



“De bobo, nada”

Entrevista a Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter

MARIANA PERCOVICH (UBA/UNPAZ)
30 DE OCTUBRE DE 2024

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) paga mensualmente 22 millones de prestaciones a grupos muy diversos a lo largo y ancho del país. ¿Cómo funciona *la caja de la democracia, la billetera, el brazo gastador* del Estado? ¿Qué características tiene su burocracia? ¿Es posible hacer política desde sus oficinas? ¿Por qué su expansión sembró malestares? ¿Terminaron estos malestares encendiendo el discurso de la motosierra? Estas son algunas de las preguntas que las Doctoras en Sociología e investigadoras del CONICET Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter buscan responder en *De bobo, nada. Cómo funciona la Anses y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado* (Siglo XXI Editores).

A partir de una extensa recorrida por sus pasillos y mostradores, conversando con sus funcionarios y operadores –trayendo anécdotas, imágenes, memes, videos de influencers, canciones– las autoras reconstruyen el rol del organismo en el desafío de gobernar una sociedad cada vez más fragmentada y desigual.

Mariana Percovich: ¿Qué características de Anses les llamaron la atención como para hacer un libro sobre el organismo?

Pilar Arcidiácono: Dentro de lo que es el Estado argentino, Anses no es un caso cualquiera. Es el organismo que se encargó de la expansión de las prestaciones sociales en la Argentina, avanzando del mundo de las jubilaciones y las pensiones al mundo de las prestaciones no contributivas, pensadas para personas en situaciones de informalidad laboral o de desempleo. Ha sido el organismo que alojó la Asignación Universal por Hijo (AUH), las becas Progresar, las moratorias, como forma de expandir las jubilaciones a quienes no contaban con los 30 años de aportes. Es un organismo inmenso, que administra más o menos 22 millones de prestaciones para grupos sociales que son muy diferentes, que ejecuta entre el 9 y el 10% del Producto Bruto Interno, el 40%, del gasto público nacional, y entre un 60 y 70% del gasto público social. O sea que es un organismo que ha intervenido e interviene de modo estable, pagando mensualmente prestaciones; pero también lo conocemos actuando en situaciones de emergencia muy extremas, –como en la pandemia o en inundaciones– en las que transfirió dinero, llegando de esa manera a las familias. Anses va “corriendo” detrás de distintos grupos sociales que quedan por afuera de los derechos sociales asociados al mundo del trabajo formal. No siempre llega o no llega de la misma manera, pero fue buscando modos de alcanzar a una sociedad cada vez más fragmentada y escurridiza.

A pesar de su centralidad, se sabe poco sobre cómo funciona. Entonces, nos metimos al interior de este organismo que a contrapelo de las narrativas sobre la debilidad institucional o ineficiencia del Estado; nos fue mostrando un Estado que ganaba infraestructura en el tiempo –a través de las prestaciones, de la tecnología, de la expansión de sus oficinas locales–. El organismo nos mostraba un fuerte desarrollo de infraestructura estatal, capaz de estar en todos los lugares y llegar de modo masivo a las familias. Insisto,

con algunos huecos que se van armando a lo largo del desarrollo. Fue meternos en un nudo central de cómo interviene el Estado sobre la nueva cuestión social que se plantea cuando los derechos sociales clásicos no cubren a una gran cantidad de personas por la transformación del mercado de trabajo. Y fue ver cómo, de alguna manera, Anses anudaba la nueva cuestión social con los desafíos de estabilización del orden político democrático, a través de una herramienta concreta, que son las transferencias de dinero masivas.

Luisina Perelmiter: Nos dimos cuenta que Anses era un verdadero elefante en la habitación de la sociología política argentina mientras hacíamos investigación durante la pandemia. Las preguntas que nos hacíamos en ese momento tenían que ver con el cierre de las oficinas de asistencia social y de qué manera el Estado proveería asistencia o ayuda en un contexto de aislamiento obligatorio en el que las oficinas –donde la gente solía acudir– estaban cerradas.

