

LA BATALLA CONTRA EL ESTADO: TRABAJADORES EN LA LÍNEA DEL FRENTE

por Pilar Arcidiácono* y Luisina Perelmiter**

“Amo ser el topo dentro del Estado. Soy el que destruye el Estado desde adentro” —repetía Javier Milei a poco de asumir la presidencia, en diciembre de 2023—. La Libertad Avanza (LLA), un novel partido de extrema derecha, ganó las elecciones con un discurso antiestatista que pronto se tradujo en instrumentos institucionales concretos: la denominada Ley Bases, enviada al Congreso a pocos días de asumir; la creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, a cargo de Federico Sturzenegger, uno de los principales autores intelectuales del nuevo gobierno; y el Plan Burocracia Cero catapultan una reforma profunda de la estructura estatal argentina y sus atribuciones.

El cierre de programas sociales y de salud, la suspensión de prestaciones críticas, la emergencia presupuestaria y la desafectación masiva de personal estatal son noticia corriente, en un proceso que siempre promete extenderse. Según un relevamiento publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), la cantidad de empleados pertenecientes a la Administración Pública Nacional, a sociedades y empresas estatales, se redujo un 10% entre enero de 2024 y enero de 2025. Si bien la mayor parte de los despedidos fueron empleados con contratos precarios, la mo-

* Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Investigadora Independiente del Conicet y profesora de sociología política (UBA), Argentina. Junto con Luisina Perelmiter publicó en 2024 *De bobo, nada. Cómo funciona la Anses y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado* (Siglo XXI). E-mail: pilar.arcidiacono@gmail.com.

** Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología (UBA). Investigadora del Conicet y profesora titular en el Idaes-Unsam, Argentina. Ha publicado *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino* (Unsam Edita). E-mail: luisina.perelmiter@gmail.com.

tosierra también avanzó hacia plantas transitorias y permanentes. El gobierno se vanagloria además de una labor institucional de envergadura, como el cierre o desmembramiento total de carteras y agencias. Con trayectorias diferentes, los casos del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el de las Mujeres, Géneros y Diversidad, o el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo son los que más visibilidad tuvieron. La escena podría remitirnos a las políticas de reforma del Estado de la década de los 1990. Sin embargo, varias de las medidas desandan capítulos importantes de la modernización del Estado en aquellos años. Para algunas de las burocracias del bienestar que se expandieron luego de la crisis de 2001, los años 1990 fueron un “momento arquitectónico” (Gamallo 2022).

En ese sentido, aunque de modo desperejo, las políticas de desmantelamiento estatal en la Argentina de Milei, pero también en el Brasil de Bolsonaro o el Estados Unidos de Trump, entre otros casos, parecieran inscribirse no sólo en la “batalla cultural” contra los legados del ciclo político inmediatamente anterior, sino en una reforma de más largo aliento, que retrotrae parte de la infraestructura estatal a momentos previos. Se trata de transformaciones que ponen en juego la capacidad estatal de proveer bienes y servicios públicos básicos (por ejemplo, frente a catástrofes ambientales) o de regular el mercado y salvaguardar aspectos del bienestar común (como las leyes que regulan la producción y el consumo de alimentos y medicamentos). Pero también, como señaló la literatura especializada para otros países, estos procesos de desmantelamiento ponen en cuestión la democracia —al menos tal y como la conocemos (Bauer y Becker 2020, Lotta et al. 2023, Becker et al. 2023, Yesilkagit et al. 2024)—.

En este escenario: ¿Cómo se vive el asedio al Estado desde sus oficinas y escritorios? ¿Qué se hace frente a los despidos y el desmantelamiento de políticas? ¿Qué estrategias de supervivencia, de protección de las políticas o de los puestos de trabajo se despliegan? Con estas preguntas en mano, conversamos con algunos trabajadores públicos ubicados en diferentes zonas sociales del Estado (desarrollo social, salud, trabajo, seguridad social, género, diversidad), particularmente amenazadas, algunas incluso ya desmanteladas. Como es de uso, los nombres de los entrevistados han sido resguardados para proteger su anonimato. A modo de crónica, ofrecemos aquí algunas reflexiones al calor de la coyuntura.

