

De bobo, nada. Cómo funciona la Anses y por qué pone en cuestión los mitos contra el estado

Reseña del libro de Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter
(Siglo Veintiuno Editores, 2024).

Gustavo Gamallo*

De bobo, nada, un estudio sobre la burocracia de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), concreta un aporte significativo para el campo de la Sociología Política orientada a la investigación sobre el Estado y las burocracias estatales. Distintos trabajos se aproximaron desde variadas perspectivas tanto a las condiciones institucionales, a la centralidad creciente en la política social nacional y a la magnitud de las prestaciones y suministros del organismo. Su originalidad ofrece dos grandes contribuciones: por un lado, los resultados de la investigación, minuciosamente documentada y apoyada en un extenso y exhaustivo trabajo de campo (entrevistas, observaciones y análisis documental), proporcionan una descripción densa de la historia, de la estructura institucional y de las maneras de hacer del organismo, a contrapelo de la visión popularizada de la ineficacia y de la torpeza estatal. Anses opera a través de una burocracia eficiente, tecnificada, calificada, estable y bien remunerada; con procedimientos estandarizados, normados y previsible; con criterios de asignación de beneficios automatizados, apoyados en sistemas informáticos de amplio alcance y dispositivos tecnológicos que le permiten establecer relaciones individualizadas con distintos públicos. A partir de esas evidencias, el provocador título interpela al sentido común organizado sobre los prejuicios de la ineficiencia estatal.

Por otro lado, se constituye en un modelo de investigación empírica para el estudio sociológico de organismos estatales, especialmente, para la construcción del referente empírico y su problematización conceptual. La aproximación al fenómeno estatal desde la “gran narrativa” ha dado paso hacia enfoques que presentan conocimiento pormenorizado y singular de los diferentes “rostros” del Estado (Bohoslavsky y Soprano, 2010), desprendidos de una visión del Estado como un actor unitario, unívoco, sin pliegues, monolítico, coherente y sin fisuras, rompiendo con lecturas esencialistas y totalizadoras (el Estado “divino” o “diabólico” como lo calificaba Bourdieu, 2014): en su lugar, se propone una perspectiva “microscópica”. La obra aproxima una comprensión certera de la complejidad del funcionamiento y del despliegue del Estado nacional, que encuentra un caso relevante para ese campo de reflexión: Anses es una burocracia de grandes magnitudes, que concentra el 40% del gasto público nacional, paga unos 22 millones de prestaciones mensuales, cuenta con

un plantel laboral de casi 15 mil cargos y tiene unas 450 oficinas diseminadas en todo el país. Está a cargo de una de las principales responsabilidades políticas del Estado nacional argentino: las transferencias a las personas a través del sistema de la seguridad social (en sentido amplio). Vale la aclaración debido al carácter provincial asignado a la gestión escolar, hospitalaria, de la seguridad, de la justicia y de la asistencia social en el marco federal.

El libro se compone de una introducción, cinco capítulos y una conclusión. En la introducción, las autoras caracterizan a la Anses como la principal “caja” del Estado argentino, retomando una certera expresión de Oszlak (2001), apelando a la histórica configuración del sistema previsional pero también a la ambigüedad del término, dado su uso en la jerga política. Postulan que esa “caja” asumió un lugar papel central en el “gobierno de la fragmentación social”, especialmente a partir de la postconvertibilidad. Señalan también dos aspectos que la investigación no abordó: el Fondo de Garantía de Sustentabilidad y la litigiosidad del sistema previsional.