Anses es un organismo que funciona como una ventana hacia los grandes problemas de gobierno de la Argentina. Con Anses se generaliza en la vida de las personas un tipo de vínculo con el Estado que no se parece a lo que existía previamente. El vínculo con el Estado y las clases trabajadoras estaba –y está– mediado por las grandes organizaciones sectoriales, como los sindicatos, y a partir de 2001 por las organizaciones sociales que nuclearon al mundo de los movimientos sociales de desocupados y hoy al movimiento de la economía popular.

En el mundo de la pobreza, entonces, con Anses se observa otro tipo de vínculo. Es un vínculo individualizante, que prescinde de los grandes actores colectivos. Cada uno de nosotros tiene un historial de su vida laboral, familiar, residencial en las bases de datos de Anses, un sistema que formalmente se denomina Administrador de Datos de Personas o ADP, a la que cualquier operador de mostrador puede acceder frente a distintos tipos de trámites. Este modo de vínculo burocrático con el Estado –previsible, estandarizado, informatizado– tiene consecuencias políticas. En el libro mostramos que estos vínculos administrativos generan un efecto de estabilización. Un efecto de estabilización en una sociedad, como la argentina, que vive crisis políticas y económicas de manera muy intensa y en espirales, y que en los últimos quince años sumó procesos inflacionarios y la

pandemia. En estas grandes crisis, Anses aparece como un gran instrumento de estabilización. Y así funcionó para distintas gestiones de gobierno.

Entonces, ¿por qué un libro sobre Anses? Porque no solo llega con recursos a las familias, sino que llega de cierto modo, a través de un tipo de relación administrativa que nos dice mucho sobre cómo se gobierna y se estabiliza una sociedad como la nuestra. Una sociedad que está cada vez más desecha, que cada vez es más difícil de agregar en términos de intereses, y de representación política. Este organismo lidia con esta realidad y también la profundiza a través de su modalidad de administración de las protecciones.

MP: ¿Quiénes son los destinatarios de su trabajo? ¿A quiénes les puede servir y quiénes les gustaría que lean el libro?

PA: Es un libro que tranquilamente puede ser leído por el mundo no académico, por el tema y el tipo de escritura, que limita la cantidad de citas de erudición y es ágil. Es un texto que podría ser leído por cualquier persona interesada en el mundo del Estado, de las políticas públicas, de cómo se hace política, de la rosca política. Nos gustaría muchísimo que el trabajador y la trabajadora estatal pueda leer este libro. Porque además muchos organismos interactúan con Anses cotidianamente. También sería interesante llegar al mundo previsional, judicial, a abogadas y abogados. El libro permite ver cómo se hace política por otros medios, que no son las más convencionales de la política social argentina, como es el mundo de los intermediarios o la política con mucho margen de discrecionalidad.

LP: Pasó con un libro anterior “Burocracia plebeya”, sobre el Ministerio de Desarrollo Social, que los propios trabajadores del Estado lo leyeron en talleres como una oportunidad de parar un poco la dinámica de la urgencia del día a día y pensar la trascendencia que tiene la tarea del Estado, la conducción, la construcción. Y contribuyó en la reflexividad de la institucionalidad estatal.

MP: El libro se publica en un clima de fuerte antiestatismo, de críticas al aparato estatal, como ineficiente, corrupto, caprichoso ¿qué puede aportar esta investigación sobre Anses en este contexto? ¿Con qué matices les gustaría que se leyera?

LP: Trabajamos mucho en tratar de ofrecer un análisis balanceado que no sea “Anses funciona bien” o “Anses funciona mal”. El libro habla de la construcción de capacidades estatales, pero también muestra cómo esa construcción es a prueba y error. Muchas veces, con las políticas por delante de los recursos: se saca la política y después se va coordinando. En la coyuntura es de un modo y en el largo plazo de otro.

