

Anses: una burocracia estatal para la estabilidad democrática



Melisa Niz*

Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2024). *De bobo, nada: Cómo funciona la Anses y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

El sociólogo Philip Abrams (2017) afirmó que el Estado no representa la realidad detrás de la máscara de la política, sino que el Estado mismo constituye la máscara que nos impide ver la práctica política tal como es. Lo definió, incluso, como un mito: un proyecto ideológico destinado a ser “el opio de los ciudadanos” (Abrams, 2017: 54) que nos aleja de sus prácticas y nos impide abordarlo como un objeto observable. El libro *De bobo, nada: Cómo funciona la Anses y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado* de las investigadoras Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter (2024), nos ofrece una mirilla a través de la cual podemos ver qué ocurre detrás de esa máscara. Más que un libro que se pregunta por el Estado y sus capacidades, es una invitación a romper el artificio y exponer algunos secretos sobre el arte de gobernar (y estabilizar) una sociedad cada vez más fragmentada y desigual.

Para las autoras, la Administración Nacional de la Seguridad Social (conocida popularmente como Anses) no es equiparable a cualquier otra agencia estatal nacional, si consideramos su magnitud y cen-

* Licenciada en Ciencia Política y Gobierno (UNLa). Doctoranda en Sociología (IDAES-UNSAM). Becaria doctoral CONICET.

tralidad en el tratamiento burocrático de los problemas sociales. Por ello, a lo largo del libro ofrecen un repertorio de metáforas que intenta representar esta especificidad. La llaman, por ejemplo, la mayor caja del Estado argentino, un estado dentro del Estado, una burocracia de oficio, una burocracia multifacética, una caja de bienestar, uno de los instrumentos de política más versátiles de la democracia argentina, el brazo operativo del Estado y –en virtud de las discusiones en las que se inserta este trabajo– “un verdadero elefante en la habitación de la sociología política argentina” (Arcidiácono y Perelmiter, 2024: 23).

Arcidiácono y Perelmiter se proponen mostrarnos de qué manera la unificación burocrático-administrativa del tratamiento de los problemas sociales ha tenido y tiene consecuencias políticas. Al respecto, afirman que buena parte de la intervención de la Anses sobre la fragmentación social contribuye a explicar la estabilidad democrática posterior a la crisis de 2001. Según su mirada, el organismo es un instrumento de gobierno que busca procesar administrativamente la fragmentación social. Si bien no la disipa, la estabiliza. Teniendo en cuenta este argumento, las autoras nos brindan un recorrido por el organismo guiado por interlocutores y escenarios heterogéneos, que incluye a la institución, pero la trasciende. Con ello, logran una comprensión más cabal del grado de penetración política y social de esta burocracia.

Producto de ese esfuerzo, las investigadoras construyeron una constelación de fuentes en dos sentidos complementarios, que aportan claridad y solidez empírica a los hallazgos y contribuciones del libro. Por un lado, debido a que la investigación comenzó en un contexto de confinamiento y de ventanillas públicas cerradas por la pandemia de COVID-19, las autoras llevaron adelante lo que Daza Prado y Di Próspero (2024) definen como un trabajo de campo multisituado, orientado a “estar presente remotamente”. Ello implicó entrevistas a distancia, el seguimiento a actores y discusiones temáticas en redes sociales y la captura de referencias sobre el objeto de estudio en páginas web. Por el otro, llevaron adelante lo que ellas mismas definieron como “un acercamiento multiespacial a la vida de la Anses” (Arcidiácono y Perelmiter, 2024: 24). En concreto, entrevistaron a una diversidad de actores –en términos de jerarquías y funciones– de la trama burocrática y realizaron observaciones en distintos ámbitos en los que dicho organismo se hace carne. Pero no se quedaron allí. También fueron a buscar voces que resuenan más allá de las fronteras institucionales del organismo y que, de hecho, terminaron siendo imprescindibles para comprender las lógicas que configuran las facetas de su acción pública. Edificaron, de esta forma, un campo híbrido de espacios simultáneos que luego fueron organizando y segmentando analíticamente.

