

Modelos de gestión y planificación de políticas públicas

El caso de ANSES



*Diego García**

Introducción

La Administración Nacional de la Seguridad Social es la agencia gubernamental cuya función principal es gestionar las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares y el seguro por desempleo. Los procesos de reforma previsional encarados a lo largo de treinta años han transformado el accionar de este organismo público, configurando modelos de planificación y gestión con objetivos diferentes, desarrollando capacidades administrativas de acuerdo a los lineamientos y objetivos estratégicos definidos por cada conducción política del Estado, según el modelo económico, logrando altos niveles de eficiencia y eficacia para obtener resultados que han sido bien disímiles a partir de la orientación normativa de las reformas previsionales.

El sistema previsional es el principal componente de la gestión de ANSES, por su peso económico, alcance poblacional y centralidad en la agenda política. Los procesos de reforma previsional pueden ser analizados por la transformación institucional de ANSES, que expresa en sus planes estratégicos distintos modelos de gestión, organizacionales, objetivos y resultados y el entramado de actores estatales y sociales involucrados.

Como toda política pública, la seguridad social es producto de un conjunto de decisiones, objetivos y acciones que adopta cada gestión, en función del programa de gobierno, la orientación estratégica y

* Sociólogo (UBA). Docente (UNPaz-UNAJ-UBA).

los consensos democráticos que logre alcanzar en cada momento. En escenarios dinámicos y complejos, su “hechura” depende de la probabilidad de que ciertas demandas expresadas por actores sociales –con sus intereses, recursos y expectativas– incidan en la agenda de gobierno y que esas “cuestiones socialmente problematizadas” sean tomadas para su resolución.

Como señalan O. Oszlak y G. O’Donnell (1981), el grado de autonomía del Estado varía según la capacidad de presión de los actores, sus pertenencias de clase, las coaliciones políticas que conforman y la importancia de la cuestión. En este orden de ideas, la relación entre el Estado y la sociedad civil puede adoptar distintos enfoques: como *construcción de ciudadanía*, es decir por la ampliación o restricción de derechos; como una *relación estructural entre clase(s) y Estado*; y también como *proceso de seguimiento, tratamiento y resolución de cuestiones*.

La multiplicidad, agregación –e incluso la contradicción y alteración en el tiempo– de las demandas y los conflictos, negociaciones y acuerdos políticos para procesarlas y darles (o no) algún tipo de respuesta, condicionan la adopción de distintos tipos de políticas públicas. Estas suponen también

definiciones de los problemas, postulación, relaciones causales en torno a ellos, lineamientos y criterios para orientar decisiones y acciones, mandatos y atribuciones de competencias y recursos a distintas organizaciones públicas (el Estado), así como las consecuencias efectivas (resultados e impactos) que producen (Jaime et al., 2013: 61).

En este sentido, la *cuestión previsional* es la expresión de esta multiplicidad de reclamos, intereses y tensiones de y entre actores estatales y no estatales por definir las normas legales que regulen la obtención y asignación de los recursos económicos que garanticen un tipo de cobertura a las distintas contingencias sociales que se definan y el rol que se le asigne a la gestión pública de la misma.

En este sentido, son *actores sociales de la cuestión previsional* los grupos con intereses, capacidades e ideología afines que *se asocian* para perseguir objetivos políticos compartidos en torno a sus reivindicaciones de igualdad y justicia en el acceso al sistema de jubilaciones y pensiones.

Este enfoque de la política pública como reflejo estatal de las luchas de los actores sociales o grupos de interés se enriquece y complementa entendiendo que las mismas no _solo son explicados, sino que también expresan las distintas arenas de poder (Lowi, 1972). Al imponer ciertas reglas institucionales (regulaciones, distribución de recursos, producción de bienes y servicios, etc.), las políticas públicas influyen en las expectativas y comportamientos de los actores que condicionan sus modos de organizarse y crean las condiciones para “hacer política”. A su vez, a través del uso de influencia, autoridad y coerción logran impedir que ciertos problemas ingresen al sistema político. En este sentido, en los procesos de *reforma previsional* se registra un fuerte componente de “autoría” de los decisores públicos, que expresa una autonomía relativa para desarrollar políticas sin responder necesaria y directamente a los intereses de los actores sociales involucrados, sean grupos o clases sociales (Skocpol, 1985).

En este sentido, las reformas previsionales son producidas en el marco un régimen social de acumulación, pero es el poder del Estado sobre el mercado el que puede realizar ajustes, transformaciones estructurales y adoptar regulaciones, mediante el cambio de las reglas de juego. A su vez, la institucionalidad de ANSES, por el peso en el presupuesto nacional (41,5% en 2023), incide directamente en el régimen de acumulación.

El desarrollo de capacidades estatales entendidas como la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas en forma efectiva, eficiente y sustentable, requiere que quienes dirigen la gestión logren altos grados de coherencia entre objetivos y resultados, despliegue de recursos técnicos-organizacionales y coordinación entre agencias estatales. Según Fabián Repetto (2003: 6) “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos valores posibles de valor social”. Evans acuñó el término *autonomía enraizada* para referir a la inserción del aparato estatal en “una serie de lazos concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de objetivos y políticas” (Evans, 1996: 547). La capacidad política refiere a la aptitud de generar espacios y mecanismos de cooperación tanto intraestatales como con actores sociales, dada la complejidad del Estado y la bastedad y variedad de demandas sociales.

La Planificación Estratégica Situacional acuñada por Carlos Matus en la década de los ochenta incorporó los conceptos de conflicto, viabilidad, campo de gobernabilidad y estrategia. Según Sotelo Maciel (2013: 51), esta propuesta reapareció remozada en las llamadas reformas de segunda generación, circunscripta al ámbito institucional, con el propósito de mejorar la eficacia técnica de los organismos públicos, incorporando técnicas y herramientas del *management* privado, bajo el influjo de la Nueva Gerencia Pública propia del primer período de nuestro análisis. El cuestionamiento al modelo gerencialista fue el signo de la revalorización del rol del Estado como actor central de los procesos de transformación social en el modelo nacional, popular y democrático iniciado en 2003, para lo cual la ANSES adaptó el modelo de gestión por resultados a objetivos de redistribución y ampliación de derechos. El neoliberalismo tardío que accedió al gobierno en 2015 hizo lo posible por desmontar esa matriz estadocéntrica, capturando el Estado en función de los intereses concentrados y adoptando el modelo de gestión del riesgo social.

La conducción política de la estructura de una agencia como la ANSES con planificación estratégica, la intensificación de los procesos de reforma con apoyo democrático y movilización de los actores comprometidos con las políticas redistributivas y con enfoque de derecho, es el camino retomado desde 2020 y el que se debe profundizar.

Estado mínimo y Nueva Gerencia Pública: la ANSES de los noventa

En el marco de la implantación de políticas neoliberales de reforma del Estado y ajuste estructural, el Decreto N° 2284 de 1991 de Desregulación Económica creó el Sistema Único de Seguridad Social

que asumía todas las funciones y objetivos que hasta entonces eran competencia de las Cajas de Subsidios Familiares y del Instituto Nacional de Previsión Social.¹

Esta norma consideraba que las causas del estancamiento económico se encontraban en las regulaciones, las medidas de protección arancelarias y los entes públicos, razón por la cual desreguló los distintos mercados y disolvió organismos estatales. Para realizar el ideal del Estado mínimo, el gobierno privatizó, descentralizó² y tercerizó la producción de bienes y servicios que le eran propios y adoptó un modelo de gestión del sector privado para lo que quedó de Administración central, luego de su drástica disminución.

Por Decreto N° 2741 se creó la ANSES, como organismo descentralizado en el ámbito del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con facultades para

administrar y controlar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares y al Fondo Nacional de Empleo, así como la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de aquellos.

Además, le asignó la función de “implementar sistemas administrativos y contables que permitan un adecuado control de la gestión económica-financiera y prestacional...”. Los Decretos N° 94 y N° 507 de 1993 transfirieron a la entonces Dirección General Impositiva (actualmente AFIP) la recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social.

En el marco del denominado Consenso de Washington, las críticas al sistema previsional se concentraban en el déficit de la caja de jubilaciones, la ineficiencia de una gestión burocrática y su incapacidad de cumplir con la promesa de abonar prestaciones acordes al aporte realizado a lo largo de la historia laboral, situación que había llevado a decretar la “emergencia previsional” al gobierno de Alfonsín, suspendiendo el pago de sentencias judiciales.

El individualismo propio de la ideología neoliberal profesado por el discurso oficial y promovido desde los medios de comunicación, el fuerte interés del capital financiero por crear un mercado para este sector, acompañado por el posicionamiento de organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial,³ confluyeron para obtener el consenso social y la correlación de fuerzas necesaria para alcanzar la mayoría legislativa.