En este contexto de antiestatismo furibundo tener perspectiva histórica sobre los organismos de gobierno que la democracia argentina fue capaz de construir es importante. Y saber que, por más que el gobierno actual hable del Estado de un modo despectivo y violento, que demonice al Estado, no deja de utilizarlo para gobernar. Anses fue uno de los organismos que más despidos tuvo en los primeros meses del gobierno, y se cerraron oficinas de atención; pero al mismo tiempo las prestaciones que van a las capas más vulnerables de la sociedad, la AUH, la Tarjeta Alimentar, se incrementaron. Tienen niveles de cobertura de la canasta básica inéditos, claro que en paralelo al desmantelamiento de otro tipo de políticas, como las del Ministerio de Capital Humano y los clásicos planes sociales.

Por otro lado, es interesante también mirar lo que está haciendo el gobierno actual con los nombramientos en las oficinas locales de ANSES. Lo estamos observando en las noticias de los diarios locales, en cómo los puestos de conducción de la red de oficinas –que son más de 400 a lo largo de todo el país– están siendo utilizados para la construcción de la Libertad Avanza a nivel federal, una construcción que no existe todavía. Cómo lo hicieron las anteriores gestiones. Los puestos de conducción de nivel capilar funcionaron en anteriores gestiones como estructuras para la construcción partidaria, pero no porque se pueda hacer política social discrecional desde ahí, sino porque son oficinas que permiten visibilidad política, que permiten catapultar carreras políticas a nivel local, construyen posibles candidatos a concejal, a intendente. En pueblos y ciudades eso funciona mucho, y el partido de gobierno actual las está usando como lo hicieron sus predecesores, para terminar de armar, de modelar el partido político.

MP: O sea que por ahora, más allá del discurso de la motosierra, y los despidos de los primeros meses, el gobierno sigue usando a Anses como instrumento de estabilización de una sociedad fragmentada.

PA: Es interesante ponerlo en relación con lo que hicieron en el Ministerio de Capital Humano. Frente a lo que ha sido efectivamente un cambio estructural en la lógica de los programas sociales, de procesos, de eliminar las organizaciones sociales como intermediarias, de estancar los montos para terminar licuándolos. A diferencia de eso, hemos visto que el equivalente en Anses es que fueron aumentando los montos de la Asignación Universal por Hijo o la Tarjeta Alimentar. De todos modos, esto no termina de atemperar el sufrimiento social porque con procesos inflacionarios, recesión económica, aumentos tarifarios, sumados a una merma de los ingresos laborales, se termina perdiendo el incremento en el combo de los ingresos que reciben las familias. Pero la Asignación Universal como ingreso, lejos de eliminarse, sigue totalmente estable.

Otro matiz que nos interesa plantear es que esa expansión que hizo Anses en las prestaciones —que es un esquema masivo muy significativo en la Argentina, y con lo que Argentina incluso marcó una diferencia a nivel de la región— no implicó una forma universalista de cobertura ni equiparó todos los niveles de protección de las personas. Esto también sembró malestares. En el libro mostramos memes, videos de influencers, canciones, que de alguna manera plantean estos malestares de grupos que quedaron por afuera de la cobertura, que no tienen las condiciones para acceder: algunos trabajadores informales, cuentapropistas, los que no tienen hijos o con hijos que ya son grandes —entonces la AUH no los cubre—, que también están muy vulnerables en coyunturas económicas como esta, porque no gozan de los derechos sociales de los trabajadores asalariados clásicos, pero tampoco reciben las nuevas prestaciones. Entonces, todo ese proceso de expansión fue también un proceso de segmentación de la protección social, que no es nuevo, por supuesto, pero que Anses consolida en la adversidad económica. Lo que trae consigo algunos problemas de legitimidad de estas políticas. Irrita a aquellos que no tienen cobertura y también a los que tienen pero menos que otros. Genera estos procesos de comparación constante entre semejantes, que reciben cosas diferentes, distintos montos o que no reciben; o que tienen más servicios