I. Despedir, dismantelar, cerrar: microfísica del asedio

Mirada desde adentro, la experiencia del asedio al Estado es heterogénea. Puede asumir la forma del cierre abrupto de agencias enteras, pero en la mayor parte de los casos, se trata de un proceso más gradual y desordenado de desmembramiento, reubicaciones, vaciamiento, amenazas de cierre y olas de despidos.

No siempre el peor futuro está claro para los trabajadores estatales. Hay ambivalencias, autoridades de segunda línea que un día manifiestan la voluntad de dar continuidad a ciertos temas y equipos y otro día cambian de opinión, o se van, o renuevan a sus superiores y el día de ayer es historia vieja:

—Un día te dicen que valoran lo que hacemos y otro que estamos en la mira, literalmente, con esas palabras —comenta una trabajadora del área de salud—.

La incertidumbre es una experiencia constante, a veces se vive como un “aún posible” margen de maniobra y a veces sólo como trampa. Conforme avanzan las medidas, prima más lo segundo, junto con la sensación de que va quedando menos por defender. Las renunciadas masivas, por ejemplo, en el Ministerio de Salud, muestran ese punto del proceso de dismantelamiento.

Los despidos irrumpen en la vida de las burocracias de distintas maneras, pero son siempre un shock. A veces, circulan rumores en el interior de las agencias afectadas en los días previos a que se concreten, otras son totalmente sorpresivas como en el caso de una trabajadora que fue convocada para ocupar un puesto jerárquico y semanas después fue despedida. Por lo general, se anoticia del despido por correo electrónico, en vísperas de un fin de semana o durante la noche: “Me dirijo a usted a fin de notificar que su contrato con fecha de vencimiento del 1ero de marzo de 2025 no será renovado (...) por lo tanto queda eximido de concurrir a su lugar de trabajo”.

También circulan planillas de Excel con los contratos no renovados, en las que los trabajadores tienen que buscarse. Una vez notificadas, las personas no pueden retornar al lugar de trabajo, no pueden acceder a las oficinas. La presencia policial en las puertas de los organismos se ocupa de garantizar esto y de ponerle tono político a la situación:

—El día después de que nos llegó el mensaje por GDE¹ queríamos entrar y la policía estaba en la puerta, no podíamos subir a buscar las cosas, las propias pertenencias —cuenta una trabajadora despedida del ex Inadi—.

¹ Gestión Documental Electrónica.

La misma escena se vivió en el Ministerio de Salud, cuando la policía impidió la realización de una asamblea autoconvocada. Estas formas de proceder con los despidos desorganizan la respuesta sindical:

—Los sindicatos no tienen mucho para hacer, todo de golpe. Explotan cosas todo el tiempo. No llegan a hacer ni una asamblea que ya tenés otra cosa. Despidieron un montón de delegados, eso no pasó nunca —dice una empleada del área de Trabajo—.

La negociación y las manifestaciones públicas se suceden de modo puntual y desorganizado. Otra trabajadora cuenta que, en su dependencia, los sindicatos intervinieron para jerarquizar la defensa del empleo de personas con mayor vulnerabilidad; prontas a jubilarse, con familiares discapacitados o enfermos, o que son único sostén de hogar. También organizaron algunos eventos para recaudar fondos y colaborar con las personas despedidas. Durante varios meses trabajaron en capacitaciones en matemática, lengua y leyes para apoyar a los empleados en la preparación de los “exámenes de idoneidad” que el gobierno implementó de modo obligatorio. Esas pruebas se viven como degradantes y desvalorizantes de la experticia acumulada durante años de trabajo sectorial. En muchos casos la aprobación del examen llegó junto con la notificación del despido.

