

Valor y política en la producción de un “Estado municipal moderno” en San Carlos de Bariloche. Una aproximación etnográfica.

Navarro Celeste Verónica. IIDyPCa

[cvnavarro@unrn.edu.ar](mailto:cvnavarro@unrn.edu.ar)

[navarrocelestev@gmail.com](mailto:navarrocelestev@gmail.com)

Primer encuentro entre Institutos de Investigación IIDyPCa – IPEHCS.

Dimensión n° 3: Instituciones y dispositivos: diversidades y desigualdades.

Introducción:

En el acto de apertura de sesiones legislativas de San Carlos de Bariloche que tuvo lugar en marzo del año 2021<sup>1</sup>, el entonces intendente entregó a la Presidenta del Concejo el proyecto de ordenanza n° 254/21 que daba lugar a la creación del nuevo escalafón municipal. Luego de mencionar que este documento constituía el primer paso en la senda del paso desde la “discrecionalidad” hacia la “eficiencia municipal”, el intendente se manifestó “muy orgulloso” por hacer entrega de esas “pocas hojas”, que contenían el resultado de horas y horas de un trabajo “silencioso”, “invisible” y, sobre todo, consensuado. Este acto, fue el corolario de la primera parte de un discurso en el que destacó avances y logros en el desarrollo de su “Plan de gobierno” desde el 2015 a esta parte, un Plan “(...) cuya palabra clave, es (fue) la transformación” (Gustavo Genusso, apertura de sesiones, Bariloche, 2021). Para reforzar el espíritu innovador declarado, las palabras inaugurales fueron acompañadas por la proyección de un video que reflejaba el proceso de elaboración de una vasija a partir de la mezcla de elementos aislados, tales como arcilla y agua. Así, funcionarios, concejales, empresarios locales, sindicalistas y prensa invitada al evento observaron en pantalla cómo unas manos sin rostro moldeaban la mezcla mientras el torno giraba dándole una forma nueva. Plano por plano, acompañaban las imágenes las siguientes palabras: “Transformar es mucho más profundo que cambiar/es lo que hace un alfarero/ es tomar lo que tenemos y convertirlo en algo NUEVO/el cambio es gradual, la transformación es TOTAL...” (Video

---

<sup>1</sup> Se trataba esta de la quinta apertura de sesiones del Intendente Ing. Gustavo Genusso en el inicio del segundo año de su segundo mandato, en esta ocasión, por el partido Juntos Somos Bariloche (JSB). JSB fue la versión local de la fuerza política provincial Juntos Somos Río Negro, un partido que se presentó como alternativa a las fuerzas políticas tradicionales que habían gobernado la provincia históricamente y que apeló, para su distinción, a un discurso “modernizador”, basado en una impronta provincialista, integracionista e innovadora. A los fines de este escrito, me interesa señalar que este triunfo habilitó el ingreso al sector público de un nuevo perfil funcionarios provenientes de sectores no estatales y, como tales, portadores de otras lógicas y lenguajes a las que hasta entonces predominaban en el sector.

institucional, apertura de sesiones, Bariloche 2021)<sup>2</sup>. Finalizada la proyección, el intendente inició nuevamente su alocución repitiendo las siguientes palabras: “Transformar es mucho más profundo que cambiar (...) el cambio es gradual, pero la transformación es total [y remató] y ese, es nuestro Plan de Gobierno” (Gustavo Gennuso, apertura de sesiones, Bariloche, 2021).