que otros. Decimos en el libro que las protecciones funcionan también como irritantes políticos, incluso irritan a sectores que han tenido una experiencia en el mercado formal y gozan de derechos sociales laborales y perciben como injustas las nuevas prestaciones no contributivas. Entonces ese matiz en la experiencia de la protección social lo queremos subrayar porque además creemos que ayuda a comprender parte del apoyo social a Milei. ¿Es difícil pensar un orden social sin Anses? Creemos que efectivamente es muy difícil pensar un orden social sin Anses. Pero es importante recuperar y seguir pensando qué es lo que generó el tipo de intervención que hizo el organismo, qué efectos sociopolíticos tuvo.

MP: ¿Hasta dónde la política del trámite y de la distancia propias de ANSES alimenta esta percepción que el otro recibe más que uno? ¿Hasta dónde la propia lógica de funcionamiento del Anses no oculta al beneficiario, al que recibe, que no se percibe como asistido o “planero”?

LP: Es que las políticas más emblemáticas de Anses, las moratorias y la AUH, fueron pensadas y presentadas con un criterio igualador. Es decir, buscaban reconocer los derechos de trabajadores sin registro. Pero la experiencia de esas políticas se entremezcló con la experiencia de la asistencia social, y con eso arrastró los estigmas y sospechas que históricamente pesan sobre el sector. De modo ambivalente y fluctuante si se quiere, pero progresivo. Desde hace varios años todo empieza a estar, digamos, en el mismo magma de experiencia de injusticia: las transferencias estables, los planes de empleo, los servicios de salud, de educación. Es un error acusar a la sociedad de estar equivocada en sentir o evaluar a estas políticas como injustas, porque es una experiencia sociológicamente razonable. Lo que nosotros deberíamos hacer, no solamente por un interés analítico, sino también por un interés político, que aporte a la discusión de alternativas hacia el futuro, es tratar de entender por qué este esquema segmentado de protección social se experimenta de este modo, por qué terminó siendo un irritante político.

Hay que tener presente que la segmentación es un rasgo histórico del Estado de bienestar argentino. No es de ahora. Los niveles de cobertura, los grados de protección siempre estuvieron estratificados al interior del mundo de los trabajadores formales. Luego se abrió una grieta tremenda entre el mundo de los trabajadores formales y los informales.

Y hay distintos mundos incluso adentro de esos mundos. La fragmentación social, entonces, hizo de la desigualdad algo palpable en el entorno cercano, en el vecino. Hoy la segmentación de las protecciones es más visible en la vida cotidiana que en el pasado.

Esto no es exclusivo de la Argentina, es un signo de los nuevos tiempos, del capitalismo actual. Lo dice de modo muy claro un sociólogo francés, François Dubet. Dice que las pequeñas desigualdades, “aquello que mi vecino tiene más que yo”, lastima la solidaridad social mucho más que las grandes desigualdades, entre la cima y la base de la pirámide social. Entonces la segmentación de las prestaciones, que está facilitada por la tecnología, termina astillando la solidaridad social aún más y haciendo foco en el vecino, porque siempre tengo cerca alguien que tiene más auxilio, más transferencias, más protecciones que yo. Y esto va alimentando un malestar, una fragmentación simbólica, además de material, de las mayorías. Entonces, hay que pensar mucho cómo revertir eso.

Y en la Argentina, que viene pasando por un largo momento de adversidad económica todo eso es más lacerante. En momentos de prosperidad no vas a ver en detalle qué es lo que tiene el otro.