El capítulo uno muestra la transformación de un “organismo residual en la caja de bienestar”. Creada durante el “momento arquitectónico” del Estado social argentino en democracia (Gamallo, 2022), un aspecto decisivo en el proceso álgido de reformas estatales de la presidencia de Carlos Menem fue el movimiento de centralización y de estatización del régimen de asignaciones familiares y de las cajas previsionales, a la par que su génesis estuvo asociada a la configuración de un sistema de administración privada de los fondos previsionales y a su destino residual en tal esquema. Las contrarreformas previsionales durante el gobierno de Néstor Kirchner (eliminación de las administradoras privadas y moratorias previsionales) y las posteriores reformas gradualistas durante el período posterior, junto con la creación de distintos programas y del proceso de expansión territorial de sus ventanillas de atención, colocaron al organismo en el centro de la política social nacional. En ese despliegue, la incorporación de nuevos públicos, en especial la población trabajadora del sector informal con la Asignación Universal por Hijo señaló el hito en la ampliación de la cobertura de las prestaciones del organismo. Es decir, fue un organismo concebido con otro propósito y para otra realidad institucional.

En los capítulos tres, cuatro y cinco, la investigación se orientó a desarmar el “Leviatán” (Gamallo, 2024) y reorganizarlo en tres grandes dimensiones analíticas: primera, la “política de la distancia”, da cuenta de la centralidad (y también de la opacidad) del sistema informático en las formas de estructuración de la relación de ciudadanía que se establece entre el organismo y la población beneficiaria: “La regla base del juego micropolítico de la Anses es que una vez que las normas se inscriben en el sistema informático, que procesa solicitudes, no hay decisión que valga en contrario. De este modo, su actividad se encuentra <despolitizada>, lejos de cualquier arena disputable por actores colectivos, como el Ministerio de Desarrollo Social o el Ministerio de Trabajo” (Arcidiácono y Perelmiter, 2024:116). Segunda, la “política del trámite”, que ordena la relación con la población a partir de las certezas burocrático-legales y ajusta los límites de la personalización del favor político: “[...] en este capítulo mostramos cómo y por qué sistema y trámite son dos caras del mismo vínculo estatal. La política del trámite masifica los contactos de las personas con el Estado a nivel celular. Lo hace buscando la simplificación: un encuentro previsible, estandarizado y medible. La escena del trámite es así un punto de acceso vívido al sistema.

Idealmente: sacar un turno, entrar a una oficina y salir con todo hecho en los tiempos previstos. Por supuesto, como en la vida en general, la simplificación puede generar complicaciones” (ídem:141-142). Tercero, la “política de las mediaciones” complementan la lectura de las dos dimensiones previas, develando las intermediaciones establecidas para concretar la vinculación con el organismo más allá del mostrador y de los sistemas, que incluye la actuación de la mediación profesional (gestoría y representación legal) pero también la asistencia de familiares a los mayores de edad para la facilitación de la tramitación digital a distancia. En suma, según la propuesta conceptual, es posible comprender y reconstruir la lógica y la dinámica de intervención del organismo mediante estas tres dimensiones analíticas articuladas y superpuestas.

En las conclusiones, las autoras vuelven a preguntarse sobre el problema sociopolítico desplegado a través del análisis del caso: el vínculo de la población con la Anses, ese rostro estatal eficiente y tecnocrático que prescinde de las intermediaciones de carácter clientelar; que permitió masificar y estabilizar beneficios en coyunturas críticas a distintos públicos en una sociedad fragmentada y pauperizada por la ruptura del mercado de trabajo formal, con la precarización estabilizada en un tercio de la fuerza laboral. Lejos de desplazar la tradicional matriz “trabajista” y el principio contributivo que ordenaron el acceso a los derechos sociales, las transferencias de dinero a las familias se universalizaron en forma estratificada en función de esa relación con los empleos y los aportes. En todo caso, esa acomodación fue responsabilidad de la reglamentación normativa, que mantuvo como un eje organizador la separación de beneficios en función de la condición laboral.

En resumen, quien aspire a conocer y reconstruir el proceso de centralización de la política social argentina en el nivel nacional a través de la consolidación de la Anses encontrará una obra que corona una generación de estudios parciales sobre el particular. A la vez, para quien busque un modelo de construcción de un objeto de estudio y de análisis sociológico sobre la burocracia estatal estará frente a un extraordinario ejercicio conceptual y metodológico, que recupera lo mejor de la tradición sociológica, a la par que la actualización sobre de problemas recientes, como la “cuestión digital” en la investigación en las ciencias sociales (Rausky y Santos, 2023).