Una aproximación rápida a distintos planes y políticas de reforma administrativa de corte nacional (Ozslak, 2006 y 1999; Asinelli, Travieso y Yodert, 2008, Caravaca y Daniel, 2021), nos invita a considerar que la noción de “transformación” no es patrimonio exclusivo de la gestión de JSB y tampoco puede ser retomada de manera aislada e ingenua, sin prestar atención a su inscripción en procesos políticos de más largo aliento y escala y a su vinculación con el imaginario al que refiere y, en ello, con la constelación semántica más amplia que la contiene y le da sentido (Iparraguirre, 2017). En este sentido, la categoría “transformación” puede inscribirse como parte de la terminología común que caracterizó las distintas políticas de “modernización” estatal que, en nuestro país, desde fines de los `90 a esta parte han sido implementadas por gobiernos de diferente signo, aunque orientadas y financiadas siempre por los organismos multilaterales de crédito. En efecto, como parte de un proceso dinámico que implicó, por un lado, la necesidad de adecuación a los nuevos requerimientos de aquellos organismos y, por otro, la de dar respuesta a las crecientes demandas por mayor democratización del sistema político ante las cada vez más frecuentes sospechas y denuncias de corrupción y opacidad (Caravaca y Daniel, 2021), lo cierto es que los sucesivos proyectos modernizadores implementados en las últimas décadas se han montado en torno a una idea de “reforma”/“transformación” que se expresó en dos grandes ejes. Uno, a nivel de las estructuras institucionales, sus organigramas y procesos; y otro, en lo que respecta a las políticas de gestión de los cuadros burocráticos y administrativos que, efectivamente, llevarían adelante esas políticas. (CEPAL, 1995; O’donnell, 1993, 1996; Ozslak, 1996, 1999, 2003, 2006; Sojo, 2000; Asinelli, Travieso y Yodert, 2008, COFEMOD, 2016; Caravaca y Daniel, 2021). Para cualquiera de ellos, resulta sugerente destacar el modo en el que el imaginario de “modernización” se articuló en torno a un horizonte semántico común en el cual se expresaron y cobraron sentido otra serie de categorías tales como “eficiencia”, “transparencia”, “eficacia”, “transformación”, “planificación”, “participación”, entre otras<sup>3</sup>.

Retomando, la escena descripta puntualiza la centralidad que adquirió la noción de “transformación” en el marco del Plan de Gobierno de Gustavo Gennuso (2015-2023) a la par que evidencia el peso que, en ese proceso, le fue asignado a la creación del escalafón

---

<sup>2</sup> Las mayúsculas replican el resaltado original. Las barras indican la organización del texto según planos. Video completo del acto aquí <https://www.facebook.com/MunicipalidadDeBariloche/videos/apertura-sesiones-concejo-2021/1409094369442202/>

<sup>3</sup> Toda esta retórica asociada a la modernización entrama con el lenguaje común que toma el conjunto de reformas administrativas para el estado cuyo enfoque teórico central es el del New Public Management (NPM o NGP por su traducción al español). Estas reformas se orientan a transformar la administración pública en una administración gerencial en la que el “ciudadano” pasa a ser el “cliente” del estado y este el proveedor de servicios por el que aquel, paga al contribuir. Así, los esfuerzos en las reformistas se orientan en simultáneo a optimizar la oferta de servicios (eficacia, eficiencia) y a reforzar los mecanismos de “apertura” (gobierno abierto) como garantía de transparencia y control público (accountability, participación ciudadana, transparencia, etc)

como epítome de la transformación deseada en lo que refiere a uno de los ejes del mencionado Plan. A saber, el orientado a “transformar la gestión interna del municipio” (Gustavo Gennuso, apertura de sesiones, Bariloche, 2021)<sup>4</sup>. Desde este punto de partida y tomando como dato empírico relevante el hecho de que, pese a esa centralidad y al “consenso” esgrimido por el intendente el proyecto escalafonario fue finalmente rechazado en marzo del 2023<sup>5</sup>, mi trabajo indaga en la productividad social (Balbi y Gaztañaga, 2024) del proceso político que llevó a su creación y que tuvo al binomio “transformación/modernización” como motor<sup>6</sup>.

El interés en hacer de este “asunto” un problema de indagación antropológico, no surge en el vacío. Desde hace unos años, desde preguntas y motivaciones diferentes, vengo interesándome en conocer y comprender los modos que asume la implementación de políticas públicas locales cuyos preceptos, fundamentos e incluso financiamiento provienen de arenas internacionales (Navarro, 2019; Navarro, 2020; Navarro 2021; Navarro, 2024; Navarro, en Prensa). A su vez, estas preocupaciones han surgido en el marco de una experiencia profesional concreta que he transitado como “agente estatal” en la implementación de políticas de empleo ejecutadas por la Dirección de Trabajo (DT) de San Carlos de Bariloche. Para el caso concreto que analizo en este escrito, lo anterior es relevante en tanto ese posicionamiento intersectado<sup>7</sup> fue crucial para la construcción y abordaje del problema en estudio al situarme ya no solo como analista “y” gestora de una política pública (Raggio y Martin, 2020) sino también, a la luz de la implementación del Plan, como “destinataria”, es decir, sujeta de una intervención política concreta que buscó “modernizar” el estado municipal mediante la “transformación” de los modos de ser y hacer municipales.