Sumado a esto, la informalidad también supone dificultades de legibilidad para el Estado. Hay grandes capas de la sociedad que están por fuera no solo de las protecciones sino también de los registros. Y eso lo vimos en la pandemia con el IFE, el Ingreso Familiar de Emergencia; grandes capas de la población que el Estado ni las registra, no logra hacer legible. El IFE alcanzó a 9 millones de personas. La magnitud de la demanda fue una sorpresa para el propio gobierno y materia de controversia entre distintos actores en el espacio público, que se disputaban el conocimiento de la cantidad pero que proyectaban la mitad de las personas. Porque es muy difícil hacer legible a trabajadores que nunca han tenido un contrato de trabajo, que nunca han recibido un aporte previsional. Entonces, no es que Anses haga algo mal, sino que hay una complejidad en el modo de reproducción económica de nuestros capitalismo periféricos y en el estancamiento económico sostenido, que hace difícil gobernar de modo justo.

MP: ¿Anses trabaja o trabajó para que las familias identificaran más claramente el dinero que les transfiere? ¿Tuvo esa política?

PA: Trabajamos bastante reponiendo cómo el organismo inmediatamente en el momento post pandemia, cuando fue el IFE y también con las medidas posteriores de transferencia, que se llamaban bonos refuerzos, intentaba llevar a las oficinas a esta población más episódica –que tal vez era la primera vez que cobraba algo de este rostro más “asistencial” del Estado– a través de procesos de inscripción. O sea, la gente se iba a inscribir para estos bonos de refuerzo. Y nosotras nos preguntábamos para qué se van a inscribir si Anses ya puede identificarlos a través de las bases de datos que ya tiene del IFE. Y una de las cuestiones que aparecía en el trabajo de campo era justamente esto de poder hacer visible el origen de ese dinero que llegaba de manera más confusa a las cuentas de las personas, que no están analizando “esto es dinero de una changa y esto es bono refuerzo”.

Esta medida iba en contra de uno de los imperativos permanentes de toda la historia de ANSES: que la gente no se esté agolpando en las oficinas. En estos momentos de inscripciones había un montón de gente en las oficinas. Y se vinculaba con un objetivo político de procurar cierta acreditación política de ese dinero, que tuviera un rostro.

En el libro hay algunas pistas también sobre esto. Porque efectivamente más dinero no implicó más adhesión política, por lo menos a nivel electoral, en las urnas.

MP: ¿En qué momento de la investigación llegan a esta caracterización de las tres grandes dinámicas de actuación de Anses que describen en el libro?

LP: Fue un proceso, no sé si hubo un momento, fuimos tratando de hacer sentido de las cosas que nos iban diciendo nuestros entrevistados. Lo que encontramos muy pronto en la investigación fue la pregunta, lo que nos parecía enigmático en Anses. ¿Cómo se hace política con Anses si no se pueden decidir adónde van los recursos, no se puede hacer política sectorial ni política territorial? ¿Cómo se hace política con un organismo donde la gente hace trámites, dónde va a un encuentro burocrático previsible, que tiene estandarizado hasta el tiempo de atención para cada trámite? Las tres lógicas de acción que describimos en el libro –la política de la distancia, la política del trámite y la política de

las mediaciones– fue la respuesta a estas preguntas. El tridente que permite comprender a Anses como un instrumento de estabilización política.

La política de la distancia constituye el corazón de la acción de Anses. El centro del tridente, podríamos decir. El registro unificado de los datos residenciales, bancarios, laborales y familiares de las personas es su condición ineludible. Ese capital informacional es el que hace legible la sociedad y permite inyectar recursos monetarios de modo sistémico, de norte a sur del país. La política del trámite es el reverso de la política de la distancia, su existencia microscópica en los mostradores y en las pantallas. El tipo de encuentro burocrático que propone Anses está estructurado por la experiencia del trámite y lo que ocurre alrededor de este trámite. La política de las mediaciones, por último, es la faceta complementaria del tridente, la que muestra todo lo que hay de sociedad en el trabajo administrativo del Estado. Reconstruimos aquí los desbordes hacia mundos organizacionales diversos, que habilitan la extensión de la capacidad administrativa de Anses, cuando el organismo desborda y aparece en un centro de jubilados, en un sindicato o en operativos por todo el país, por fuera de la estructura de las oficinas.