La publicación concreta la confluencia de las trayectorias de investigación de sus autoras, desarrolladas en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad Nacional de General San Martín, y en el CONICET, sobre el problema sociopolítico de la estatalidad en Argentina: combinan tanto el recorrido exhaustivo por la política de transferencia de ingresos y socio asistencial (son muchos los textos que debería mencionar de Arcidiácono) como el estudio sociológico de las burocracias estatales: en este sentido, no puede dejar de citarse el contrapunto con el libro de Perelmiter (2016) sobre la “burocracia plebeya” del Ministerio de Desarrollo Social, que evidencia la heterogeneidad de las agencias y las estructuras burocráticas: la “política comparada” encuentra evidencia atractiva al interior del caso nacional. Además, los estudios conjuntos recientes de las autoras sobre la acción estatal durante la pandemia contribuyeron a comprender tanto los rostros divergentes que asumió la política social argentina en las últimas dos décadas como la materialización de sus formas burocráticas.

La obra convoca tanto al gran público como a la audiencia especializada en algo menos de 230 páginas. Con una escritura amena y ligera como estrategia expositiva, sin por ello perder rigor analítico ni densidad conceptual, tal como viene insistiendo la editorial Siglo Veintiuno en sus últimos títulos sociológicos, la lúcida argumentación está acompañada por ilustraciones de distinto tipo (memes, folletería, fotografías) que confrontan con el sentido común y el ingenio de la narrativa popular.

Publicado sobre el fin del ciclo de expansión estatal y frente al posicionamiento antiestatista del gobierno del presidente Milei, el texto ofrece interrogantes sustantivos y respuestas contundentes que interpelan a los saberes corrientes, multiplicados por los portavoces oficiales, y añaden conocimiento significativo para un debate público informado sobre el problema del Estado en Argentina. Renunciando por igual al espíritu celebratorio y a la postura indignada, las autoras ofrecen una reflexión creativa en un valioso trabajo llamado a hacer escuela, convertido prontamente en una referencia casi obligatoria para la investigación en el campo de la Sociología Política.

***Gustavo Gamallo** es Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Profesor Titular Regular de Sociología Política de la Carrera de Sociología y Profesor Adjunto Regular de Teoría Sociológica de la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: ggamallo@sociales.uba.ar

Referencias

- Bohoslavsky, E.; Soprano, G. (2010) “Una evaluación y propuesta para el estudio del Estado en Argentina” en *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo Libros (9-55).
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado: Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Anagrama.
- Gamallo, G. (2024) “Desarmar el Leviatán. Sociología Política y la investigación empírica sobre el Estado, las burocracias y la política estatal”. *Cuadernos Metodológicos del CIMECS* 2, 7-22. <https://idihcs.fahce.unlp.edu.ar/cimecs/cuadernos-metodologicos-del-cimecs-n-2/>
- Gamallo, G. (2022) “Democracia y política social en Argentina (1983-2019). Propósitos y resultados de una investigación colectiva”, en *De Alfonsín a Macri: democracia y política social en Argentina (1983-2019)* compilado por Gustavo Gamallo, Buenos Aires: Eudeba (pp. 19-72).
- Oszlak, O. (2001), “El estado transversal”, *Encrucijadas*, Universidad de Buenos Aires 1 (6).
- Perelmiter, L. (2016) *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. UNSAM Edita.
- Rausky, M. E. & Santos, Javier A. (2023) “Reflexiones en torno a la transformación digital y la investigación social: un debate necesario en América Latina”. *Cuadernos Metodológicos del CIMECS* 1, 24-38. <https://idihcs.fahce.unlp.edu.ar/cimecs/cuadernos-metodologicos-del-cimecs-n-1/>