Entonces, para aproximarme al objeto de análisis y con la intención de comprender los modos vernáculos que asumió la “modernización/transformación” durante la implementación del Plan de Gobierno de JSB, recupero una serie de materiales producidos en el marco de mi investigación doctoral cuyo recorte empírico o “campo” comprende el universo relacional, físico y normativo-documental construido durante mi participación -entre los años 2015-2021- como “agente” estatal en aquella oficina pública. Estos materiales incluyen el cuerpo documental que supuso el tratamiento del escalafón en el Concejo, pero lo exceden

---

<sup>4</sup> Tres fueron los ejes presentados: el de “transformación interna del municipio”, el de “transformación de la ciudad como hábitat común” y el de “transformación de la prestación de servicios al vecino”.

<sup>5</sup> Diez meses tardó en iniciarse el tratamiento del proyecto en el Concejo y más de un año duró el tratamiento mismo. El expediente final del proyecto Concejo Deliberante consta de un total de 1164 fojas que dan cuenta de lo disputado de proceso más allá del resultado final <https://www.rionegro.com.ar/municipales/con-cruces-politicos-los-concejales-de-bariloche-rechazaron-el-nuevo-escalafon-municipal-2825719/>

<sup>6</sup> Unas líneas atrás aclaré el motivo por el cual ambas nociones pueden ser abordadas como un binomio inextricable en el marco de los programas de modernización que se implementaron en nuestro país. A nivel local, otros datos empíricos acompañan esta decisión. Entre ellos, diferentes expresiones públicas de los funcionarios locales a cargo de la Subsecretaría de la función pública desde donde fue gestado el Plan. (Ver Navarro, en Prensa)

<sup>7</sup> Con el término “posicionamiento intersectado” problematizo la categoría “doble rol” con la que se suele referir la ocupación simultánea entre el trabajo académico y el de gestión. Asumo que dicha referencia contribuye a reforzar la aparente escisión entre universos de praxis, consolidando una tendencia común en las Cs Sociales y Humanas a reificar ciertos recortes en las esferas de actividad social que, si bien en principio son hechos a fines heurísticos, rápidamente se confunden con los “hechos”. (Navarro y Guiñazu, 2024; Balbi y Gaztañaga, 2024)

ampliamente, recuperando, además de normativas y documentos, el registro de diferentes conversaciones, entrevistas, eventos, escenas, performances y rituales municipales en los cuales la “modernización/transformación” se expresó y/o fue un insumo para la actividad cotidiana. Para esta ocasión concreta, me remonto a los inicios de la gestión de JSB y retomo una serie de registros que tuvieron lugar en el año 2017, durante la realización de las “Primeras Jornadas de Recursos Humanos en el Estado”, organizadas por el Ejecutivo y con el apoyo del Sindicato de Obreros y Empleados Municipales. Dicho evento, ofició como la primera presentación formal y pública de la orientación del rumbo ideado por la gestión para la instrumentación de la reforma interna, mientras se propuso a su vez como ámbito de discusión donde “...cada uno podrá exponer su punto de vista con referencia a lo que es el Estado y la modernización del Estado” (Representante gremial, Bariloche opina, junio 2017).

La selección de materiales se fundamenta en la perspectiva etnográfica que asume la investigación, la cual considera la variabilidad, continuidad y procesualidad como características intrínsecas a los fenómenos sociales y que, además, acepta el hecho de que son las personas, a través de sus acciones -a su vez orientadas en sus propios puntos de vista/significación/perspectivas- quienes construyen activamente esos fenómenos (Boivin y Balbi, 2008; Balbi, 2010, 2020). Desde aquí, entonces, cobra sentido la renuncia a analizar el proyecto escalafonario como “producto” de la política de gestión (y su rechazo a la consideración de “fracaso” de aquella) para dar paso a un análisis situado que la retome en su carácter *vivo* e indeterminado (Fernandez Alvarez, Gaztañaga y Quiroz, 2017). Así, el énfasis se orienta a indagar en la “productividad social” (Balbi y Gaztañaga, 2024) del proceso acontecido en torno a la movilización política de las nociones de “modernización” y “transformación” por los distintos actores involucrados en el, asumiendo que sus efectos, no pueden ser reducidos a la mera aprobación o rechazo de determinado plan de reforma.