1 El Instituto Nacional de Previsión Social había sido creado por Ley N° 23769 de 1990 absorbiendo las funciones de las Cajas de Previsión y el Centro Único de Procesamiento Electrónico de Datos (CUPED). Fue intervenido por Decreto N° 574 de abril de 1991, eliminando así la representación sindical de trabajadores, jubilados y empresarios de la gestión del sistema previsional.

2 En 1992, el Estado nacional transfirió los servicios de salud y educación a las provincias.

3 Durante la década de 1990 varios países latinoamericanos y del Europa del Este siguieron la misma ola de reformas neoliberales de sus sistemas previsionales, siguiendo los mandatos del Banco Mundial.

Así, la reestructuración administrativa de la seguridad social fue el paso previo a la presentación del proyecto de privatización por parte del ministro de economía Domingo Cavallo, que ingresó al Congreso Nacional en junio de 1992 en busca de un tratamiento exprés. El mismo consistía en la afiliación obligatoria de todos los menores de 45 años de edad al régimen de capitalización individual a cargo de nuevas sociedades anónimas constituidas a tal fin, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP); el aumento en cinco años de la edad jubilatoria (a 60 años las mujeres y 65 años los varones) y la creación de una Prestación Básica Universal (PBU) uniforme para todos quienes reunieran 30 años de aporte. Para presionar al Poder Legislativo, el presidente Menem prometió pagar el 82% móvil a todos los jubilados y saldar la deuda de los juicios previsionales con los ingresos provenientes de la privatización de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y con el 20% de lo recaudado por el impuesto a las ganancias; para lo cual debía aprobarse el proyecto enviado sin modificaciones. La CGT había rechazado en su totalidad el proyecto, pero luego del paro general del 9 de noviembre se sentó en la mesa de negociación con el gobierno y canjeó el apoyo a la reforma a cambio de que los sindicatos pudieran constituir AFJP⁴ (Alonso, 2000: 110). Después de una intensa y conflictiva negociación política con legisladores oficialistas y opositores, el 23 de setiembre de 1993 se sancionó la Ley N° 24241 que reemplazó al sistema de régimen de reparto por un régimen mixto, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). La resistencia de varios diputados justicialistas de origen sindical nucleados en las 62 Organizaciones se saldó con la introducción de la opcionalidad por el régimen de reparto. La movilización de jubiladas y jubilados organizados en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y en el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), cuyo principal reclamo giraba -y continuaría girando- sobre el congelamiento de haberes, logró captar la atención pública sobre la cuestión previsional, pero no para ejercer presión directa sobre el tratamiento de la ley.

La nueva ley elevó gradualmente la edad jubilatoria (de 55 y 60 años, de 60 y 65 para mujeres y varones, respectivamente) y el requisito de años aportados para acceder a la jubilación ordinaria (de 20 a 30), distinguiendo entre lo aportado antes y después de julio de 1994, fecha de entrada en vigencia de la ley. Con el objetivo de asegurar que la inmensa mayoría de las trabajadoras y los trabajadores derivaran sus aportes a las AFJP, obligó a que ejercieran la opción por el régimen de reparto dentro de los tres meses de iniciar su actividad laboral, impidiendo su retorno -lo cual les garantizaba un mercado cautivo-. Adicionalmente, estableció un valor disminuido a la prestación por permanencia en el régimen de reparto (proporcional a los años aportados con posterioridad a julio de 1994).

La gestión del régimen de capitalización individual quedó en manos de las nuevas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), supervisadas por otro organismo bajo la órbita del MTSS, la Superintendencia de AFJP (SAFJP). En ese contexto, ANSES se hizo cargo de la continuar pagando y gestionando las prestaciones del régimen de reparto, con destino de transformarse más temprano que tarde en un organismo residual del régimen de reparto que cubriría un porcentaje cada vez menor

4 Al mismo tiempo, se discutía la reforma del sistema de obras sociales, componente de la seguridad social que concitaba un interés mucho mayor por parte de la dirigencia sindical.

de las nuevas jubilaciones y pensiones, con el condicionante de sufrir un fuerte desfinanciamiento por la pérdida de aportes personales y la previa reducción de las contribuciones patronales.

A través de los Pactos Fiscales 1992 y 1993, el Estado nacional había obtenido la retención del 15% de la masa bruta de recaudación de impuestos coparticipables en favor de ANSES, destinada a atender el pago de obligaciones previsionales. En el marco de la reforma previsional, promovió el traspaso de las cajas previsionales provinciales a la ANSES. Entre 1994 y 1996 once provincias decidieron incorporarse al SIJP. De esta manera elevaban los requisitos de edad y años de servicios para la jubilación de las y los empleados públicos; a cambio de ello, ANSES asumía el pago de las jubilaciones y pensiones.

En 1996, la nueva Ley de Asignaciones Familiares introdujo una fuerte regresividad, eliminando prestaciones, limitando su cobertura a un tope salarial y disminuyendo su valor.

Estas reformas consolidaron un modelo contrario a los principios y postulados de pactos y tratados internacionales ratificados e incorporados con jerarquía constitucional en la reforma de 1994, como los mecanismos procesales en favor de la acción judicial de la ciudadanía para exigir al Estado el derecho a las prestaciones sociales (Pautassi, 2010: 30). En materia previsional, la Ley N° 24463 estableció el procedimiento para la impugnación de los actos administrativos de ANSES ante las instancias judiciales desde la primera instancia, la Cámara Federal de la Seguridad Social y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La reforma del sistema previsional expresaba así un importante paso en la consolidación del paradigma de Estado mínimo, coherente con la política de privatizaciones, desregulación económica, apertura comercial y reforma del Estado.

El organismo adoptó, por tanto, una gestión enmarcada en el modelo de la Nueva Gerencia Pública (New Public Management) propia de la llamada “Segunda Reforma del Estado” que propiciaba su “modernización”, una vez realizado el ajuste estructural de la primera etapa del proyecto neoliberal que encarnó por entonces el gobierno menemista. Este modelo se asentaba en dos ejes: el cliente/ciudadano y el gerenciamiento que utiliza instrumentos de gestión tomados del sector privado. La crítica a la burocracia estatal propia del estado de bienestar por ineficiente, lenta, rígida, formalista, procedimental y aprovechadora del esfuerzo de los contribuyentes para su propio provecho, debía ser superada por la introducción de las reglas de juego del mercado en las organizaciones estatales (Cao et al, 2015: 142). El esquema era reforzado por las ideas del neoinstitucionalismo, impulsado por el Banco Mundial, que consideraba que el rol del Estado debía limitarse a garantizar “seguridad jurídica” a los mercados, representados en el terreno previsional por las AFJP.

Esta visión se expresó en el Decreto N° 1187 de 1996 que contenía el Plan Estratégico 1996 de ANSES, al frente de cuya gestión se encontraba Alejandro Bramer Markovic. Aquella planificación contenía “la formulación de un Plan de Transformación, incluyendo el rediseño de las estructuras orgánico funcionales” y “una reducción de la planta de personal, como resultado del proceso de racionalización que se está llevando a cabo en el marco de la Segunda Reforma del Estado”. El diagnóstico partía de considerar el descenso de la “demanda actual y futura” ya que:

Como consecuencia de la implementación del sistema mixto previsional de jubilaciones estatales y privadas se espera que la cantidad de activos aportantes al sistema de reparto siga disminuyendo fuertemente. No ocurre lo mismo respecto de los beneficiarios, los cuales hasta el año 2010, aunque disminuyen, no lo hacen en forma tan pronunciada.

El plan proyectaba que los “activos del régimen de reparto” disminuirían de 2.009.000 a 930.000 en 2010 y la cantidad de jubilaciones de 2.034.000 a 1.800.000 en el mismo lapso de tiempo. Este estado de situación asumía que las personas que superaban los 50 años de edad no seguirían pasando al régimen de capitalización, siendo la participación de ANSES mayor al 80% y por la incorporación de las cajas provinciales, prevista para los siguientes años.

En su Anexo daba cuenta de los postulados y del lenguaje de la *Nueva Gestión Pública* como corriente dominante en el Estado. Al definir la “Misión del organismo” que “administra el 50% del Presupuesto Nacional”, planteaba que:

el cambio profundo que se está llevando a cabo tiene por fin convertir a ANSES de un organismo con un bajo nivel de servicio a los clientes, sin sistemas mínimos de control, con procesos lentos y poco confiables, y una estructura burocrática, en un organismo eficaz y productivo, con procesos ágiles y transparentes. Para ello se requiere personal con espíritu de servicio, capacitado y motivado y gerentes profesionales con capacidad de gestión. ANSES aspira a ser un organismo modelo, liderando la modernización del Estado.

El Plan preveía medidas de contingencia y otras estructurales para una ANSES cuyo principal desafío era “reinventarse a sí misma”. Los objetivos se sintetizaban en: 1) Transparencia en el manejo de los fondos, 2) Mejoras en la calidad del servicio, 3) Eficiencia en el manejo de la organización, 4) Profesionalización de los recursos humanos, 5) Modernización de la gestión informática y 6) Mejorar la imagen institucional.

