

**Reseña: Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2024). *De Bobo, nada. Cómo funciona la ANSES y por qué pone en cuestión los mitos contra el estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.**

*María Ignacia Costa*

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

Contacto: [mcosta@campus.ungs.edu.ar](mailto:mcosta@campus.ungs.edu.ar)

*De Bobo, nada. Cómo funciona la ANSES y por qué pone en cuestión los mitos contra el estado*, de Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter, reconstruye el proceso de expansión institucional de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y las características de su funcionamiento. Pone el foco en la mayor “caja”<sup>1</sup> del Estado argentino: una burocracia de enormes dimensiones, con un aparato institucional cuya presencia territorial solo es comparable con la del Banco Nación, que administra la mayor base de datos sobre población del país y está a cargo de las políticas más innovadoras implementadas desde la poscrisis de 2001/2002. Desde un enfoque de sociología política y con una metodología basada en entrevistas en profundidad, observaciones etnográficas, relevamientos de piezas de comunicación y contenidos que funcionarios y trabajadores del Estado hacen circular en redes sociales, las autoras, llevan adelante una reconstrucción minuciosa y multiespacial de la vida de este organismo que en la primera década del siglo XXI cobró centralidad en la gestión de las políticas sociales.

Considero dos aspectos del libro claves para comprender el significado y la relevancia de ANSES en el contexto de la estructura estatal; aspectos que, a su vez, permiten reconstruir la trama de la obra: el proceso de expansión del organismo y las capacidades construidas para intervenir en la sociedad.

Antes de avanzar sobre estos dos puntos, conviene recuperar algunas coordenadas temporales a los efectos de contextualizar el planteo. Las autoras recorren la historia de ANSES a partir de los grandes hitos prestacionales e institucionales, pero no por ello dejan de lado la referencia a los ciclos históricos que hacen al pasaje de ANSES de “organismo residual a caja de bienestar”. ANSES nace en pleno ciclo de auge neoliberal, al calor de las reformas de los años 90, erigiéndose como organismo prototípico del proceso de “modernización” del Estado. Sin embargo, el proceso de privatización previsional la relegará a un rol marginal en la estructura de la seguridad social. Su expansión tiene lugar en la postcrisis, en un contexto de recuperación económica y de contrarreforma<sup>2</sup> (o de cuestionamiento a los principios y valores que hasta ese momento habían sustentado el accionar estatal) principalmente en el campo previsional y de la política laboral.

El proceso de expansión al que se alude en la obra tiene lugar en la postcrisis y, particularmente desde 2003 en adelante; momento histórico en el que se conjugaron al menos dos elementos: en primer lugar, la expansión de gobiernos “progresistas” en la región, que –con variaciones según el caso– resituaron el rol del Estado promoviendo su intervención en los problemas sociales más acuciantes y, en segundo lugar, el proceso de recuperación económica que tuvo lugar desde mediados de 2002 “en el que creció la economía, se amplió la fuerza laboral, se recuperó el poder de compra del salario y se redujo la pobreza” (Arcidiácono y Perelmiter, 2024, p. 31). En efecto, los indicadores laborales mejoraron, en especial los niveles

1 El texto original recupera la noción de “Estado cajero” de Oscar Oszlak (2001) para referirse a la ANSES en estos términos.

2 Véase al respecto Danani y Hintze (2011).

de empleo, sin embargo, el alcance de este proceso no fue suficiente para revertir la desestructuración del mundo del trabajo que se había producido en el último cuarto de siglo XX. Más aún, siguiendo el razonamiento de las autoras, “la informalidad y la precarización laboral se revelaron como condición estructural” (Arcidiácono y Perelmiter, 2024, p. 31). De ahí que el sistema de seguridad social argentino –históricamente organizado en torno a la figura de trabajador asalariado formal– se viera tensionado por la cantidad de personas que quedaban fuera de él y colocado en entredicho su principio contributivo. Por su parte, las políticas de transferencias de ingresos a sectores informales eran de muy baja cobertura y focalizadas en los sectores más vulnerables.