Lo anterior debe ser considerado en línea con un posicionamiento teórico que se esfuerza por desencorsetar el análisis del poder (Abèlés y Badaró, 2015) partiendo de asumir que, en las sociedades estatales, este ha quedado encriptado en “escenas encantadas” que refuerzan una lectura esquemática de sus modos de circulación, sus sujetos y prácticas, asignando lugares fijos desde donde se proyectaría cierta direccionalidad (arriba-abajo; centro-periferia; poder-resistencia; estructura-agencia; ausencia-omnipresencia estatal; estado-márgenes; estado-sociedad). Para el caso en cuestión en donde convergen distintos campos de estudios tanto de “la política”, como del estado y las políticas públicas, este posicionamiento teórico es nodal en tanto el esfuerzo se dirige a incrustar el entendimiento de cada una de sus aristas (a saber: “la política” y “lo político” como esferas de actividad aparentemente diferenciadas; del “estado” como institucionalidad que condensaría aquellas actividades; y de la “política pública” como producto institucionalizado de la práctica política estatal) como producciones (siempre parciales, contingentes y dinámicas) del continuum social, es decir, del flujo de la actividad social, movilizadora/encarnada en/por los sujetos socialmente situados que confluyen, en este caso, en “la muni” (Balbi y Gaztañaga, 2024), produciéndola como tal.

En un nivel de abstracción teórica menor, el trabajo realiza una *inversión* (Babi, 2020) de la teoría antropológica del valor de David Graeber (2013, 2018) para ponerla “a prueba” en el diálogo empírico con los materiales referidos. El autor señala que el valor es “la creación de

significado que emerge de nuestras facultades críticas y creativas de actuar en el mundo” (Gaztañaga, 2024) y que esos “mundos” se vuelven socialmente significativos en la medida que conforman las arenas donde esos valores se realizan o buscan realizarse. En este sentido, el valor adquiere una cualidad *activa y creativa* en tanto es el modo en que las acciones adquieren significado para los actores al ser incorporados en proyectos de totalidad (proyectos políticos de mundo) mientras, a su vez, es esa movilización del valor lo que permite la existencia (real o imaginaria) de aquellos universos (Graeber, 2013). En otras palabras, según este enfoque las personas luchamos o cooperamos no solo por apropiarnos de tal o cual valor sino por establecer qué es el valor y cuáles son los objetos socialmente valorables o deseables. A su vez, estos valores, solo pueden realizarse al *ponerse en acción* en el marco de proyectos políticos dirigidos a una totalidad social que cobra existencia en tanto escenario de realización del valor (Graeber, 2013, 2018). De aquí el carácter socialmente productivo del valor, en tanto es su movilización creativa en el marco de la disputa por proyectos de mundo (su valorización) lo que da existencia a esos universos perseguidos. Así, los procesos de “valorización” se dirigen siempre a seducir a una audiencia específica convenciéndola de la deseabilidad de tal o cual atributo.

Entonces, partiendo de considerar que no hay proyecto político posible que no esté sustentado en alguna noción de “valor” (Balbi y Gaztañaga, 2024) y asumiendo que son los actores socialmente situados quienes los “valorizan” en función de sus propios intereses y en sus propios contextos; me pregunto por los modos concretos que asumió la valorización del binomio “modernización/transformación” en el marco del proyecto político de JSB. En ese sentido, en primer lugar, a lo largo del trabajo analizo cómo esa noción se cargó de un contenido semántico específico y se tornó en “palabra clave” de la gestión, y cómo, en paralelo, fue adquiriendo una centralidad vertebradora sobre la cuál se reorganizó la disputa política por lo que el municipio, en tanto totalidad social, *debía ser*. Es decir, cómo en el marco de la gestión de JSB, la “modernización/transformación” se tornó en un *objeto de deseabilidad* (valor) apropiable políticamente y cómo esto motorizó *un hacer* político que nucleó actores diversos y diferencialmente posicionados en la estructura municipal en torno a la discusión y elaboración del escalafón como herramienta que consolidaría la orientación ideal del cambio. En segundo término, valiéndome del antecedente del mencionado “fracaso” del proyecto en el Concejo Deliberante, el trabajo explora cuáles han sido aquellos otros objetos y proyectos que se vieron “desvalorizados” como contrapartida de aquel proceso de “valorización” que asumió la direccionalidad plasmada en ese documento. Es decir, cómo este proceso ha ido delimitando y construyendo como no-moderno/s tanto al conjunto de sujetos y prácticas a las que se propuso reformar como a aquellos otros imaginarios de “municipalidad moderna” en pugna. De esta manera me oriento a contribuir al entendimiento situado del carácter productivo de estos procesos entendiendo que en la disputa misma de proyectos políticos encarada a través de la valorización diferencial del mismo objeto (el binomio modernización/transformación) tiene lugar la producción (en el doble sentido de producción y reproducción) de dicha totalidad (la postulada y la concreta, real).