El libro se apoya en agendas de investigación que las autoras ya venían desarrollando en dos libros claves. En *La política del ‘mientras tanto’*, Arcidiácono (2012) analiza las políticas sociales de la poscrisis de 2001-2002, atendiendo a las tensiones entre asistencia, trabajo, derechos y estabilización de programas que inicialmente fueron pensados como transitorios. En *Burocracia plebeya*, Perelmiter (2018) instrumenta un abordaje relacional y etnográfico para captar la trastienda del Ministerio de Desarrollo Social y su centralidad en la reconstrucción del vínculo entre el Estado y los sectores más empobrecidos frente a la salida de la crisis de 2001. Su investigación mostró que la cercanía, la porosidad entre Estado y sociedad, la te-

ritorialidad y el compromiso militante fueron principios de intervención que guiaron el accionar de este tipo de burocracias sociales. Frente a ese modelo de vínculo estatal, la Anses es presentada por este libro como una burocracia en espejo de la burocracia plebeya; es decir, una agencia estatal para la protección social a gran escala, que procura ser estandarizada, y que está tecnológicamente mediada y organizada por la distancia, el trámite y la legibilidad administrativa. Uno de los contrapuntos más sugerentes del libro reside en mostrar que la capacidad estatal para abordar, con relativo éxito, la fragmentación social también puede construirse desde un gobierno de la distancia. Esto es, una burocracia de gran escala, con formas impersonales y masivas de intervención pública.

El itinerario del libro se compone de cinco capítulos orientados a dar cuenta del desarrollo de una capacidad estatal que, aun con errores y efectos no buscados, le brindó cierta estabilidad a la democracia argentina. En el primer capítulo “De organismo residual a caja del bienestar”, las autoras ofrecen una reconstrucción de la historia institucional de la Anses, destacando su proceso de expansión y diversificación más allá de la arena de la seguridad social. Esto comprende la incorporación de nuevos grupos sociales como público objetivo, tipos de bienes y coberturas sociales novedosas, y la multiplicación de bocas y modalidades de atención. Este capítulo argumenta que la capacidad institucional de la Anses deriva de esta expansión y diversificación, lo que también alimentó su centralidad dentro del aparato estatal. Se presenta a la Anses como un organismo *catch all* o “un mostrador policlasista” que busca interpretar, procesar y gestionar la fragmentación social.

El segundo capítulo “Micropolítica burocrática” describe de qué está hecha esta burocracia que actúa como brazo operativo del Estado. En concreto, reconstruye los rasgos generales de cada grupo de burócratas que pertenecen al organismo, con sus principios de diferenciación, jerarquización y legitimación. Aquí la Anses es presentada como una burocracia de oficio, es decir, como una burocracia que se ensambla al ritmo de las rutinas de trabajo. También, se la considera única en su especie, por concentrar un conjunto de atributos que la diferencian del resto: es una agencia estable, que opera con cierta autonomía y de forma integrada, sus agentes están bien remunerados y sus tareas están regladas y estandarizadas. En este capítulo, las autoras muestran, de manera atrapante, la trastienda tecnopolítica que hace a la cocina de las principales medidas gubernamentales de alcance masivo implementadas por el organismo. Aquí aparece el trabajo de quienes son definidos como *la élite codificadora*. Sus integrantes son caracterizados como “los anónimos y duraderos guardianes de la continuidad estatal”, en tanto tienen el “control de los medios jurídicos e informáticos de traducción y monitoreo de las decisiones políticas del organismo” (Arcidiácono y Perelmiter, 2024: 86). En otras palabras, son quienes traducen las decisiones políticas en capacidades técnicas para sostener la expansión y diversificación de las prestaciones en una sociedad cada vez más heterogénea y fragmentada.

Los últimos tres capítulos desarrollan las tres facetas que, para las autoras, conforman la lógica de acción pública de la Anses: *la política de la distancia*, *la política del trámite* y *la política de las mediaciones*. En lugar de reconstruir lineal y brevemente el contenido de cada capítulo, me interesa detenerme en algunos aspectos de estas tres lógicas que considero relevantes para pensar los aportes críticos del libro.

El capítulo tres “La política de la distancia” es presentado como el corazón de esta nueva capacidad estatal que despliega la Anses: un capital tecnológico e informacional para hacer legible a la sociedad e inyectar recursos de modo sistémico y masivo. Las autoras muestran que ese poder tecnológico e informacional se materializa a través de procedimientos concretos de codificación, clasificación y procesamiento administrativo. El capítulo ilustra este procedimiento mostrando cómo y por qué las personas son traducidas en “cuiles”, y sus derechos procesados y otorgados “por el sistema”. Sin embargo, Arcidiácono y Perelmiter advierten sobre los límites de este sistema para capturar la complejidad de la experiencia social, y sus dificultades para construir una imagen actualizada y representativa de la sociedad que busca intervenir.

