

Burocracia social: reconfiguración macro institucional y micro sociopolítica entre la ANSES y el programa Hacemos Futuro. *Burocracia social: reconfiguración macro institucional y micro sociopolítica entre la ANSES y el programa Hacemos Futuro.* Cynthia Ferrari Mango. *Población & Sociedad* [en línea], ISSN 1852-8562, Vol. 28 (1), 2021, pp. 86-106. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2021-280105>. Puesto en línea en junio de 2021.

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons Atribución - No Comercial CC BY-NC-SA, que permite copiar, reproducir, distribuir, comunicar públicamente la obra y generar obras derivadas, siempre y cuando se cite y reconozca al autor original. No se permite, sin embargo, utilizar la obra con fines comerciales.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Contacto

poblacionysociedad@humanas.unlpam.edu.ar

<https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/pys/index>

**Población
& Sociedad**
revista de estudios sociales

Burocracia social: reconfiguración macro institucional y micro sociopolítica entre la ANSES y el programa Hacemos Futuro

Social Burocracy: Macro Institutional and micro socio political restructuring between ANSES and the Program Hacemos Futuro

Cynthia Ferrari Mango 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Matanza - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
ferririmangoc@gmail.com

Resumen

Nos proponemos analizar la reconfiguración de la burocracia vinculada a la política social observando reacomodaciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social para llevar a cabo programas, tal como el Hacemos Futuro. La metodología es cualitativa y el trabajo de campo (realizado entre los años 2015-2019) combinó una perspectiva macro institucional con visiones micro locales. Sostenemos que la burocracia de la Administración Nacional de la Seguridad Social se convierte en la cara visible del Estado debido a su despliegue territorial y su capacidad operativa e informática que le permiten neutralizar la modalidad de gestión de programas.

Palabras clave: burocracia; política social; territorio; Administración Nacional de la Seguridad Social; Hacemos Futuro

Abstract

We aim to analyze the restructuring of bureaucracy linked to social policy, observing readjustments in the National Administration of Social Security (ANSES) to carry out programs such as *Hacemos Futuro* (we make the future). The methodology is qualitative and the fieldwork (2015 to 2019) has combined a macro-institutional perspective with micro-local practices. We maintain that the ANSES bureaucracy becomes the State visible face due to its territorial deployment and its operational and computer capacity that allows it to neutralize the modality of program management.

Keywords: bureaucracy; social policy; territory; Administración Nacional de la Seguridad Social; Hacemos Futuro

Introducción

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como agencia estatal descentralizada tiene un lugar protagónico en el esquema de seguridad social (Costa, Curcio y Grushka, 2014) y se la identifica como un actor político

central en la política social no contributiva debido a que trascendió su origen ligado a la seguridad social contributiva (Arcidiácono, 2017; Logiudice, 2017; Hopp, 2017). Específicamente, aumentó sus funciones al contener programas que exceden las acciones previsionales y abarcan a nuevos sectores poblacionales (Arcidiácono, 2017; Hopp, 2017; Danani y Hintze, 2014). A su vez, tiene el potencial de ejecutar rápidamente nuevos programas por su capacidad técnica y despliegue territorial (Ferrari Mango y Tirenni, 2017).

Algunas líneas de análisis vinculadas al ANSES se han focalizado en observar su rol en el sistema de protección social y seguridad social (Danani y Hintze, 2011, 2014) y las transformaciones del organismo (Costa, Curcio, y Grushka, 2014; Rodríguez y Cappa, 2016). Otras se enfocaron en la estrategia de comunicación directa del organismo con los destinatarios de los programas como herramienta de promoción de derechos (Hopp, 2017) y su órgano consultivo como espacio de participación (De Piero, 2015). Por último, encontramos investigaciones en torno a las políticas de seguridad social desarrolladas por el organismo (Ferrari Mango y Tirenni, 2017; Tirenni, 2016) y sobre las particularidades de su burocracia a través de la gestión desde las Unidades de Atención Integral (UDAI) (Arcidiácono, 2017; Straschnoy, 2017; Ambort, 2016).