Partiendo de un diagnóstico sobre las deficiencias del servicio, el plan aspiraba a reducir los tiempos de espera y duración de los trámites, eliminar el trato diferencial entre gestores y “clientes comunes”, abrir nuevas Unidades de Atención Integral (UDAI) para “garantizar la atención personalizada en menos de una hora de viaje”, implementar la Unidad de Atención Telefónica para reducir la afluencia a las UDAI. La reducción de personal pasante y contratado, la modificación de la estructura orgánica y la incorporación de personal “con vasta experiencia gerencial” con un sistema de remuneraciones propio y con un componente variable relacionado a su “rendimiento individual y del área a la que pertenece”.

Las líneas de acción en términos de gestión “de personas”, “de aportes y contribuciones”, “de productos”, de “pago de beneficios”, “control del fraude”, “gestión de la red de UDAI” e “información de gestión” partían de la decisión política de erigir una ANSES basada en el gerenciamiento, respaldada

en indicadores y orientada a resultados. Se identificaban, clasificaban y jerarquizaban los problemas concretos, planteando objetivos que cada área debía llevar a cabo para revertir las causas y alcanzar los resultados deseados.

Con esta hoja de ruta para los siguientes años de gestión, se llevó a cabo una reestructuración del organismo a través de la contratación de consultoras externas, una severa reducción de personal y un funcionamiento acorde a los intereses del capital financiero.

En 1999 asumió el gobierno de la Alianza que profundizó el deterioro del sistema previsional, manteniéndose las AFJP como actor principal del sistema. El presidente Fernando De la Rúa firmó el Decreto N° 1057 de 2000 decidiendo la intervención de la ANSES “a fin de propender a una mejor organización operativa y a la eficientización de recursos humanos y materiales”. Medidas como el recorte del 13% en jubilaciones y salarios públicos adoptadas por la gestión de Patricia Bullrich al frente del Ministerio de Trabajo, la reducción del 11 al 5% del aporte a los afiliados a las AFJP y el Programa de “déficit cero” para cumplir con lo ordenado por los organismos internacionales de crédito, fueron parte de un proceso decisional que abonó al escenario de crisis económica, social y política de finales de 2001.

Como resultado de este proceso, los haberes previsionales continuaron congelados y la cobertura del sistema previsional cayó abruptamente, hasta tocar el piso del 57% de las personas en edad de jubilarse en 2003.

Los Planes Estratégicos II y III: desde la Gestión por Resultados hasta la Agencia Social del Estado nacional

A partir de la presidencia de Néstor Kirchner, la ANSES se transformó en una herramienta de mejora de las condiciones de vida de la población, en especial de las personas mayores a partir de un proceso de reforma progresiva del sistema previsional. Desde 2003, el Poder Ejecutivo instrumentó una serie de aumentos de los haberes mínimos y de recomposición del valor de los haberes medios, luego ampliado a todas las jubilaciones y pensiones.

En 2005 entró en vigencia la Ley N° 25994, que estableció durante un plazo de dos años y medio una jubilación anticipada para las personas de edad (55 o más y 60 o más varones y mujeres, respectivamente) que se encontraban desempleadas y reunían los treinta años de aportes y un plan de regularización de deuda previsional (moratoria), a pagar mediante el descuento en cuotas mensuales del nuevo haber jubilatorio. Esta política de inclusión previsional se implementó durante la gestión de Sergio Massa al frente al organismo y permitió a 1,5 millones de ciudadanas y ciudadanos que habían sido “víctimas de prácticas laborales fraudulentas” y afectadas por el desempleo estructural que había dejado el ciclo neoliberal pudieran acceder finalmente a un derecho que les había sido negado por años.

En 2004, el Poder Ejecutivo logró la sanción de la Ley N° 25877 de ordenamiento del régimen laboral, revirtiendo la flexibilización y signando la política de creación de empleos con derechos del ministro Carlos Tomada. Luego, recompuso por Decreto N° 1806 el financiamiento del sistema previsional

con la eliminación del tope de remuneración sujeta a contribuciones patronales impuesto durante los últimos diez años. En 2005, restituyó el régimen previsional de docentes asegurando el 82% móvil del último cargo en actividad, que había sido derogado en el marco de la reforma de 1993, respondiendo a la reivindicación de los sindicatos del sector, en especial de la CTERA. Lo mismo hizo con el régimen de investigadores científicos y tecnológicos.

En este período, también se incrementó notablemente el otorgamiento de pensiones asistenciales a personas con discapacidad, por vejez y madres con siete hijos, dejando de lado las restricciones presupuestarias para este fin. También se amplió la cobertura a todos los Veteranos de la Guerra de Malvinas quienes obtuvieron el reconocimiento de una pensión honorífica de tres haberes mínimos, a partir del Decreto N° 1357 del año 2004.

El paso siguiente fue la sanción en 2006 de la Ley N° 26222 de “libre opción jubilatoria”. Esta reforma no solamente permitió retornar al régimen de reparto a quienes había optado por –o habían sido pasados compulsivamente a– una AFJP, sino que también traspasó a todas las mujeres mayores de 50 años y varones mayores de 55 años con capital acumulado insuficiente en su cuenta individual, mejoró el coeficiente de cálculo del haber inicial del régimen de reparto, fijó límites al cobro de comisiones a las administradoras privadas y creó por Decreto N° 897 el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que se constituyó con los fondos de capitalización individual recuperados.

La crisis del consenso neoliberal y el liderazgo asumido por Néstor Kirchner para reposicionar al rol Estado, desde una perspectiva nacional y popular, como actor principal en el ejercicio del poder político en favor de los sectores populares en el conflicto de intereses con los poderes fácticos y corporaciones, fue una marca de época de los gobiernos surgidos en la posconvertibilidad. Esta impronta de gobierno se expresó en políticas redistributivas, de desendeudamiento externo, crecimiento del sector productivo, pleno empleo y ampliación de derechos laborales y sociales, mejora del salario y negociación colectiva, crecimiento del mercado interno y generación de valor agregado para una mayor competitividad externa, de modernización de la sociedad, integración regional, fortalecimiento del sector público en áreas como salud, educación, ciencia y tecnología, cultura y protección social, entre otras tantas nuevas perspectivas.

En este contexto, la ANSES fue delineando un nuevo rol y recobrando potencia institucional a partir de la reformulación de sus objetivos y el crecimiento de su estructura administrativa para atender la política de inclusión previsional puesta en marcha.

El organismo adoptó el Modelo de Gestión por Objetivos y Resultados, caracterizado por la planificación estratégica, la creación de valor público, la optimización del desempeño institucional, el cumplimiento de objetivos, el monitoreo y evaluación, la mejora en la utilización de recursos, la introducción de incentivos, la transparencia y rendición de cuentas y las acciones estratégicas para atender las demandas sociales (Makón, 2014).

El Plan Estratégico II 2002-2005 ya planteaba objetivos de mediano y largo plazo, destacando a la “gestión de la calidad” como una de sus principales herramientas de gestión. La Resolución ANSES

N° 640 de mayo de 2003 definió el Plan Operativo Anual (POA) en base al “modelo de gestión por resultados”, considerando que:

dato que la situación nacional ha llevado paulatinamente al incremento de las actividades del organismo, en los servicios destinados a paliar las necesidades de las franjas de la población en riesgo social o más desfavorecidas, atendiéndolas en los más diversos rincones del territorio y en condiciones de extrema vulnerabilidad, proveyendo directamente el seguro de desempleo, las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares, etc., e indirectamente, asistiendo operativa y técnicamente, al Plan Jefes y Jefas de Hogar, asegurando la única respuesta posible del Estado Nacional, de manera eficiente y eficaz.

En línea con la Carta Compromiso con el Ciudadano, cuyo objetivo consistía en simplificar la gestión y reducir los tiempos de resolución de los trámites, el POA se conformaba por indicadores de gestión reflejados en el “Tablero de Gestión Integral” y se encomendaba a la Gerencia de Planeamiento a realizar el informe trimestral de seguimiento indicando “el grado de cumplimiento de las metas asignadas en miras a detectar eventuales desvíos y/o la necesidad de reformulación de objetivos”.

Este sistema de indicadores de gestión integral del organismo se fue afianzando como “sustento para la mejora continua del accionar de ANSES” (Resolución ANSES N° 909/04) y consolidando el modelo de gestión por resultados como “una herramienta de implementación eficiente para enfrentar el creciente desarrollo de actividades y servicios encomendados por el Estado Nacional a esta ANSES” (Resolución ANSES N° 362/06), aprobando año tras año el POA y los Proyectos y Compromisos de Resultados de Gestión. En octubre de 2007, el POA fue redefinido por Resolución ANSES N° 640, “en virtud de los cambios de contexto producidos, tanto internos como externos al organismo”, entre los cuales se destacaron ese año la sanción de la Ley de Libre Opción Jubilatoria y la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

Los resultados concretos de este período fueron notables, ya que la cobertura previsional de las personas mayores de 65 años creció del 68,9% en 2005 al 90,7% en 2010, siendo las principales destinatarias las mujeres. La recomposición de los haberes previsionales, la garantía de haber mínimo legal, la inclusión previsional y la libre opción por el régimen de reparto legitimaron el rol estatal en la gestión del sistema previsional.