Conforme va pasando el tiempo, aparecen otras iniciativas. Por ejemplo, para difundir la situación en el espacio público, se elaboró un “mapa de los despidos estatales” donde se reunió información sobre la magnitud de la pérdida de puestos laborales, su distribución entre los organismos, el tipo de contratación de las personas desvinculadas.

En algunos casos, por motivos muy prácticos, se logró la revinculación de los trabajadores. En el fragor de los despidos, hubo ministerios que se quedaron sin personal de intendencia para administrar la apertura o cierre de las puertas y asegurar el mantenimiento básico del edificio. Trabajadores con perfiles técnicos muy específicos, como desarrolladores de sistemas, fueron nuevamente convocados cuando los funcionarios advirtieron que no podían ingresar a las bases de datos o contar con información estadística básica. En muchos casos, esos retornos duraron poco y fueron nuevamente desvinculados. En otros, incluso prefirieron rechazar el llamado, con tal de “no vivir más este asedio”. Para ellos, la noticia del despido representó un alivio “era estar a merced de un juego perverso, como Los juegos del hambre o El juego del calamar”.

Una estrategia habitual es tratar de moverse al interior de la estructura estatal, a zonas más protegidas, donde el clima es menos opresivo y amenazante. Esto sucede en contextos de recambio de autoridades. Buscar “refugio” en áreas donde hay amigos, o buscar que otras dependencias “rescaten” a los empleados cuyos lugares de inserción penden de un hilo. Aunque el contexto actual limita en cierta medida esta estrategia. Hay organismos que son foco específico de reducción, pero los despidos y, sobre todo, “la amenaza de despido” atraviesan al conjunto de la estructura estatal.

En ese panorama, la resistencia, para el personal que aún permanece en sus puestos, se despliega en los detalles del trabajo cotidiano. Tratar de hacer lo mismo, pero evitando ciertos lenguajes —como el del “enfoque de derechos” o el “lenguaje inclusivo”— que para este gobierno son foco de la llamada batalla cultural y despiertan alertas en el funcionariado de línea media. Ciertas palabras, como “género”, “LGTTBIIQA+”, o la mención a ciertos organismos internacionales, deben evitarse. Allí, en esa escritura creativa, los trabajadores encuentran una avenida del medio ética para subsistir, maquillar textos y propósitos y defender hasta cierto punto las funciones esenciales de sus áreas. Muchas veces no se trata sólo de escritura, sino también de repensar qué hacer, qué proponer, que no vaya contra las convicciones propias pero que a la vez pueda ser factible en el perímetro ideológico de la actual gestión.

Esto incluye buscar resquicios para el diálogo con las nuevas autoridades en cada sector. No todos los recién llegados se manejan del mismo modo. Para varios trabajadores, la apertura puede ser una buena estrategia para “vender el trabajo que se hace”, defender las políticas y los puestos laborales. Para otros, en cambio, no hay margen para “colaborar”. Una tensión dinámica, que no depende sólo del mayor o menor pragmatismo de los trabajadores, sino también de la propia dinámica de recambio de autoridades, que va moviendo los escenarios posibles día a día.

II. Rotaciones frenéticas, falta de firma y ajenidad

Desde 1983, la alta rotación de funcionarios en áreas sociales del Estado argentino es habitual, máxime en momentos de recambio de gobierno y de autoridades. Sin embargo, desde diciembre de 2023, los trabajadores estatales manifiestan una rotación singularmente frenética:

—Hay caras nuevas todos los días. A algunos compañeros de carrera o de planta les ofrecieron una coordinación, pero nadie quiere agarrar, ni de adentro ni de afuera.

Las personas permanecen en función pocos días o semanas. Si bien esto sucede con mayor intensidad en algunas agencias, como el ex MDS, otros organismos donde esta dinámica fue siempre menos observable, como Anses o el Ministerio de Trabajo o Salud, también sufren recambios frecuentes que acarrear vaivenes y reacomodamientos permanentes. Pero, sobre todo, por el contexto de amenaza, generan la inquietud recurrente por la nueva autoridad, a quien habrá que volver a explicar y justificar las actividades y políticas que se llevan a cabo en cada espacio de trabajo.