En este marco, nos proponemos analizar a la burocracia vinculada a la política social combinando una mirada macro y micro. Específicamente, observamos la trayectoria de la ANSES desde una perspectiva institucional para luego combinarla con las visiones y prácticas de los actores locales en torno al Hacemos Futuro. De este modo, brindamos un recorrido diacrónico e institucional de la ANSES a lo largo de distintas gestiones de gobierno. Para ello, construimos una periodización identificando hechos significativos y aspectos en términos de gestión. Al primer período lo denominamos originario, al segundo de despliegue y fortalecimiento y al tercero de continuidad de fortalecimiento. En esta última etapa, que abarca el gobierno de la Alianza Cambiemos desde el 2016 hasta 2018, es en la que nos concentramos a nivel micro a partir de dos fenómenos simultáneos. La ANSES absorbe funcionarios de los Centros de Atención Local (CAL) y se le incorpora a su gestión el programa Hacemos Futuro.

El Hacemos Futuro tenía como objetivo general empoderar a las personas en situación de vulnerabilidad social y promover su autonomía para insertarse laboralmente. En la normativa del Ministerio de Desarrollo Social (MDSN) se lo define como un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio para formación, terminalidad educativa y cuidados de la salud (resolución 96/2018). Su relevancia radica en absorber a los titulares del programa antecesor, Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social con Trabajo (AT-PRIST), donde tanto municipios como organizaciones sociales se encargaban de su implementación. Este proceso escenificó formas opuestas de concebir la política social entre los gobiernos de Cristina Fernández y Mauricio Macri pasando del modelo de inclusión social al modelo ceocrático en el marco del

neoliberalismo tardío (Ferrari Mango, 2020). La visión de la política social se alejó de las estrategias enmarcadas en la economía social diluyendo el dispositivo de cooperativa de trabajo como mecanismo para la construcción colectiva y generación de ingresos. Contrariamente, enfatizaba la empleabilidad del sujeto a través de capacitaciones recortando soportes y promoviendo la despolitización.

La transformación del AT- PRIST al Hacemos Futuro la comprendemos a partir de una propuesta de periodización elaborada en Ferrari Mango (2021) de cuatro etapas del programa de las cuales dos corresponden a la gestión del Frente de Todos y las últimas a la de la Alianza Cambiemos. Las mismas son: inicio y despliegue territorial (2009-2012), consolidación (2012-2015), transición (2016-2017) y transformación (2018). La concepción de política social que prima en cada una de ellas es: cooperativista tutelada, socioproductividad aglutinada, (des) colectivización y meritocrática.

En términos de la burocracia involucrada vinculada al programa a nivel territorial hasta principios del 2018 fueron los CAL y luego la ANSES. Hasta el 2017 los CAL dependían de la Coordinación de financiamiento para el fomento del ingreso social con trabajo y de la Subsecretaría de fortalecimiento institucional que se desarmó creando la Dirección Nacional de Abordaje y Gestión Socio Administrativa de Programas de Economía Social y Popular. En el 2018, al transformarse el AT-PRIST en el Hacemos Futuro, el MDSN decide eliminarlos y reubicar a la mayoría de su personal en la ANSES.

Las preguntas que guiaron esta investigación giraron en torno a ¿cómo se reconfiguran las burocracias y las políticas sociales? ¿Qué vínculos se entremezclan entre ellas? ¿Qué concepciones de política social hay detrás de la burocracia que se utiliza para implementarlas? ¿Cómo influyen las particularidades de las burocracias a la hora de implementar políticas sociales? ¿Qué tramas territoriales se tejan alrededor de las mismas?

La metodología que utilizamos es cualitativa y las técnicas de recolección de datos se diferenciaron en tono al nivel macro institucional y el nivel micro sociopolítico. Con respecto al primero, nos remitimos al desarrollo socio institucional de la ANSES reconstruyendo tres periodos a partir de sistematización de bibliografía, normativas, documentos estales y la página web de la ANSES. En torno al nivel micro sociopolítico, tomamos el Hacemos Futuro como uno de los últimos programas que se incorporó a su órbita para identificar las percepciones que tenían de dicho organismo tanto funcionarios como de actores territoriales y titulares de programas en un municipio del conurbano bonaerense. Para el acercamiento a este objetivo, en una primera instancia llevamos a cabo la aproximación, identificación de los sujetos y de las redes sociales en el territorio. Para ello, combinamos las técnicas del informante clave con la técnica de bola de nieve (Guber, 1991).