MP: El capítulo de la política de las mediaciones pone en cuestión que en el organismo no intervengan actores colectivos.

PA: En la política social en general se cree que “no hay actores sociales en Anses”, que “Anses descolectiviza”, que en Anses “hay una relación diádica entre el Estado y el individuo”. Pero a nosotras nos iba apareciendo en todo el trabajo de campo cómo Anses tenía distintas formas de diversificar la llegada de su burocracia, cómo desbordaba sus espacios oficiales, cómo las oficinas de Anses aparecían en operativos. Aparecían banners de Anses y se convertían en lugares de atención del organismo en distintas organizaciones –centros de jubilados, organizaciones barriales–. Y esto sucede no solamente para políticas no contributivas o de los territorios, sino que hay personal de Anses que va a los sindicatos, a las empresas. Entonces empezamos a ver que más allá de la política de la distancia y del trámite, aparecían otros actores, otros personajes que mediaban la relación con Anses. No tenían los márgenes de discrecionalidad del mundo de los planes sociales pero que sí aparecían gestores, burocracias de otros organismos, familiares. Uno puede ver en Anses cómo distintos allegados ayudan,

sobre todo en el marco de prestaciones digitalizadas, que hacen que haya que manejar aplicaciones que no todo el público maneja. Entonces, aparecen un montón de personajes que hacen trabajo administrativo, mediando entre las personas y el Estado. Esta fue la punta menos obvia del tridente, observar que en una lógica de administración individualizante como la de Anses, igual aparecían los mediadores para que las personas pudieran acceder a las prestaciones.

MP: ¿Puede el gobierno libertario llegar a tocar alguna de estas tres grandes lógicas de acción de Anses?

PA: Los cambios más grandes estarán seguramente en las prestaciones pero esto dicho desde una lectura de diario porque ya no estamos ahí metidas, haciendo trabajo de campo. Dentro de lo que son las prestaciones desde Anses las que más vemos en cuestión o en transformación es el de las jubilaciones (con sus montos muy licuados) y las pensiones. En las pensiones no contributivas, también, donde los criterios de acceso se endurecieron días atrás. Sin embargo, en el sector de las infancias, la Asignación Universal aumentó, aunque no alcance, de hecho, aumentó la pobreza infantil.

LP: Mirando lo que pasa en el mapa institucional del Estado, con el desmantelamiento del ahora ex Ministerio de Desarrollo Social, evidentemente Anses va a cumplir un rol. Puede que haya una reforma previsional, pero es probable que Anses mantenga sus atributos burocráticos, porque son buenas herramientas para generar hechos políticos, para mantener el orden social, para mantener el orden político, en términos más proselitistas de construcción de legitimidad para un partido político. Es un instrumento administrativo que da autonomía al gobierno. Considerando eso, uno puede esperar que algo de lo que este organismo es capaz de hacer lo siga haciendo.

MP: ¿Qué trabajos les gustaría que completen esta investigación?

LP: Creo que el estudio empírico del funcionamiento del Estado es una gran herramienta para entender cómo se gobierna la Argentina. Quizás este libro sea una apuesta más

panorámica y después se pueda desagregar en estudios más locales sobre el funcionamiento de las oficinas de Anses.

Sería interesante completar con un estudio del otro gran visor de la sociedad argentina el brazo recaudador. El organismo recientemente modificado, que conocíamos como la AFIP y ahora denominado ARCA, tiene algunos rasgos en común con Anses: el uso de las tecnologías, la individuación en el cobro de impuestos, que también ahí la brecha entre el mundo social formal y el informal es un gran problema.

Saber cómo funciona este organismo, que hace nada más y nada menos que cobrar impuestos, es una tarea fundamental para la sociología política argentina. Ahí también hay una clave sobre la igualdad posible en nuestro país.