Quisiera detenerme en sus capacidades de legibilidad social. Uno de los hallazgos que considero más enriquecedores del libro es, de hecho, el lugar que ocupa la ciudadanía en el perfeccionamiento de esa legibilidad social a la que aspira –y promete– la Anses como sistema que todo lo ve. Podríamos definirlo como una práctica de *self-regulation* (Rose y Miller, 1992) que nutre a las tecnologías de gobierno y fortalece la capacidad estatal de proveer bienes y protecciones sociales. Para Nikolas Rose y Peter Miller (1992) el gobierno de la distancia se logra cuando las autoridades gubernamentales consiguen alinear sus objetivos políticos con los intereses de los individuos y grupos. La noción de *self-regulation* es la clave que ofrecen los autores para comprender el éxito o el fracaso de dicho procedimiento. En el caso de la Anses, la traducción de los individuos a datos que se vinculan a un código numérico de once posiciones –como el “cuil”– y la gestión de sus derechos a través del sistema, no convierten a la ciudadanía en una receptora pasiva de bienes públicos, sino en un agente con capacidad de calibrarse a sí mismo en relación con las normas, procedimientos y circuitos administrativos (lo que el libro presenta como la política del trámite). Lo que nos muestra esta obra es que el relativo “éxito” de la Anses como tecnología de gobierno reside, precisamente, en su capacidad para convocar a la ciudadanía mediante incentivos claros para el acceso a determinados bienes y/o prestaciones. De esta forma, transforma la necesidad de registro y actualización de los datos personales, en una forma de autonomía donde el individuo, al buscar su propio beneficio o el acceso a ciertos derechos, perfecciona simultáneamente la legibilidad y el orden social que el Estado procura administrar.

En el cuarto capítulo, las investigadoras presentan “La política del trámite” como el reverso de la política de la distancia: una faceta orientada a producir mayor previsibilidad, reducir los márgenes de maniobra y facilitar la experiencia del trámite. A través de diversos registros, el capítulo exhibe las múltiples estrategias que el organismo implementa para controlar los encuentros burocráticos. Sin embargo, las autoras muestran que esos márgenes de actuación no desaparecen por completo. Es más, encuentran evidencia de un extendido trabajo de proximidad desplegado por las/os operadoras/es de la Anses para facilitar trámites, lo que demuestra que este tipo de acompañamiento a la ciudadanía sigue siendo relevante como modo de hacer política. En concreto, la capacidad de maniobrar en un organismo tan protocolizado e informatizado es limitada, por lo que el trabajo de ayuda en la realización de los trámites se enfoca esencialmente en la administración creativa de la estandarización y la simplificación del sistema. El capítulo señala que la voluntad de simplificar los trámites y automatizar el otorgamiento de algunas prestaciones, con el propósito de reducir los encuentros burocráticos en

los mostradores analógicos, contribuye a invisibilizar la decisión política que hay detrás de cada derecho o prestación otorgada por el Estado. Por eso, la instancia del encuentro burocrático convencional, según las autoras, continúa siendo una forma muy efectiva de comunicación política de las decisiones de gobierno.

Desde esta lectura podemos incorporar otro aspecto inherente a la asistencia social que tiende a quedar relegado frente a esta racionalidad política del trámite, y que implica una modificación de la relación entre quienes demandan asistencia y el Estado. La política del trámite diluye cierta experiencia común con el Estado que instrumentan los solicitantes de ayuda y que Emilia Schijman (2022) define como “un modo de subjetivación entre el derecho, la súplica y la protesta” (Schijman, 2022: 46). La política de la distancia y la política del trámite limitan la capacidad de las personas solicitantes de asistencia estatal de exponer estratégicamente sus necesidades y de presentarse frente a la autoridad como sujetos legítimamente necesitados. De acuerdo con Rizzo y Sierra (2025), la capacidad de protección propia de las burocracias sociales difícilmente sea comprensible si no se enlaza con una materialidad, es decir, con cuerpos movilizados para atravesar los laberintos burocráticos. Los relatos corporizados del sufrimiento, como prueba de buena fe y de buena voluntad de quien solicita asistencia (Fassin, 2003), parecieran desvanecerse en la gramática algorítmica de la Anses. Por supuesto, esto no impide que los grupos sociales más vulnerables sean alcanzados por la protección social. No obstante, la puesta en escena de los cuerpos como portadores visibles y legítimos de ciertas necesidades sociales, van perdiendo protagonismo frente a los “derechos que otorga el sistema”.