El total de las entrevistas abarcó a funcionarios ministeriales/burócratas (total nueve: cuatro del MDSN, tres de un CAL y dos de la ANSES), cooperativistas/titulares (total once: cinco vinculados al Municipio de La Matanza, tres al Movimiento Evita ubicados y tres por la Asociación Civil

Identidad Vecinal) y representantes de actores colectivos territoriales vinculados al programa (total siete: tres Funcionarios Municipio de La Matanza, tres representantes del Movimiento Evita y dos de la Asociación Civil Identidad Vecinal). La mayoría de las entrevistas fueron grabadas y los textos obtenidos se analizaron de acuerdo a las técnicas de análisis de narrativas y de contenidos. Los datos también fueron registrados en notas de campo y analizados por categorías e indicadores, a través de la discriminación y diferenciación de su contenido (Sautú, 2003; Scribano, 2000; Valles, 2000). En lo que refiere al proceso de documentación, análisis e interpretación de los datos se adecuó a la intersección tanto de procesos macro-sociales como también de micro-prácticas y acciones locales (Chiara y Di Virgilio, 2004).

Abordajes en torno a la burocracia y la política social

Partimos de explorar ideas de porosidad para pensar menos esquemáticamente las relaciones entre el Estado y otras esferas sociales, entendiéndolo como un objeto de estudio fragmentado y desacoplado en una multiplicidad de agencias, lógicas y prácticas sociales. Además, está configurado por normas y personas, en tanto agentes estatales, que le dan materialidad a través de sus prácticas cotidianas relacionándose a partir de intercambios con determinadas poblaciones. De este modo, resignifican la orientación de sus representaciones y prácticas (Bohoslavsky y Soprano, 2010). En efecto, postulamos una concepción de Estado desde una mirada polifónica (Di Liscia y Soprano, 2017) y no totalizante (Subirats, 1989) concentrándonos en las burocracias y su interacción con los actores territoriales.

En este sentido, personalizar a la burocracia implica comprenderla como un conjunto de personas que son agentes estatales o funcionarios públicos. Los mismos a través de sus prácticas y en interlocución con determinadas normas, materializan la política pública y muestran quiénes son el Estado en un lugar y tiempo determinado (Bohoslavsky y Soprano, 2010). A su vez, interactúan con determinadas poblaciones con ciertas representaciones tales como ciudadanos, trabajadores, beneficiarios, etc. De este modo, se producen conflictos y convergencias entre el diseño de las políticas públicas y las aspiraciones de los sectores sociales con los burócratas (Di Liscia y Soprano, 2017).

Para su abordaje, nos alejamos de una concepción negativa, revalorizando su potencial para iluminar las modalidades a través de las cuales los burócratas o funcionarios públicos rehacen la política de manera más inclusiva o expulsiva (Perelmiter, 2017; Arcidiácono, 2017). Asimismo, nos concentramos en burocracias asistenciales encargadas de los programas sociales que tienen la potencialidad de actuar de mediadoras entre las normativas que originan al programa y su adaptación o rediseño en territorios locales (Arcidiácono, 2017; Chiara y Di Virgilio, 2009; Soldano, 2009). El accionar de las mismas permite vislumbrar las dinámicas y los cambios que

atraviesa la política (Arcidiácono, 2017) así como también, podemos comprender en sus lineamientos prácticas de la implementación y diversos márgenes de variación (Perelmiter, 2017). De este modo, reconocemos las diferentes particularidades de otras especificidades de las burocracias sean del ámbito sanitario o educativo (Di Liscia y Soprano, 2017).

Paralelamente, identificamos diferentes niveles como ser gerencial, mandos medios e inferiores (Perelmiter, 2016) así como también categorías de *escritorio* y de *territorio* destacando la relevancia de personalizar a las burocracias (Bohoslavsky y Soprano, 2010; Lipsky, 1980). Dentro de las categorías de territorio, recuperamos a las burocracias callejeras¹ que se caracterizan por actuar en los niveles locales.

La particularidad de estos funcionarios es la inmediatez y personalización de sus interacciones con los titulares de los programas que inciden en la vida de los mismos (Lipsky, 1980). En efecto, los funcionarios inciden en la regulación del conflicto y en el control social debido a que interactúan con los denominados clientes de las burocracias. Los mismos pueden adquirir un abanico de actitudes involucrando respuestas *furiosas* ante *injusticias reales o imaginarias* o bien mostrarse *entusiastas* frente a las decisiones de los burócratas (Lipsky, 1980). De este modo, desarrollan el rol de mediadores en aspectos de la relación de los ciudadanos con el Estado.²

En este sentido, en el territorio se producen los encuentros que generan una representación institucional expresando relaciones de fuerza e imaginarios del rol del Estado nacional en el espacio local. Asimismo, revalorizamos como los funcionarios de nación realizan mediaciones, desarrollando sus funciones en un espacio es dual que transita entre las oficinas centrales y el territorio reproduciendo relaciones ministeriales y territoriales (Perelmiter, 2017). De este modo, a nivel local cobra relevancia el concepto de burocracia callejera que abarca a funcionarios cuyo rol es de mediador entre la política social y los titulares en la cotidianeidad de la misma.