Ser lo más certeros posibles en la lectura de los perfiles de los recién llegados, buscar lenguajes afines sin traicionar las propias convicciones, que no los pongan en contra a la primera de cambio, son rumbos de acción estratégicos, aunque agotadores. Para varios de los trabajadores, establecer canales de comunicación con las autoridades, una y otra vez, es un modo de proteger las políticas y —aunque no necesariamente vayan atados— los puestos de trabajo.

La rotación frenética de autoridades genera además otro efecto: la falta de “firma”. Es decir, del acto que vehiculiza los procedimientos y la ejecución de las políticas en el Estado:

—Aparecen nuevas autoridades, pero sin nombramiento (...) durante los primeros meses, no tenían firma y los viejos ya habían renunciado. Algunos expedientes fueron y volvieron cinco veces, nunca los pagaron, ni los firmaron siquiera. Quedó mucho presupuesto sin ejecutar.

La parálisis del trabajo estatal por falta de firma profundiza la sensación de amenaza y desmantelamiento. La compra de insumos básicos para mantener una oficina en funcionamiento no puede avanzar, los organismos no cumplen con sus compromisos, los viajes no se pueden realizar, entre tantas otras cuestiones del trabajo cotidiano en el Estado.

La tensión entre el personal político, recién llegado, y las burocracias de planta también es un capítulo común de la vida de cualquier agencia en momentos de recambio político. El aterrizaje de personal sin experiencia de gestión pública en los ámbitos específicos en los que son designados es algo que suele suceder en el Estado argentino, con mayor o menor intensidad según áreas y momentos. No obstante, la falta de experiencia de los

funcionarios que siguen llegando a las burocracias sociales es particularmente frustrante para muchos trabajadores:

—Los expedientes duermen por días, y luego los devuelven con una coma objetada, porque no saben leerlos (...) es gente que no tiene experiencia de gestión en ningún lado, en ningún lugar, recién llegados a la política también.

Por eso, los trabajadores celebran cuando llegan autoridades que provienen de la gestión del PRO en la ciudad de Buenos Aires, de algún partido provincial o incluso de empresas. La situación contrasta con las vivencias del personal estatal durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019). En ese momento, el desembarco de cuadros empresariales, los CEO's, también generó ruido en las rutinas estatales. Pero esos cuadros, que en burocracias sociales como el Ministerio de Desarrollo Social provenían también del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y de fundaciones y organizaciones de la sociedad civil, llegaban con una idea de gestión propia del sector privado o sin fines de lucro, que buscaba mejorar la administración pública, no desmontarla. Tal como surgió en investigaciones que realizamos sobre ese periodo, había en esos años una reivindicación de la gestión, a secas, contra la política. Hacer más eficiente al Estado podía ser ciertamente una bandera agresiva —los funcionarios de Cambiemos hablaban de la “grasa militante” o “Estado aguantadero” para referirse al empleo público— pero no suponía un proyecto de disolución de las estructuras estatales (Arcidiácono y Luci 2021, Perelmiter y Marcallo 2021).

III. Distribución desigual de anticuerpos

Existen organismos o áreas específicas que cuentan con infraestructuras institucionales más robustas —o cuyas funciones resultan más sensibles para la gobernabilidad del país (Arcidiácono y Perelmiter 2024)— que les permiten salir mejor parados frente a la motosierra. Anses es uno de ellos; a pesar de los despidos durante los primeros días de la gestión de LLA y de que probablemente sea territorio de reformas institucionales que están aún por venir. Algunos compañeros (“gente de la casa” en la jerga interna), contaba una trabajadora, fueron nombrados en cargos de conducción. Lo cual no tiene nada de sorprendente. En este organismo es frecuente promover al personal de carrera en momentos de cambios de mandato. Entre

otras cosas, por la masividad de sus prestaciones y los saberes que se requieren para administrar su ejecución. Una falla sistémica, por falta de pericia técnica, pondría en riesgo la gobernabilidad del país.

