abril de 2006, página 8, entrevista Santiago Rodríguez.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ABÉLÈS, Marc. 2000. *Un Ethnologue à l'Assemblée*. Paris: Odile Jacob.
- ABRAMS, Phillips. 1988. "Notes on the Difficulty of Studying the State". *Journal of Historical Sociology* 1(1): 59-89.
- AGAMBEN, Giorgio. 2006. "The Potency of Thought". *Revista do Departamento de Psicologia, UFF* 18(1): 11-28. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- BOURDIEU, Pierre. 1996 "Espíritos de Estado. Gênese e Estrutura do Campo Burocrático". In *Razões Práticas. Sobre a Teoria da Ação*. Campinas: Papius.
- EVANS-PRITCHARD, E. E. 1969. *Les Nuer*. Paris: Gallimard.
- FOUCAULT, Michel. 1991. "Governmentality". In C. Gordon & P. Miller (eds.) *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Microfísica del Poder*. Madrid: Ed. La Piqueta.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Sécurité, Territoire, Population*. Cours au Collège de France, 1977-1978. Paris: Hautes Études/Seuil/Gallimard.
- GEERTZ, Clifford. 2000. *Negara. Estado-Teatro en Bali del Siglo XIX*. Barcelona: Paidós.
- GUEVARA, Ernesto. 1967. *Diario en Bolivia* [On Line] Disponible en sitio de Granma internacional digital <http://www.granma.cu/che/homeche.html> actualizado el 8/10/2002 (consultado el 1 de enero 2006).
- GUPTA, Akhil. 1995. "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State". *American Ethnologist* 22(2): 375- 402.
- LATOUR, Bruno. 1994. *Jamais Fomos Modernos. Ensaio de Antropologia Simétrica*. Rio de Janeiro: Coleção TRANS. Editora 34.
- \_\_\_\_\_. 2004. *La Fabrique du Droit. Une Ethnographie du Conseil d'État*. Paris: La Découverte / Poche.
- LEACH, Edmund. R. 1964. *Political Systems of Highland Burma. A Study of Kachin Social Structure*. Boston: Beacon Press.
- PALMEIRA, Moacir e Beatriz Heredia. 1995. "Os Comícios e a Política de Facções". *Anuário Antropológico/94*: 31-94. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- PANTALEON, J. 2004. *Entre la Carta y el Formulario. Política y Técnica en el Desarrollo Social*. Serie Etnográfica. Buenos Aires: Ed. Antropofagia.
- SCHAVELZON, Salvador. 2006. Política na Gestão e Gestão sem Política. Uma Etnografia sobre Pensamento Estatal, Forma e Conflito na Implementação de uma Política de Moradia na Cidade de Buenos Aires. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PPGSA/IFCS/UFRJ.  
Disponível Online em: [www.ifcs.ufrj.br/~ppgsa/mestrado/Texto\\_completo\\_245.prn.pdf](http://www.ifcs.ufrj.br/~ppgsa/mestrado/Texto_completo_245.prn.pdf)
- STEINMETZ, George. 1999. "Introduction. Culture and the State". In G. Steinmetz (ed.) *State/Culture. State Formation After the Cultural Turn*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- STRATHERN, Marilyn. 1991. *Partial Connections*. Lanham: AltaMira Press.

- TARDE, Gabriel. 1999. *Monadologie et Sociologie*. Paris: Empêcheurs de Penser en Rond.
- TAUSSIG, Michael. 1997. *Magic of the State*. New York/London: Routledge.
- WEBER, Max. 1974. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- YANG, Shu-Yuan. 2005. "Imagining the State. An Ethnographic Study". *Ethnography* 6(4) 35-56: 487-516.

## **El *Gestionismo* y el *Politicismo* en el Estado: el caso de dos estilos de gobierno en la Comisión Municipal de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires**

### RESUMEN

---

En base a la etnografía de la implementación de una política habitacional de autogestión en la Comisión Municipal de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, este trabajo busca preguntarse por modos de racionalidad y pensamiento propios de espacios de administración estatal. Estos modos parecen poder ser abordados a partir del par de nociones nativas de gestión y política; y del juego de articulaciones que su uso posibilita constituyéndolos en términos de un verdadero lenguaje necesario para hacer política en estos espacios. En este artículo se busca mapear las distintas articulaciones y entender los movimientos de ese par a partir de tres puntos de observación: la discusión llevada a cabo por dos autoridades de gobierno en un debate político; la definición y percepción de dos estilos diferentes de gobierno que pueden ser identificados con lo que me gustaría llamar de gestionismo y politicismo; y el modo de clasificación de las personas en el organismo público estudiado.

PALABRAS CLAVE: antropología del Estado, antropología política, gobierno local, gestión y política.

## **O “Gestionismo” e o “Politicismo” no Estado: o caso de dois estilos de governo na *Comissão Municipal de la Vivienda* da cidade de Buenos Aires**

### RESUMO

---

Com base na etnografia da implementação de uma política habitacional de autogestão na *Comissão Municipal de la Vivienda* do Governo da Cidade de Buenos Aires, este trabalho procura refletir sobre modos de racionalidade e pensamento próprios de espaços da administração estatal. Parece possível abordá-los a partir do par de noções nativas *gestão e política*, assim como do jogo de articulações que seu uso possibilita, contituindo-os em termos de uma verdadeira linguagem necessária para se fazer política nesses espaços. Busca-se neste artigo mapear as distintas articulações e entender os movimentos desse par a partir de três pontos de observação: a discussão entre duas autoridades de governo em um debate político; a definição e percepção de dois estilos diferentes de governo que podem ser identificados com o que se propõe chamar de “gestionismo” e “politicismo”; e o modo de classificação das pessoas no órgão público estudado.

PALAVRAS-CHAVE: antropologia do Estado, antropologia política, governo local, gestão e política.

**“Managementalism” and “Politicism” in the State: the case of two government styles in the *Comisión Municipal de la Vivienda* of Buenos Aires (Argentine)**

**ABSTRACT**

---

Considering the implementation of a self-management housing policy, developed in *Comisión Municipal de la Vivienda* (Buenos Aires City Council), this study seeks to understand the State’s own rationale. It seems possible to understand such a rationale taking into account, simultaneously, the native categories ‘administration’ and ‘politics’ and the articulations its use authorizes, constituting a necessary language for this political arena. The article maps these native categories and its articulations after three points of observation: 1) the discussion between two governmental authorities in a political debate; 2) the definition and perception of two different styles of government, identified as ‘gestionismo’ (managementalism) and ‘politicismo’ (politicism); and, 3) the way governmental staff are classified.

KEY WORDS: political anthropoly, anthropology of the State, local government, administration, politics.