Al asumir su mandato, Cristina Fernández de Kirchner envió el proyecto de movilidad jubilatoria que estableció un índice combinado entre recaudación de la seguridad social y variación salarial. La aplicación de esta ley venía a subsanar el atraso en la actualización de las jubilaciones de mayor valor producto de los aumentos que había priorizado a los haberes mínimos y medios entre 2003 y 2006, luego de que la Corte Suprema de Justicia le ordenara al Poder Legislativo establecer un índice objetivo a partir de un fallo, conocido como caso “Badaro”. Este fallo sentó jurisprudencia y derivó en una ola de demandas judiciales a la ANSES por reajuste de haberes.

Seguidamente, el PEN envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley para estatizar el sistema previsional, eliminando el régimen de capitalización individual de las AFJP que obtuvo el consenso para la sanción de la Ley N° 26425 creando el nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), definido como *régimen público de reparto asistido*, basado en el principio de solidaridad intergeneracional y sustentable a partir de la incorporación del capital acumulado en las cuentas individuales al FGS.⁵ El fondo de garantía de las jubilaciones y pensiones comenzó un crecimiento y capitalización de sus recursos,⁶ impulsando políticas públicas orientadas al desarrollo productivo nacional, la creación de empleos y la protección social.

La decisión presidencial para encarar esta reforma revistió una importancia particular, dado el escenario de conflictividad que debió enfrentar el gobierno ante las patronales agropecuarias por la implementación de retenciones móviles a las exportaciones de productos primarios. En marzo de ese año, la llamada Mesa de Enlace comenzó a cortar rutas y desabastecer de productos primarios, contando con el apoyo de los partidos opositores, los grandes medios de comunicación y cuyo saldo fue el rechazo del Congreso Nacional al proyecto de ley, contando para ello con el voto en contra del propio vicepresidente en el Senado. A pesar del *lobby* de las AFJP, el consenso social en favor de la estatización del sistema impulsó esta reforma, ante los pésimos resultados demostrados por el régimen de capitalización individual, agravados por la crisis financiera internacional. De la elaboración del proyecto participó el entonces titular de la ANSES, Amado Boudou, y fue apoyado por las centrales sindicales y aprobado por mayoría en ambas cámaras.⁷

Danani y Hintze (2011: 141) señalan que en esta decisión se sustentó en el valor de la solidaridad como principio rector con el objetivo de la redistribución e inclusión social. Las autoras consideran que se trató de una contrarreforma, que a la vez fue medio y resultado de una lucha ideológica por la cual se pasaba de “un Estado que había postulado limitarse a procurar o complementar la provisión de aquello en lo que el mercado no era ‘enteramente eficiente’ [...] a un Estado que decía asumir la obligación de otorgar beneficios de la seguridad social”.

Esta reforma estructural del sistema previsional constituyó un verdadero hito en la gestión presidencial, coherente con el proyecto de recuperación de otras áreas estratégicas del Estado nacional para la gestión pública y redefinió la agenda de la seguridad social, con la ampliación de derechos a través de nuevos programas.

La creación más destacada de este período es la sanción por Decreto N° 1602 de 2009 de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH),⁸ creada para igualar el derecho de las niñas,

5 La crisis financiera internacional de 2008 afectó fuertemente los activos en manos de las AFJP, que sufrió la mayor caída en términos interanuales (19,26%).

6 El capital del FGS aumentaría desde los 28.600 millones de dólares en diciembre de 2008, hasta los 68.100 millones de dólares en diciembre de 2015.

7 En Diputados por 160 votos a favor, 75 negativos y 2 abstenciones. En Senadores por 46 a favor, 18 en contra y 1 abstención.

8 El Decreto estableció que la AUH se financie con los rendimientos del FGS, mostrando el círculo virtuoso que permitía que las utilidades producidas por el fondo recuperado de manos del sector privado se apliquen a garantizar este nuevo derecho.

niños y adolescentes de las familias de trabajadores y trabajadores desempleados o con trabajos no registrados, que logró duplicar la cobertura del Sistema de Asignaciones Familiares. En 2011, se ampliaría la Asignación por Embarazo, ambos programas coordinados con la política educativa y sanitaria, dado que se definió la corresponsabilidad de las madres de presentar certificados de vacunación, control de salud y asistencia escolar.

La ley de reestatización ponía al FGS bajo la supervisión de una Comisión Bicameral del Congreso y creaba el Consejo de Monitoreo con representaciones de jubiladas y jubilados, ambas centrales sindicales, organizaciones empresariales y bancos.

En estos años, también se consagraron derechos previsionales para los siguientes colectivos, entre ellos: construcción (Ley N° 26494), docentes universitarios (Ley N° 26508), trabajo agrario (Ley N° 26727), casas particulares (Ley N° 26448), empleo protegido (Ley N° 26816) y actores-intérpretes (Ley N° 27203).

Este nuevo paradigma de la seguridad social se expresó institucionalmente en el Plan Estratégico III, formulado para el período 2009-2011 y presentado por Resolución ANSES N° 219 de ese año, ya bajo la gestión de Diego Bossio. Por entonces, se consideró que:

el planeamiento estratégico es una práctica que permite traducir coordinadamente en decisiones y acciones los compromisos a través de la gestión diaria, asumidos ante la ciudadanía, en un proceso medible en el que se identifican los objetivos [...] que contribuyan a continuar el posicionamiento de ANSES como la Agencia Social del Estado Nacional.

La visión, misión y funciones de ANSES habían cambiado sustantivamente en los últimos 6 años. Ya no solamente se planteaba las mejoras en términos de gestión operativa, eficacia en los procesos y evaluación de los resultados, sino que desplegaba su capacidad política entendida como “la habilidad de los actores estatales para articular con los actores sociales las políticas públicas con la finalidad de implementarlas con el apoyo de los sujetos sociales/ciudadanos a quienes incumben (Cao et al., 2016).

La ANSES asumía que el rol del Estado se consolidaba como garante de la seguridad social, con el crecimiento en un 55% de la cobertura previsional entre 2004 y 2008, la mejora en el cálculo de las prestaciones, el esquema de inversiones sobre la economía real a través del FGS y la Ley de Movilidad. La visión y valores de su plan estratégico para los siguientes años incorporaba “respeto, cordialidad, compromiso y agilidad en el servicio brindado a los ciudadanos y a nuestros compañeros de trabajo”. A su vez, realizaba un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA). Entre las primeras, reconocía la importante red descentralizada con alcance en todo el territorio nacional, los recursos humanos idóneos y con alto compromiso, la mayor sustentabilidad del SIPA, la base de datos interconectada. Entre las oportunidades, la mayor capacidad de gestión, el mayor conocimiento por parte de la población de sus derechos y deberes con la seguridad social, la incorporación de personal motivado, la valorización del rol del Régimen Previsional Público. Entre las debilidades, la necesidad

de mejorar los sistemas de información gerencial, de implementar progresivamente criterios asociados al plan de carrera, mejorar aún más los canales de comunicación interna y externa, de disminuir los niveles de litigiosidad, de mejorar los recursos microinformáticos y edilicios. Entre las amenazas, la demanda externa de recursos humanos calificados en tecnología informática, los cambios legislativos no analizados con impacto en el SIPA y la necesidad de que otros organismos compartan datos para evitar pagos indebidos. El diagnóstico se completaba con datos sobre la mejora de los haberes, el crecimiento exponencial de la afluencia de público y de trámites iniciados entre 2001 y 2008, el fortalecimiento en las fuentes de financiamiento, el aumento de las erogaciones y una proyección de la evolución de la cobertura para los siguientes cuatro años. Los objetivos estratégicos fueron: 1) Mejorar la calidad en el acceso a los servicios brindados a la ciudadanía, 2) Lograr mayor eficiencia y eficacia en los procesos internos, y asegurar transparencia en su administración, 3) Consolidar el rol de ANSES como organismo ejecutor de las políticas de seguridad social del Estado nacional y 4) Optimizar los procesos relacionados con la administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA. Para alcanzar cada uno de ellos se definieron acciones específicas.

Como saldo de todo este período, la ANSES logró un desarrollo creciente de su organización, profundizó su despliegue territorial y su modalidad de gestión desconcentrada. De las 33 UDAI con que inició en 1996, disponía de 145 en 2006 y llegaría a 326 unidades, oficinas y puntos de atención en todo el país en 2012. Al frente de las unidades de atención comenzaron a ser designadas militantes y dirigentes políticos locales de organizaciones afines al gobierno nacional. Esta presencia se complementó con otras instancias de articulación social, como la creación de una Unidad de Gestión Previsional en convenio con sindicatos y del Programa Integradores por el cual desarrolló acciones en el territorio a partir de la implementación de la AUH. El Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados, instancia que había sido creada por resolución del organismo sin ninguna facultad de decisión sobre la política, activó la participación institucional de representantes de centros y federaciones más representativas permitiendo que consulten, opinen y recomienden sobre temas relativos a la mejora de la atención y agilización de trámites.