—No es tan fácil desembarcar políticamente como “meteorito” en ANSES. Por más que seas un kamikaze, tenés que sostener 25 millones de pagos de beneficios mensuales —enfatisa una trabajadora—.

Además, es probable que el gobierno de Milei haya encontrado mayor comodidad en un organismo como Anses que en otras burocracias sociales: una agencia que ejecuta transferencias de dinero sistematizadas, donde existen pocos márgenes de discrecionalidad y de acreditación política, tanto para las burocracias como para los actores colectivos. El sostenimiento de la Asignación Universal y de la Tarjeta Alimentar, que van directo al bolsillo de las personas, contrasta con el desgranamiento del resto de las políticas sociales, en particular las que involucran a los denominados intermediarios. No es un dato menor que las únicas políticas sociales que incrementaron significativamente sus montos desde que asumió Milei fueron estas transferencias (Schipani, Forlino y Anauati 2025).

Anses puede ser un instrumento de gestión de las políticas que el nuevo gobierno promueve. Ser un recurso necesario puede ser una herramienta de resistencia y una forma de proteger al Estado del gobierno de turno.

—Mal que les pese, nos siguen tirando cosas, como los vouchers educativos, que los quisieron hacer en un mes. ¿Quién más lo iba a hacer si no nosotros? A vos te dicen “quiero hacer esto, esto y esto”, después te dicen “haceme el decreto” —comentaba un trabajador—.

Por último, aunque no menos importante, Anses es una burocracia apetecible para la construcción partidaria, aún para un partido antiestatista. Tiene aproximadamente 1.500 posiciones de conducción a nivel central y sobre todo a nivel local, en la red de oficinas de atención que se despliegan en todo el país. Estos puestos ofrecen oportunidades para la construcción celular de LLA que, de hecho, el gobierno de Milei, como todos los anteriores, aprovecha. Es decir, son puestos que facilitan la ubicación de militantes y “adherentes” en municipios y, lógicamente, la promoción de candidatos.

IV. Duelo político y desamparo

“La nueva gestión se agarra de todo lo que estaba mal hecho”, “Y bueno, vienen estos y se hacen una fiesta”, “Les dejamos todo en bandeja”. En medio del avance abrupto de medidas que asedian la cotidianidad del empleo público, mirar hacia atrás y reconstruir el legado estatal previo a la llegada de Milei es un gesto recurrente entre los trabajadores.

Las evaluaciones en las distintas burocracias no son homogéneas, pero hay temas que son frecuentes. El aumento de la dotación de personal durante la gestión de Alberto Fernández se percibe como una fuente de desamparo y exposición para los trabajadores que contaban con más años de antigüedad. “No había tareas para tanta gente”, decía una trabajadora y a la hora de asumir la nueva gestión e iniciar los despidos, quedaron “todos en la misma bolsa”. En muchas áreas hay una sensación de desamparo retroactivo, de descuido previo del Estado y sus políticas.

La inercia institucional es otra fuente de malestar. Muchas intervenciones programáticas no fueron al ritmo de los cambios vertiginosos que la sociedad argentina atravesaba, sobre todo en la post pandemia. Iniciativas que no cumplían con los propósitos que las orientaban, redundancias institucionales y descoordinaciones múltiples compaginadas con las internas del partido en el gobierno, peleas que al día de hoy se ven como irrelevantes, casi absurdas. Con el diario del día después, el “estancamiento de la gestión” resuena como la antesala de lo que sucedió luego, cuando asumió LLA. En ese contexto, sobre todo en las áreas más castigadas, la resistencia interna de los trabajadores estatales pelea también con el vacío político y la relación ambivalente con aquello que se está defendiendo.