## Bibliografía:

- Abeles y Badaró (2015). *Los encantos del poder. Desafíos para una antropología política*. Siglo XXI Editores.
- Asinelli, C, Alvarez Travieso M.F y Yodert, P (2008). El proceso de modernización del estado en Argentina. Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador. *Cuadernos de Administración*. N°39, pp 83-95.
- Balbi, F. A., & Boivin, M. (2008). La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno. *Cuadernos de antropología Social*, (27), 07-17.
- Balbi, F. A. (2010). Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado. *Revista sobre estudios Marítimos y Sociales*.
- Balbi, F.A (2020) La inversión de la teoría en la etnografía en antropología social. . *Revista del Museo de Antropología*, 13(2), 203-214.
- Balbi F.A y Gaztañaga, J (2024) *La productividad social de los procesos políticos. Miradas Antropológicas*. Editorial Antropofagia. Buenos Aires.
- Balbi F.A y Ferrero, L (2024) Política, valorización y desvalorización. En Balbi F.A y Gaztañaga, J comps. *La productividad social de los procesos políticos. Miradas antropológicas*. Editorial antropofagia. Buenos Aires.
- Caravaca, J y Daniel, J (2021). “¿Nunca fuimos modernos?: Planes de modernización del Estado en la Argentina (2000-2019)
- CEPAL (1995). Modernización del Estado: resúmenes de documentos. *Temas especiales de Desarrollo*. Serie INFOPLAN.
- Fernández Álvarez, M. I., Gaztañaga, J., & Quirós, J. (2017). La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 62(231), 277-304.
- Gaztañaga, J (2024). Federalismo y Abertzalismo. Valores de nación, totalidades sociales significativas y la productividad de la política. En Balbi F.A y Gaztañaga, J Comps “*La productividad social de los procesos políticos, miradas antropológicas*”. Antropofagia. Buenos Aires.
- Graeber, D (2013). It is value that brings that brings universes into being. *Hau* 3 (2), 219-243.
- Graber, D (2018[2001]) *Hacia una teoría antropológica del valor. La moneda falsa de nuestros sueños*. Buenos Aires
- Navarro C. V (2019). Navarro, C. V. (2019). *La producción del sujeto in-empleable. Una aproximación antropológica a una política pública de empleo en San Carlos de Bariloche*. Tesis de Licenciatura. Universidad Nacional de Río Negro (UNRN).
- Navarro, C. V. (2020). Navarro, C. (2020). ¿Qué políticas para qué empleabilidad (es)? Una aproximación etnográfica a una política pública de empleo en San Carlos de Bariloche, Argentina. (En) *clave Comahue. Revista Patagónica de Estudios Sociales*, (26), 208-235.
- Navarro, C. V. (2021). Prescripciones y modelajes del ‘ ser empleable’: las políticas públicas de empleo desde sus efectos performativos. In *XII Congreso Argentino de Antropología Social (CAAS)(La Plata, junio, julio y septiembre de 2021)*.
- Navarro, C.V (2024) “Gramáticas de la modernización y el desarrollo en la formación de burocracias públicas municipales en San Carlos de Bariloche. 2015-2023”. Ponencia en *Jornadas de Jovenes Investigadores Gino Germani*, Buenos Aires, Noviembre 2024.
- Navarro, C.V En Prensa. La "modernización del estado" desde el ras: nuevas políticas de recursos humanos en el municipio de San Carlos de Bariloche (2015-2023). Una aproximación etnográfica. En Prensa. Navarro, Sabattella, Guiñazú comps “*Performatiividades, categorías, Prácticas y modos de (des)hacer en los procesos de*

*Políticas Públicas*” .IIDYPCA. Bariloche. Argentina.

Navarro, C. y Guiñazu S. (2024). “Reflexiones metodológicas a partir del dialogo de (y entre) quehaceres. Interpelaciones y ámbitos disciplinares diversos. *Antropologías del Sur*. Revista de la Escuela de Antropología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile.

Oszlak, O (1996). La modernización del Estado en América Latina. En *Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado*. San Jose. ICAP.

Oszlak, O (1999). El desafío de la “segunda” reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*. 160, pp-81-100.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. En *Postdata*, nº 11, p. 11-56.

Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo económico*, 519-543.

Raggio, L. S., & Martin, P. F. (2020). Antropólogos y agentes institucionales. La gestión en el Estado desde adentro: los noventa y las primeras décadas del presente siglo. *Runa: Archivo Para las Ciencias del Hombre*, 41(2), 221-239.

Sojo C. (2000). El traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en Centroamérica. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. *Documentos de trabajo* # 6. ISBN 3-926446-69-2