En este escenario de desfasaje de la arquitectura de bienestar con las necesidades de gran parte de la población y con las características estructurales del mercado de trabajo, el gobierno que inició su período de gestión en 2003 reconoció la “deuda social” que había arrojado el ciclo de reformas neoliberales y concentró sus esfuerzos en aumentar la cobertura social.

El Ministerio de Desarrollo Social amplió el espectro de políticas socio asistenciales y sociolaborales dirigidas en su mayoría a la población en edad de trabajar, mientras que ANSES adquirió protagonismo en la ampliación de la cobertura previsional y en la gestión de las nuevas políticas sociales. Al decir de las autoras, “este organismo sumará nuevos públicos y bienes en sus repertorios prestacionales. Con ello le imprimirá nuevas características a la relación del Estado con estos grupos sociales y, a su vez, se transformará a sí mismo en un organismo más allá de los previsional, en organismo *catch all*” (Arcidiácono y Perelmiter, 2024, p. 41).

Los nuevos públicos están comprendidos por: las mujeres en edad de jubilarse que no contaban con los años de aportes requeridos, pero que pudieron acceder a los beneficios jubilatorios a través de sucesivas moratorias previsionales (2005, 2014 y 2023), las cuales, con distintas características, instrumentaron planes de facilidades de pago para saldar las deudas previsionales; la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016), que se presentó como un esquema de reemplazo de las moratorias previsionales, aunque, a diferencia de estas, otorgaba un beneficio equivalente al 80 % del haber mínimo; y el Programa Integral de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, surgido en la postpandemia, que permite computar un año por cada hijo biológico, dos años por cada hijx adoptadx, y un año adicional por cada hijx con discapacidad; niños, niñas y adolescentes, hijxs de trabajadorxs desempleadx o empleadx en el sector informal, que fueron incorporadx al sistema de protección social a través de la Asignación Universal por Hijo (2009), así como lxs jóvenes estudiantes beneficiarix del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar); y personas en situación de emergencia, como inundaciones o temporales, que, aun estando cubiertas por alguna prestación de ANSES, podían solicitar suplementos en estas circunstancias excepcionales. En esta categoría también se incluyen el Ingreso Familiar de Emergencia (2020) y los refuerzos de ingresos otorgados por el organismo durante la pandemia de COVID-19 y la postpandemia.

Los nuevos bienes abarcan la distribución de computadoras a estudiantes y docentes de escuelas secundarias de gestión estatal a través del Programa Conectar Igualdad (2010), el otorgamiento de créditos para vivienda única familiar (PRO.CRE.AR Bicentenario), créditos para impulsar el consumo de jubiladxs y pensionadxs a través del Programa Argenta (2012), que posteriormente fue reformulado bajo el nombre de Créditos Anses (2017) incorporando como destinatarixs a lxs titulares de beneficios no contributivos (AUH o pensiones no contributivas).

Ahora bien, el libro profundiza en el análisis de las capacidades institucionales del organismo para hacer frente al proceso de ampliación de responsabilidades. A modo de síntesis, se destacan:

1. Los mecanismos de acceso a la atención. Si bien la ANSES ya contaba con una red de oficinas en el territorio que la ubicaban entre los organismos nacionales con mayor llegada a la población, la expansión de prestaciones dio lugar también a un proceso de ampliación y diversificación de los puntos de atención. La estructura de oficinas y Unidades de Atención Integral prácticamente se triplicó entre 2006 y 2023. Se desplegaron puestos de atención itinerantes en hospitales, escuelas, sindicatos, centros de jubilados, entre otros; se desarrollaron oficinas móviles y se organizaron operativos en espacios públicos que hicieron que ANSES trascendiera sus límites y masificara su llegada al territorio. Además, se fortalecieron las líneas de acceso telefónico y se desarrolló una plataforma digital que permite realizar casi todos los trámites.