En cuanto a los recursos humanos, los 5960 agentes con que había quedado diezmada su planta permanente, pasaron a ser 8.300 en 2006 y llegaría a contar con más de 15.000 trabajadoras y trabajadores en 2012.⁹ Entre 2004 y 2008, el organismo llevó adelante un proceso de regularización del empleo y puesta en marcha de un plan de carrera administrativa del personal.

En 2010 el gobierno nacional lanzó el Programa Conectar Igualdad en el marco del Programa Nacional de Inclusión Digital Educativa. ANSES presidió el Comité Ejecutivo coordinando acciones con el Ministerio de Educación y su presupuesto fue incorporado al de la seguridad social. Hasta 2015, cumplió el objetivo de entregar 4,7 millones de netbooks a alumnos/as y docentes de escuelas públicas de todo el país. Para esto creó una dirección, contrató personal especializado y se apoyó en la red de

⁹ En diciembre de 2008 se incorporaron más de 3.000 trabajadoras y trabajadores provenientes de las ex AFJP.

UDAI, ocupándose de efectuar licitaciones, desarrollar software, relevar establecimientos y estudiantes, coordinar la logística para la entrega y brindar soporte técnico.

En junio de 2012, se creó el Programa PROCREAR destinado a brindar acceso al crédito para la construcción, ampliación, refacción de vivienda única familiar y desarrollo urbanístico. El Comité Ejecutivo fue integrado por la ANSES y el Ministerio de Planificación Federal. El FGS fue un actor principal dado que invirtió en el fideicomiso, activando la producción del sector de la construcción y brindando soluciones habitacionales a 198.000 familias.

En 2014, se lanzó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) para estimular y fortalecer las trayectorias educativas de jóvenes de entre 18 y 24 años, de familias en situación de vulnerabilidad. La ANSES gestionó las solicitudes, controló el derecho de las y los jóvenes en función de la información provista por el Ministerio de Educación y pagó más de 724.000 liquidaciones en 2015.

Ese mismo año, el gobierno logró la sanción de la Ley N° 26970 poniendo en marcha nuevamente por dos años un plan de regularización de deuda para incluir al sistema previsional a las personas que, cumplida la edad jubilatoria, les faltaban años de aporte hasta 2003. Esta nueva moratoria permitió el acceso de más de 1 millón de personas mayores a este derecho.

En cuanto a la relación entre los actores sindicales y el gobierno, luego de la reelección de 2011, se intensificó la fractura de las centrales sindicales en virtud del alineamiento político asumido por sus dirigentes y la construcción de distintas agendas reivindicativas. Mientras que gobierno asumía conducir un Proyecto Nacional, Popular y Democrático confrontando con los poderes concentrados a partir de un eje central en las políticas redistributivas y la ampliación de derechos; los dirigentes sindicales expresaban diversos intereses corporativos y lógicas de acción gremial. La cuestión previsional fue entonces un elemento más puesto en tensión en este conflicto político. El agrupamiento que conformaron la CGT Azopardo, Azul y Blanca y la CTA Autónoma lanzaron una serie de paros y movilizaciones reclamando al Estado la deuda con las obras sociales, la elevación del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, la no discriminación en el pago de asignaciones familiares a los trabajadores por encima del tope y el 82% móvil para los jubilados. Este último reclamo en particular había sido objeto de un veto presidencial cuando en octubre de 2010 se sancionó una ley que pretendía establecer una jubilación mínima del 82% del salario mínimo y el reajuste de todas las jubilaciones, sin prever fuentes de financiamiento. Este sector desafiaba núcleos centrales de estas políticas públicas y presentaba una confrontación abierta, dejando sin espacio la negociación. El agrupamiento sindical conformado por la CGT Alsina y la CTA de los Trabajadores, nucleaba organizaciones afines al gobierno, ya sea por identidad con el proyecto político, por reconocimiento a las políticas públicas que beneficiaban a sus bases –incluyendo las reformas a la seguridad social–, por obtener una posición relativa de poder mayor sus dirigentes o por la combinación en distintos grados de todos esos elementos.

En resumen, el Estado recuperó un rol central como proveedor de bienestar social, producto del carácter inclusivo, redistributivo y ampliador de derechos de las políticas de seguridad social, con eje la reforma del sistema previsional. Mientras que en 2003 el sistema previsional contenía a 1,9 millones

jubilados, al finalizar el mandato de Cristina Fernández de Kirchner gozaban de una jubilación 4,8 millones de personas mayores, diferencia que se explica por la implementación de las moratorias y el fortalecimiento de los recursos por la reestatización del SIPA. La aplicación de la ley de movilidad produjo una mejora real del 26% del valor de las jubilaciones y pensiones.

En este período, se fortalecieron las capacidades técnicas y operativas de ANSES, que redefinió sus objetivos estratégicos con una visión inclusiva como “Agencia Social del Estado Nacional”, cuyas funciones se ampliaron a medida que se extendieron nuevos derechos. Algunas de las amenazas que esbozaba su plan estratégico III como la “alta litigiosidad” del sistema previsional fueron objeto de tensión política en función de la acumulación de fallos judiciales contra ANSES por reajuste a haberes, cuestión que sería objeto central en la construcción de la agenda opositora y de intervención del gobierno que asumiría en diciembre de 2015. En un fallo del 23 de noviembre de ese año, la Corte Suprema, con el argumento de la derogación del régimen de AFJP, declaró inconstitucional la cláusula del Pacto Federal de 1992, ordenando la devolución a las provincias del 15% de la masa coparticipable destinada al financiamiento de ANSES.

Neoliberalismo tardío: Estado capturado y gestión del riesgo social

En diciembre de 2015 asumió el gobierno nacional la Alianza Cambiemos con la presidencia de Mauricio Macri cuyo proyecto se concentró en revertir el ciclo redistributivo anterior en favor de los sectores económicos concentrados –energéticas, sector agroexportador, financiero–, iniciar un nuevo proceso de endeudamiento externo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), desindustrializar, precarizar el trabajo y bajar los salarios. Las políticas de ajuste comenzaron inmediatamente con la devaluación del peso, el aumento de tarifas de transporte, gas y energía y el recorte de prestaciones médicas del PAMI.

García Delgado y Gradín (2017: 18) denominaron “neoliberalismo tardío” a este proyecto que, compartiendo las características principales del proceso que durante la década de 1990 logró consenso en nuestro país y en la región, se *aggiornó* a los nuevos tiempos a través de elementos como una mayor capacidad comunicacional de las elites, la exaltación de una cultura individualista y el “emprendedurismo” y la retórica anticorrupción. A la vez que se diferencia de su versión original, dado que ya no existe el pensamiento único, el mundo es multipolar y los países adoptan reglas proteccionistas y, producto de las experiencias previas, existe una mayor conciencia de los derechos y el acceso a mejores condiciones de vida por parte de los sectores populares.

Para realizar sus objetivos, este proyecto transformó al Estado capturando las funciones ejecutivas en manos de los ejecutivos (CEO, por su nombre en inglés) de las grandes corporaciones privadas, que pasaron de esos mandos de dirección a regular esas actividades económicas desde el Estado. La gestión pública se basó en una racionalidad técnica bajo el paradigma de gobierno abierto y vino a realizar una

tercera reforma del Estado, rompiendo con los valores y saberes acumulados y despidiendo trabajadoras y trabajadores estatales por su afiliación política al gobierno saliente.

El Poder Ejecutivo redefinió la cuestión previsional sobre dos ejes: la distinción entre quienes habían realizado el esfuerzo de contribuir y aquellos a quienes se les había “regalado” su jubilación y la mala utilización de “la plata de los jubilados”. Para el gobierno, el problema del sistema previsional era que se había “achatado” la pirámide de ingresos y la solución pasaba por utilizar los fondos del FGS para reajustar los haberes jubilatorios y resolver el proceso de judicialización como parte de lo que llamaba la “pesada herencia” del período anterior.

Con este argumento, a mediados de 2016 logró la sanción de la Ley N° 27260, que estableció el programa de Reparación Histórica, consistente en recalcular con nuevos índices de actualización los haberes previsionales y proponer acuerdos de reajuste utilizando los recursos provenientes de un blanqueo de capitales y de la puesta en venta de activos del FGS. A su vez, puso un plazo de finalización a la moratoria y creó la Pensión Universal al Adulto Mayor (PUAM), que fijó en el 80% del haber mínimo y a partir de los 65 años, incompatible con otra prestación y el trabajo registrado. También estableció un plazo de tres años para discutir una reforma integral del sistema previsional. Además, la ley anexó el Pacto Fiscal por el cual el Estado nacional devolvió el 15% de la masa de impuestos coparticipables a las provincias y ordenó la “armonización” de las cajas provinciales no transferidas, con un plazo límite para la asistencia financiera proveniente de ANSES. Durante estos primeros meses de gestión, jubilados y jubiladas sufrieron el ajuste en las prestaciones médicas del PAMI, su obra social.