Finalmente, en el capítulo cinco sobre “La política de las mediaciones” las investigadoras reconstruyen los desbordes sociales del trabajo administrativo de la Anses. Concretamente, muestran los diversos mundos organizacionales que contribuyen a ampliar su capilaridad institucional, su reconocimiento de distintos agrupamientos y entornos sociales, y la masificación de sus prestaciones. Estas mediaciones, sostienen las autoras, permiten visualizar las relaciones entre Estado, gobierno y sociedad. A su vez, los distintos tipos de intermediarios contribuyen, junto con la política de la distancia, a mejorar los datos y la legibilidad estatal. Lejos de eliminar las mediaciones, esta investigación muestra que la Anses las desplaza hacia un trabajo administrativo que acompaña, facilita y traduce los trámites para el acceso a derechos.

La combinación entre sistema, trámite y mediaciones en la implementación de políticas masivas favoreció que distintas áreas estatales, en sus diversos niveles, utilizaran la capacidad técnica y logística de la Anses para desplegar sus propias políticas. Incluso, las investigadoras han recolectado evidencia en los operativos territoriales, donde la Anses tomó la apariencia de ciertos gobiernos locales (casi siempre oficialistas) que capitalizaron el otorgamiento de las prestaciones del organismo y las comunicaban como propias. En definitiva, el libro muestra que la política de las mediaciones amplía la capilaridad de la Anses, mejora su legibilidad social y la convierte en una infraestructura estatal “usada” por otras agencias y niveles de gobierno.

A modo de cierre, las herramientas analíticas que ofrece este meticuloso trabajo sobre la Anses permiten caracterizar una forma de gobierno de la cuestión social basada en la racionalidad sistémica.

Ello muestra un cambio considerable en las formas de hacer política en la democracia argentina de los últimos años. La eficacia de esta burocracia social ya no reside de forma excluyente de la negociación con actores colectivos, sino que también se apoya en algoritmos, registros, procedimientos, métricas de atención y mediaciones orientadas a facilitar o simplificar trámites.

De acuerdo con Arcidiácono y Perelmiter, el proceso de innovación de las capacidades estatales de la Anses tuvo efectos ambivalentes. Por un lado, permitió desacoplar parcialmente las protecciones sociales del estatus del asalariado formal y construir una institucionalidad masiva, relativamente estable y difícil de desmontar sin costos políticos. Por otro lado, no obstante, dicho proceso no implicó una universalización de las coberturas ni equiparó los niveles de protección. De hecho, concluyen que produjo nuevas formas de estratificación, opacidad y malestar entre quienes quedan fuera o perciben estas coberturas sociales como privilegios. El libro subraya también que uno de los efectos más significativos de esta actualización en las tecnologías de gobierno es la individuación del sujeto de las políticas, lo que homogeniza un vínculo con el Estado tendiente a prescindir de colectivos sociales en sus mecanismos de decisión y acreditación cotidiana.

Como manifiestan sus autoras, el libro *De bobo, nada* ofrece argumentos para poner en cuestión los mitos contra el Estado y, en ese camino, brinda claves para comprender —detrás de la máscara de la Anses— los vínculos entre cuestión social y estabilidad democrática luego de la crisis de 2001.

Referencias bibliográficas

- Abrams, P. (2017). Sobre la dificultad de estudiar al estado. En Sandoval, P. (2017), *Las máscaras del poder: Estado, etnicidad y nacionalismo*. Instituto de Estudios Peruanos, IEP.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”: Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Daza Prado, D. y Di Próspero, C. (2024) *Etnografías de lo digital. Otras formas de estar “allí”*. San Martín: UNSAM Edita.
- Fassin, D. (2003). Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia. *Cuadernos de antropología social*, (17), 49-78.
- Perelmiter, L. (2018). *Burocracia plebeya: La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: UNSAM Edita.
- Rizzo, N. y Sierra, N. (2025). Narrar lo que se hace. Cuerpo y estatalidad. *ConCienciaSocial*, 8(16), 92-105.
- Rose, N. y P. Miller (1992). Political power beyond the state: Problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205.
- Schijman, E. (2022). *Vivir de prestado: deudas, derecho y pobreza*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: SB editorial.