2. Las características de su burocracia. La ANSES cuenta con una “burocracia estable, bien paga, de oficio e integrada por jerarquías institucionalizadas” (Arcidiácono y Perelmiter, 2024, p. 73). Se destaca el crecimiento del personal del organismo durante el período de expansión de las prestaciones (2005-2010) y las condiciones laborales, comparativamente mejores que las del resto del Estado nacional. Hacia 2023, el 93 % de su personal se encontraba en planta permanente. No obstante, las retribuciones salariales son heterogéneas. Por otra parte, se trata de una burocracia formada y entrenada para el trabajo: “para cada tarea hay un saber que se incorpora no solo mediante capacitaciones continuas, sino también en la relación cotidiana entre pares” (Arcidiácono y Perelmiter, 2024, p. 78).

3. La proliferación de normas, procedimientos y sistemas informáticos. La ANSES es una institución que produce continuamente normas que definen lo que se puede hacer y lo que no, y que cuenta con procesos altamente tecnificados. Estos últimos actúan como una “pantalla fría” o, en términos de las autoras, como un conjunto de instrumentos que alimentan una “política de la distancia”, en la cual no hay lugar para decisiones arbitrarias; una lógica distinta de la acción estatal cara a cara que caracteriza a la asistencia social en la Argentina. Las normas se inscriben en el sistema informático, y las personas acceden a los beneficios siempre que cumplan con los requisitos. De ahí la frase que las autoras recuperan de sus entrevistadxs: “los derechos salen del sistema”, que da cuenta del distanciamiento respecto de la lógica de la política territorial y corporativa.

4. Una “política del trámite” que, como describen las autoras, está basada en encuentros previsibles, estandarizados y medibles; es decir, encuentros cara a cara en los que se sabe de antemano lo que va a ocurrir –su duración, el tipo de respuestas que se deben brindar en cada situación...–, un tipo de interacción moldeada por reglas preestablecidas, difíciles de eludir o de individualizar. Una modalidad de trabajo regida por la disciplina que impone la medición constante de la actividad en las oficinas. Una “política del trámite” que, a su vez, se vale de mediaciones humanas, de “participantes secundarios” de diversas procedencias que responden consultas, informan, acompañan, colaboran en el uso de tecnologías en los casos de trámites digitalizados, entre otras. Se trata de un costado de la “política de las mediaciones” que facilita el acceso a las prestaciones de distintos grupos sociales.

Hasta aquí el recorrido realizado por la obra –sesgado por la lente de quien lee, claro está– recupera el reposicionamiento de la ANSES en la estructura estatal y en la gestión de las políticas sociales; el proceso de expansión institucional –en términos de estructura y responsabilidades– y las capacidades institucionales que se expresan en lo que las autoras denominan el “tridente” conformado por la política de la distancia, la política del trámite y la política de las mediaciones.

Muchas otras aristas se desprenden de este libro, y múltiples lecturas son posibles. Optamos por esta porque pone el foco en el funcionamiento institucional que hizo de la ANSES un organismo modelo. También la elegimos porque resalta las fortalezas de una institución estatal capaz de responder ante una inundación, una erupción volcánica o una pandemia; de trascender sus marcas fundacionales y evolucionar desde un organismo previsional hacia uno sustentado en una concepción ampliada de la seguridad social. Al mismo tiempo, no podemos dejar de subrayar que se trata de un libro que invita a reflexionar sobre el Estado contemporáneo, el rol de sus instituciones y el impacto de sus intervenciones en las condiciones de vida de amplios sectores sociales, cuyas trayectorias pueden ser acompañadas, moldeadas o incluso transformadas por organismos como el que Arcidiácono y Perelmiter examinan.

## **Bibliografía**

- Danani, C. y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Oszlak, O. (2001). El Estado transversal. *Encrucijadas*, 1(6).