Por Resolución N° 3 de 2016 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, se conformó la Comisión de Fortalecimiento de la Seguridad Social, nucleando a los organismos vinculados a la cuestión previsional en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social (ANSES, AFIP, Superintendencia de ART, Superintendencia de Servicios de Salud), el Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES, que nuclea a las cajas profesionales) y representantes sindicales. Los temas de agenda fueron: la persistencia de elevada informalidad laboral, las dificultades para acceder a niveles adecuados de cobertura a través del régimen contributivo, escasa transparencia en las fuentes de financiamiento, los problemas de coordinación entre regímenes nacionales, provinciales y municipales y la elevada litigiosidad. Durante casi años esta Comisión trabajó a puertas cerradas delineando opciones de reforma del sistema previsional: para actualizar las rentas de referencia y base contributiva de autónomos y monotributistas, unificar el financiamiento de regímenes diferenciales, promover la prolongación voluntaria de la vida activa, establecer un “beneficio proporcional” y un “beneficio completo” por encima de la PUAM y crear un pilar voluntario administrado por entidades sin fines de lucro, entre otras.

Varias de estas opciones coincidían con las recomendaciones expuestas por el FMI en su informe publicado en noviembre de *cambiar la fórmula de movilidad*, reemplazándola por el IPC, lo cual “reduciría el déficit actuarial en 20% del gasto”; *bajar la tasa de reemplazo*, “que es actualmente del 72% del salario promedio (muy por encima del 53% de los países de la OCDE) al 60%” e *incrementar gradualmente la edad de retiro de las mujeres*, “de 60 a 65 años en los próximos 10 años”. En una reunión de

la Comisión Bicameral de ese año, el entonces director ejecutivo de ANSES, Emilio Basavibaso, había expuesto a favor de un esquema que incluyera un “pilar de ahorro individual voluntario”, intentando reeditar las cuentas de capitalización individual.

En mayo de 2017, se sancionó la Ley N° 27360 aprobando la Convención Interamericana de Protección de Derechos de las Personas Mayores; cuya sanción había sido impulsada por nuestro país y conseguida en el seno de Naciones Unidas en 2015.

Con los resultados a su favor en las elecciones legislativas de medio término, el gobierno hizo público su proyecto de ajuste sobre el sector de jubilados. El presidente presentó un paquete de reformas y sostuvo que “nos debemos dar una conversación adulta y honesta sobre la sustentabilidad del sistema previsional [...] la ANSES no da para más, está al borde de la quiebra”. También se refirió a la cuestión sindical diciendo que “no puede haber más de tres mil sindicatos en la Argentina y que solo seiscientos firmen paritarias” y denunció que “la mafia de los juicios laborales es uno de los principales enemigos de la creación de trabajo en nuestro país”.¹⁰

En ese contexto, el gobierno circuló un anteproyecto de ley de reforma laboral con cláusulas de flexibilización de la jornada, modificaciones al régimen de indemnizaciones y creación de una agencia de evaluación de tecnologías de la salud, entre otros aspectos regresivos y envió al Congreso el proyecto reforma del índice de movilidad jubilatoria, en línea con las recomendaciones del FMI.

El conflicto social en torno de esta reforma fue escalando y reagrupando a los sectores sindicales y movimientos sociales ante la intención clara del gobierno de aplicar un serio ajuste al sistema previsional. El frente conformado por los sindicatos de la CGT nucleados en la Corriente Federal de Trabajadores (CFT) más Camiones, ambas CTA, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y otros movimientos sociales y políticos, entre los que se destacan organizaciones de jubiladas y jubilados, fueron algunos de los actores que se movilizaron para repudiar la medida. Las jornadas del 14 y 18 de diciembre de 2017 fueron masivas y fuertemente reprimidas por el gobierno nacional. La CGT oficial, hasta entonces alineada con el gobierno, se vio obligada a declarar tímidamente el paro general desde el mediodía del 18. Durante la madrugada del 19 se aprobó la ley mientras a la zona aledaña al Congreso seguían llegando manifestantes.

La nueva Ley N° 27426 modificó la movilidad con una fórmula combinada (70% índice de precios y 30% variación salarial), estableció el 82% del SMVM para quienes hayan accedido a la jubilación con treinta años de aportes y extendió hasta los 70 años la edad a la que las empresas pueden intimar a jubilar a empleados y empleadas. Otras leyes sancionadas a finales de 2017 impactaron en el sistema: la Ley N° 27430, que unificó las alícuotas de contribuciones patronales y eximió de impuesto a las ganancias a los aportes correspondientes a los planes de seguro de retiro privados administrados por entidades bajo control del Superintendencia de Seguros de la Nación, la Ley N° 27432 destinó el 100% del impuesto a los débitos y créditos con destino a la ANSES (en reemplazo del 20% del

¹⁰ Discurso pronunciado en un acto en el Centro Cultural Kirchner el 30 de octubre de 2017.

impuesto a las ganancias). Mientras que el gobierno insistía con el déficit del sistema previsional, impulsaba medidas para restarle financiamiento contributivo.

Al tiempo, el ajuste a jubiladas y jubilados empezaba a erosionar la legitimidad del gobierno y le restaba posibilidades de avanzar con el proyecto de reforma laboral, que quedó suspendido.

En cuanto a los regímenes diferenciales de previsión, aquellas actividades por las que se accede a la jubilación ordinaria con una edad reducida por envejecimiento prematuro, se sancionó el Decreto N° 633/18 para unificar en 2% la contribución patronal adicional.

Pocos meses después, el gobierno resolvió unilateralmente tomar 45.000 millones de dólares de deuda con FMI, quedando fuertemente condicionado en sus márgenes de autonomía para el diseño de política económica, tanto de su gestión como de las que vendrían después. La cuestión previsional formó parte del memorándum de entendimiento.

La gestión de la ANSES siguió el curso de estas reformas y retomó un modelo gerencial actualizando los lineamientos de la década de 1990. Si en aquellos años, la estrategia suponía la extinción del régimen de reparto, ahora su función principal era garantizar un “piso de protección social”, según el Banco Mundial.¹¹ A su vez, discontinuó programas como Conectar Igualdad y PROCREAR, mientras que transfirió PROGESAR al ámbito del Ministerio de Educación.

El modelo gerencial se tradujo no solamente en la designación de CEO en el nivel central de la administración y en el FGS, sino también en el despido inmediato, masivo y sin justa causa de mandos medios con perfil político. Al mismo tiempo se desmanteló la Dirección de Desarrollo Territorial, eliminando el rol de “integradores”, cuya tarea principal era acercar la gestión del organismo a la población en situación de vulnerabilidad social.

El *dossier* de objetivos de gestión enumeraba: 1) Ventanilla única digital y presencial, 2) Asegurar la precisión y celeridad en los beneficios, 3) Centro de Análisis de gestión de la información para el desarrollo humano, 4) Fortalecimiento del sistema previsional, 5) Reparación Histórica, 6) Estrategia nacional para adolescentes, 7) Política de ingreso familiar y 8) Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Dado que el esquema previsional acentuaba la prestación no contributiva, se decidió achicar las áreas de gestión previsional. El modelo de Ventanilla Única Social, presentado como estrategia para simplificar y agilizar el acceso a todas las prestaciones y sociales en las UDAI (PAMI, RENAPER y Ministerio de Desarrollo Social), resultó un modo de ver la relación de ANSES con la ciudadanía más como un mero trámite que como la realización de un derecho. El Órgano Consultivo cambió su denominación a Programa Adultos Mayores, dejando de lado las reuniones consultivas. Las funciones de control prestacional del organismo acentuaron los criterios de exclusión. Se asumió la gestión de las pensiones

¹¹ Para el BM los “sistemas de protección social ayudan a las personas y familias, en particular de sectores pobres y vulnerables, a hacer frente a las crisis, encontrar empleo, mejorar la productividad e invertir en la salud y educación de sus hijos y protegen a la población de edad avanzada [...] para darles la oportunidad de mejorar su situación”.

asistenciales al mismo tiempo que se suspendía su otorgamiento por la nueva Agencia Nacional de Discapacidad. También se incorporó la atención de titulares de otros programas sociales del MDS.

Hacia el final de la gestión, se publicó la Resolución SG N° 21 con el Plan de Gestión 2019, que incluía una serie de proyectos que apuntaban a profundizar los mismos lineamientos mediante acciones como el análisis de reforma de los regímenes especiales y diferenciales, el estudio sobre historias laborales y edades de retiro, la gestión de información de las personas,¹² implementar políticas para las “poblaciones vulnerables”, la optimización de la gestión de cobro de los créditos mediante una central de deudores, la implementación del sistema liquidador CUNA y el fortalecimiento del modelo de control.