En el mejor de los casos, la micro resistencia de los trabajadores que se quedaron puede operar como una última barrera para sostener algunas políticas. En el Brasil de Bolsonaro, Gabriela Lotta (2023) señala que la burocracia estatal tuvo un rol importante como dique democrático al interior del Estado. Otros autores hablan incluso de Estado guardián para dar cuenta del rol de las burocracias públicas, proveedoras de servicios, en contextos de retroceso democrático (Yesilkagit et al. 2024) ¿Estará sucediendo algo similar en nuestro país? Documentar el funcionamiento capilar y cotidiano de las burocracias aún en pie pareciera ser el camino obligado para responder esta pregunta.

Bibliografía

- Arcidiacono, Pilar y Florencia Luci (2021)** “Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: los referentes de la sociedad civil saltan al Estado”, en *Aposta*, Vol. 89, N° 4.
- Arcidiácono, Pilar y Luisina Perelmiter (2024)** *De bobo, nada. Cómo funciona la Anses y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bauer, Michael y Stefan Becker (2020)** “Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration”, en *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol. 3, N° 1.
- Bauer, Micheal, Andrew Jordan, Christoffer Green-Pedersen y Adrienne Héritier (2013)** *Dismantling Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Gamallo, Gustavo (2022)** “Democracia y política social en Argentina 1983-2019. Propósitos y resultados de una investigación colectiva”, en Gamallo, Gustavo (comp.) *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*, Buenos Aires, Eudeba.
- Lotta, Gabriela, Iana Alves de Lima, Michelle Fernandez, Mariana Costa Silveira, Juan Paschoal Pedote y Olivia Landi (2023)** “A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro”, en *Revista Brasileira de Ciência Política*, N° 40.
- Perelmiter, Luisina y Malena Marcalle (2021)** “Élites estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 1, N° 83.
- Schipani, Andres, Lara Forlino y María Victoria Anauati (2025)** *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2025. Continuidades y rupturas durante la presidencia de Javier Milei*, CIAS/Fundar.
- Yesilkagit, Kutzal, Michael Bauer, Guy Peters y Jon Pierre (2024)** “The Guardian State: Strengthening the Public Service Against Democratic Backsliding”, en *Public Administration Review*, Vol. 84, N° 3.

Resumen

La Libertad Avanza ganó las elecciones presidenciales argentinas de 2023 con un discurso antiestatista similar a los desplegados por otros gobiernos de derecha a nivel global. Las primeras medidas tradujeron ese discurso en instrumentos institucionales concretos para ejecutar una reforma profunda de la estructura estatal y sus atribuciones, sobre todo en aquellas prestaciones que hacen al “brazo social” del estado. En ese escenario, conversamos con algunos trabajadores públicos ubicados en diferentes

áreas del Estado (desarrollo social, salud, trabajo, seguridad social, género, diversidad), particularmente amenazadas, algunas incluso ya desmanteladas. Compartimos algunas reflexiones orientadas a comprender cuál es la especificidad de las reformas recientes y sobre todo, qué estrategias de resistencia y/o adaptación despliegan los trabajadores de primera línea y las burocracias técnicas tanto frente a los despidos como al desmantelamiento de agencias y de políticas.

Palabras clave

Desmantelamiento — Estado — burocracias — resistencias — La Libertad Avanza

Abstract

La Libertad Avanza won the 2023 Argentine presidential elections with an anti-statist discourse similar to that deployed by other right-wing governments globally. The first measures translated this discourse into concrete institutional instruments to carry out a profound reform of the state structure and its powers, especially in those areas that constitute the ‘social arm’ of the state. In this context, we spoke with some public workers in

different areas of the state (social development, health, labour, social security, gender, diversity), which are particularly threatened, some even already dismantled. We share some reflections aimed at understanding the specificity of recent reforms and, above all, what strategies of resistance and/or adaptation are being deployed by front-line workers and technical bureaucracies in the face of layoffs and the dismantling of agencies and policies.

Keywords

Dismantling — State — bureaucracies — resistance — La Libertad Avanza