Este modelo se complementó consolidando la tercerización del 80% del servicio de atención telefónica y la centralización de las áreas de gestión de beneficios en las denominadas “mesas de cómputos”. En materia de recursos humanos, achicó un 20% la planta de personal mediante despidos sin causa y retiros voluntarios. Estas decisiones fueron concebidas por un plantel gerencial desprendido de compromiso con el valor de lo público y asesorados por consultoras privadas.

La degradación de los derechos laborales y de la seguridad social dio un paso más con el Decreto N° 801 del 5/9/2018, por el cual el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se fusionó en el nuevo Ministerio de Producción y Trabajo y la Seguridad Social, ANSES incluida, pasó a la órbita del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

El cambio de sentido que adoptó la planificación estratégica de ANSES se expresó a través de un marco conceptual que volvió a denominar “beneficiarios” a las y los titulares de derecho de la seguridad social y eliminó toda mención a la inclusión social reemplazándola por la noción de “poblaciones vulnerables”. El poder adquisitivo de la jubilación mínima perdió 15% entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019, se produjo una mayor estratificación –objetivo buscado con la ley de reparación histórica–, por lo que por los quintiles, el Fondo de Garantía muestra una evolución negativa con caída del 47% durante los cuatro años de gestión (pasando de 66.000 millones a 34.000 millones de dólares) y se modificó el estatus de derechos que aseguraba el sistema previsional integrado, distinguiendo PUAM, prestaciones obtenidas por moratorias y prestaciones con 30 años o más de aportes y prestaciones reajustadas por el programa de reparación histórica.

El camino de la planificación estratégica con enfoque de derechos

A partir de la gestión presidencial de Alberto Fernández y de Fernanda Raverta al frente del organismo, se inició un proceso de recuperación de la seguridad social y del rol de la ANSES en la atención de la ciudadanía con enfoque de derechos. En campaña, el presidente había sostenido que “entre los jubila-

¹² Este objetivo se tradujo en la creación del programa “Oficina de la Información” para integrar datos de las personas procedentes de ANSES y otros organismos, uno de cuyos proyectos consistió en la creación de una “Ficha Única Social” con el objeto de “poder identificar a los segmentos más vulnerables de la población”.

dos y los bancos, elijo a los jubilados”, una vez electo, planteó que su política social se ocuparía de todas las personas, pero estableciendo un orden de prioridades guiado por la máxima “primero, los últimos”.

En el marco de una de sus primeras iniciativas, el gobierno nacional logró la sanción de la Ley N° 27541 de Emergencia Pública y Solidaridad Social, que entre otras decisiones, fortaleció el financiamiento con la creación del impuesto a la adquisición de moneda extranjera, el reposicionamiento de las contribuciones patronales y suspendió la aplicación del índice de movilidad vigente, convocando a representantes del Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los miembros de las comisiones del Congreso de la Nación competentes en la materia para que “proponga un proyecto de ley de movilidad de los haberes previsionales que garantice una adecuada participación de los ingresos de los beneficiarios del sistema en la riqueza de la Nación, de acuerdo con los principios de solidaridad y redistribución”. La Ley N° 27546 armonizó algunos de los aspectos de los regímenes especiales de jueces, Ministerio Público y Servicio Exterior.

Durante 2020, año signado por la pandemia de COVID-19, la ANSES gestionó tres pagos del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) a 8.970.000 trabajadoras y trabajadores que debieron suspender su actividad y no contaron con ingresos laborales, para lo cual combinó desarrollo de su plataforma web y operativos en los barrios. A su vez, se suspendió el cobro de las cuotas de los Créditos ANSES y se decretaron los aumentos de jubilaciones y asignaciones por decreto. A través de la nueva atención virtual, la mayoría de los trámites comenzaron a realizarse a distancia con clave de seguridad social a través de “Mi ANSES”, en el contexto de distanciamiento social, preventivo y obligatorio, hasta la normalización total de la atención personalizada.

La estrategia de ANSES se expresó en el Plan 2020-2023 que contiene los lineamientos que orientan actualmente la acción del organismo: afianzar la seguridad social como derecho humano, fortalecer los valores de ciudadanía, solidaridad e inclusión social, lograr una vinculación empática, de cercanía y sensibilidad social con los destinatarios de las prestaciones, integrar ANSES con la comunidad, impulsar la perspectiva de género y diversidad cultural, dinamizar la capacidad financiera del FGS y poner la inteligencia institucional al servicio de estos fines.

De estos lineamientos se desprenden objetivos como el fortalecimiento de los vínculos con las y los ciudadanas/os y una recuperación del rol de ANSES como actor fundamental en el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas a la inclusión social con perspectiva de género. Tanto en la ampliación de la cobertura previsional, de niñas, niños y adolescentes como ante contingencias de poblaciones específicas y ante la pandemia mundial por el COVID-19. Esa vinculación requiere comunicación simple, reconociendo la diversidad, ampliando la plataforma virtual y otros canales de atención, diseñar estrategias para intervenir ante situaciones de violencia y otros emergentes problemáticos. Lograr una mayor inserción comunitaria, fomentar las acciones de participación ciudadana, acercar ANSES y profundizar la formación sobre las concepciones de seguridad social para las organizaciones de la sociedad civil e instituciones intermedias.

Además, por la Ley N° 27574 de Defensa de Activos del FGS, se otorgaron complementos y bonos a las asignaciones familiares y jubilaciones y pensiones, se cerró brechas de cobertura y amplió el alcance de la AUH.

La comisión legislativa creada para modificar la ley de movilidad contó con la exposición de especialistas de universidades públicas, del ámbito jurídico, de la Organización Internacional del Trabajo, representantes sindicales y de la Defensoría del Pueblo, entre otros. El nuevo proyecto de movilidad jubilatoria que retomó la fórmula de 2008 pero aplicable trimestralmente se sancionó el 30 de diciembre de 2020.

La política previsional siguió en dirección de la inclusión social, con perspectiva de género: se implementó el Reconocimiento de Tareas de Cuidado para disminuir esa brecha en la vejez por Decreto N° 475/21. Luego se sancionó una nueva Jubilación Anticipada por Decreto N° 674/21. Ante las dificultades para contener el incremento de precios al consumidor, la gestión impulsó la implementación de bonos complementarios a las y los titulares del SIPA, progresivos entre el haber mínimo y hasta dos veces su valor (Decretos 218, 481, 855/21; 180, 215, 532, 788/22 y 105/23). Ante el vencimiento del plazo de vigencia de la Ley N° 26970 para las mujeres, la Resolución ANSES N° 174 el acceso al plan de regularización hasta el 31/12/2022, ante la demora en el tratamiento legislativo del proyecto de ley presentado en el Senado por legisladores oficialistas. En 2022, se sancionaron leyes para brindar cobertura a colectivos vulnerables, N° 27674 (oncopediatría) y N° 27675 (protección integral VIH).

Contrariamente al espíritu de fortalecer al régimen público, solidario y de reparto, el Ministerio de Trabajo emitió la Resolución N° 1054 de agosto de 2020, por la cual acordó con el COFEPRES¹³ y la Coordinadora de Cajas Profesionales, la creación de un Registro de Entidades Previsionales que complementen o sustituyan al SIPA. Esta línea de acción tenía como antecedente una norma de 2016.

La ANSES cuenta con 13.648 trabajadoras y trabajadores, 387 UDAI y oficinas en todo el país y atiende alrededor de 1,9 millones de personas cada mes, operando una gran base de datos interconectada, actualizada y mejorada a través del tiempo, con información de identidad de las personas y sus vínculos familiares, historias laborales y titularidad de prestaciones contributivas y no contributivas. Abona las prestaciones previsionales a 5.761.894 personas –en 2022 gestionó 499 mil altas de jubilación y pensión –, 8.408.000 asignaciones familiares y 138.008 seguros por desempleo.

En la construcción de una agenda previsional que priorizara el derecho a acceder al derecho a jubilación ante la falta de años de aportes –y no la PUAM–, ante el vencimiento de la moratoria –y el ataque de la gestión anterior a esta solución–, adquirieron un gran protagonismo las nuevas organizaciones de jubiladas y jubilados, agrupados por su afiliación sindical (centros de jubilados y secretarías de previsión de distintos sindicatos) y/o política (vinculados a agrupaciones integrantes de la coalición de gobierno). El rol del movimiento feminista (con su expresión en las “mujeres sindicalistas”) y las

13 COFEPRES es el Consejo Federal de Previsión, que nuclea a las cajas provinciales no transferidas al SIPA.

organizaciones de la economía popular, también asumieron un rol activo en torno al reclamo por la ampliación de este derecho.

La sanción de la Ley N° 27668, aprobó el programa de facilidades extendidas acordado con el Fondo Monetario Internacional, buscando condicionar la política económica y social. A partir de las discrepancias en torno este acuerdo, se puso en tensión la coalición gobernante en cuanto la definición de los principales objetivos del proyecto político y, por ende, de las capacidades estatales para alcanzarlos.

En este contexto, el nuevo Plan de Pago de Deuda Previsional, sancionado por Ley N° 27703 es, sin dudas, la reforma más significativa de esta gestión por su potencial alcance a 800 mil personas mayores a través de la Unidad de Pago y a otras 900 mil trabajadoras y trabajadores que se encuentran en los diez años previos a la jubilación, a través de la Unidad de Cancelación.

A modo de cierre

La revisión de los modelos de gestión, a la luz de las reformas previsionales de los últimos treinta años, dan cuenta de la capacidad de ANSES de adaptar al perfil del proyecto político su estructura administrativa y el curso sus planes, objetivos y acciones.

El modelo de gestión por resultados, descentralización, tercerización, gerenciamiento, servicio al cliente, productividad, modernización, informatización, transparencia, mejora de la imagen institucional le dio algunas marcas de origen al nuevo organismo nacido en pleno auge neoliberal. La ANSES se conformó como agencia a cargo de la gestión del sistema previsional, con grados de autonomía de la Secretaría de Seguridad Social y del MTESS, más allá de su dependencia funcional en la estructura de la Administración Pública Nacional. En este sentido, se verifica una característica de los procesos de “agencialización” (Cao y Levi, 2015: 30) por la cual estas ganan terreno a las funciones ministeriales.

Aquel modelo de Estado mínimo, además de presentarse como superador de la excesiva burocratización del aparato estatal, logró echar por tierra la histórica representación sindical en la gestión de las cajas nacionales de previsión. De esta manera, bajo el signo de una supuesta “neutralidad”, adoptó varios principios del neo institucionalismo, desarrollando elementos técnico-organizacionales al servicio de los intereses del mercado. Durante esta etapa, los representantes del capital financiero en las AFJP fueron actores protagónicos y las sucesivas gestiones de la ANSES –y de los demás organismos del sistema– funcionales a sus intereses.

Ante la revalorización del Estado como herramienta de transformación para el desarrollo con inclusión social, la seguridad social recuperó su estatus de derecho del conjunto de la clase trabajadora. La gestión de la ANSES, entonces, postula el “compromiso” con la ciudadanía y lo traduce no solamente en indicadores de proceso (tiempos de espera y resolución de trámites, instancias de reclamo, auditoría) sino en resultados concretos (aumento de los haberes y de la cobertura previsional, aumento de contribuciones patronales, nuevas prestaciones, garantía de haber mínimo, opción por el régimen de reparto, constitución de un fondo de garantía). El proceso incremental de decisiones políticas entre

2003 y 2007 mejoró concretamente las condiciones de vida de las personas mayores y sus familias. El apoyo social y del movimiento obrero organizado a la política laboral y previsional puso en la agenda pública esta cuestión y allanó el camino hacia la “libre opción” y luego a la eliminación de las AFJP y la creación del SIPA.

La reestatización del sistema previsional y la creación de la AUH y por embarazo produjeron una gran transformación en la gestión pública de la seguridad social de la que ANSES se consolidó como *primus inter pares*. Aquella planificación estratégica que la definió como “Agencia Social del Estado”, analizaba fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas institucionales. La sustentabilidad del SIPA, la ampliación de la red descentralizada en todo el territorio, la base de datos interconectada, el personal capacitado, por un lado; la necesidad de mejorar la comunicación interna y externa, de disminuir la litigiosidad, la ausencia de análisis de impacto de los cambios legislativos, por otro.

En estos años, la ANSES asumió la gestión de una multiplicidad de programas asociados a la seguridad social (Conectar Igualdad, la tarjeta ARGENTA, PROCREAR, PROGRESAR, HOGAR) desarrollando nuevas capacidades operativas, financieras y coordinación, entre otras. En cuanto a la dinámica de los actores sociales, observamos conflictos y negociaciones, distinguiendo a las organizaciones sindicales según su agenda reivindicativa, las políticas sectoriales y generales que amplían los derechos de sus representados y el grado de afinidad política con el gobierno. Los sectores de poder financiero y mediático se posicionaron abiertamente en contra de la política del gobierno a partir de la creación del SIPA.

Durante el período de neoliberalismo tardío, si bien el gobierno redefinió la cuestión previsional y tomó múltiples decisiones –incluso utilizando recursos de coerción–, no logró desandar completamente la institucionalidad del sistema previsional, público y de reparto. Al igual que el resto del Estado, la ANSES experimentó la captura de los cargos directivos por gerentes de grandes corporaciones privadas y la política de reducción de personal teñida de persecución política. La agenda estuvo signada por la crítica a la política de inclusión, la aplicación del fondo de garantía al pago de las prestaciones y el acento puesto en marcar la correspondencia entre lo aportado y el haber de jubilación –como línea argumental del retorno a la capitalización individual–. La ley de movilidad produjo un serio ajuste durante los dos últimos años de gobierno. El modelo de gestión de “ventanilla única” se correspondió con el paradigma de “piso mínimo” de asistencia social. De este modo, se podía dar cuenta de resultados en cantidad de prestaciones reajustadas, créditos otorgados, asignaciones suspendidas. Se simplificaron los trámites porque se redujeron derechos y se estandarizó la gestión, no como estrategia de asegurar la igualdad de trato, sino de automatizar, perder especialización y distanciar a las personas del Estado. La desjerarquización ministerial y la reubicación de la seguridad social en el área de desarrollo social, la pérdida de poder adquisitivo de las jubilaciones y el endeudamiento con el FMI, cierran este período.

La actual gestión de ANSES reinauguró un tipo de planificación estratégica basada en el enfoque de derechos humanos. Al cambiar el marco conceptual e ideológico, los objetivos apuntan a mejorar las condiciones de la población destinataria y construir ciudadanía activa, con inclusión, solidaridad,

justicia social y perspectiva de género. La conducción política del organismo ha logrado impulsar reformas en materia previsional como la nueva Ley de Movilidad, la Ley de Defensa de Activos del FGS, la jubilación anticipada, el reconocimiento de tareas de cuidado, los bonos que refuerzan el ingreso de quienes perciben hasta dos mínimas y el nuevo Plan de Pago de Deuda Previsional.

En este contexto, de tensión con los sectores de poder concentrado –cuyas propuestas van desde el desmantelamiento del sistema de seguridad social hasta la aceptación de su expresión mínima, siempre dejando el espacio para la mercantilización de estas coberturas–, la ANSES deberá seguir desarrollando sus capacidades comunicativas para la atención empática, la inteligencia institucional al servicio de quienes siguen enfrentando barreras para acceder a los derechos, la construcción de agendas que atiendan a aquellas personas que se encuentran más postergadas revirtiendo desigualdades y cerrando brechas de cobertura, promoviendo la participación activa de la ciudadanía, de los nuevos actores sociales y de aquellas personas cuya voz se encuentra más silenciada, del enfoque de derechos con perspectiva de género y fortalecimiento de las políticas de cuidado. La transparencia de los datos, rendición de cuentas y coordinación con otras áreas del Estado son aspectos fundamentales a considerar.

En términos de capacidades técnicas y operativas, la ANSES deberá profundizar la articulación entre conducción política y la planta permanente para lograr la mayor eficacia en los objetivos de la política, potenciando los elementos virtuosos legados institucionalmente, como la estandarización de procedimientos, los planes operativos, la gestión informática y las competencias y habilidades para la atención de la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (ed.) (1992). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa Grupo Editorial.
- Alonso, G. (2000). *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Blutman, G. y Cao, H. (diciembre de 2012). Reforma y modernización del Estado: repasando algunos términos para el debate. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(30), 15-44.
- Cao, H.; Rey, M. y Laguado Duca, A. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015*. Buenos Aires: Prometeo Editorial.
- CIFRA-CTA (marzo de 2023). Informe Sistema Previsional. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), CTA.
- Costa, M. I.; Curcio, J. y Gruschka, C. (2014). Sistema de Seguridad Social Argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones II: Problemas y debates en la seguridad social argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C. y Beccaria, A. (2011). La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008. En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Editorial de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Makón, M. (2014). Reflexiones sobre la gestión por resultados. *Planificación, perspectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*. CEPAL.
- Martínez Nogueira, R. (2015). La gestión pública. Del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad. En M. Chudnovsky (comp.), *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla* (Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina). Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Oslak, O y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G. E. Clacso N° 4.
- Pautassi, L. (2010). El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. En L. Pautassi (org.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Repetto, F. (2014). Políticas sociales. Una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos. En C. Acuña (comp.), *El Estado en acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Shorr, M. y Wainer, A. (junio-septiembre de 2017). Preludio. Modelo de acumulación. Una aproximación conceptual. *Unidad Sociológica*, 10.
- Trinelli, A. (2022). Gestión pública y capacidades estatales. Desafíos para una mejora en la gestión. *Gg. Punto Seguido. Revista de la carrera de Gestión Gubernamental*, (2), 7-42. Recuperado de <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/PS/article/view/1294/1208>
- Vilas, C. (diciembre de 2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 30, 43-51.