En definitiva, las burocracias que nos interesan son las vinculadas a programas sociales que se inscriben dentro del campo de estudio de las políticas sociales y actúan a nivel territorial. Las mismas tienen la potencialidad de actuar como de mediadoras entre las normativas que los originan y su adaptación o rediseño en territorios locales (Arcidiácono, 2017; Chiara y Di Virgilio, 2009; Soldano, 2010). Específicamente, trabajamos con las burocracias de la ANSES que se despliegan en todo el territorio de la nación en determinadas oficinas. Luego, nos concentramos en su accionar en torno al Hacemos Futuro y las vinculaciones que genera con titulares y actores territoriales cercanos al programa.

Abordaje macro institucional: periodización de la ANSES

Período originario

El período *originario* de la ANSES se remonta a la década del noventa en el proceso de reforma estructural del Estado impregnado por postulados del neoliberalismo (Ferrari Mango, 2020b; Costa, Curcio, y Grushka, 2014; Azpiazu y Basualdo, 2004; Grassi, 2003).³ La ANSES se creó a través del Decreto 2741/91 como organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEySS) a la luz del Decreto de Desregulación 2284/91, que creó el Sistema Único de la Seguridad Social aglutinando las funciones de las Cajas de Subsidios Familiares y del Instituto Nacional de Previsión Social.

La potestad de la agencia giraba en torno al sistema previsional concentrándose en la administración, recaudación, fiscalización y ejecución tanto de los aportes como de las contribuciones previstos en la Contribución Unificada de la Seguridad Social, del Fondo Nacional de Empleo y de las Asignaciones Familiares (Costa, Curcio, y Grushka, 2014). En este sentido, la seguridad social estaba acotada a la administración de jubilaciones y pensiones con criterios de eficiencia y racionalidad económica, que se alejaban de principios solidarios y redistributivos (Hopp, 2017).

En lo que refiere a las prestaciones, se identifican cuatro hechos que incidieron en sus funciones (Costa, Curcio, y Grushka, 2014). El primero en 1993 al hacerse cargo de un conjunto de cajas previsionales de empleados públicos de las provincias. El segundo en 1994 al crearse el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que determinó la coexistencia de un régimen previsional público organizado por un esquema financiero de reparto a cargo de la ANSES y otro basado en la capitalización individual administrada por empresas privadas. El tercero en 1996 al realizar el trámite del pago de pensiones no contributivas traspasando el resto del proceso tal como recepción, tramitación y otorgamiento a la Secretaría de Desarrollo Social. El cuarto, en el mismo año que el anterior, la creación de la Ley 24463 denominada de Solidaridad Previsional, que modificó el régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

En lo que refiere a la modalidad de gestión del organismo, se ejecutó un Plan Estratégico en el marco del proceso de reestructuración del Estado y de las agencias de administración pública. En primer lugar, se elaboró un diagnóstico identificando posibilidades de mejoras en el funcionamiento, en la gestión, en la organización, en el control operativo, en la atención al cliente y en la seguridad informática. En segundo lugar, se pusieron en marcha proyectos para la reforma estructural del organismo. De este modo, la ANSES se convirtió en una agencia piloto y líder de la reestructuración dispuesta por la ley 24.629 que estaba impregnada del espíritu de reforma de la década del noventa (Costa, Curcio, y Grushka, 2014).

En efecto, en sus inicios como un organismo descentralizado, tenía facultades para la administración, recaudación, fiscalización y ejecución de los aportes y contribuciones de los beneficios previsionales. Asimismo, se destacó

por un estilo de gestión moderno al diseñar y ejecutar en 1994 un Plan Estratégico (Costa, Curcio, y Grushka, 2014).

Período despliegue y fortalecimiento

En el segundo período, que denominamos de *despliegue y fortalecimiento*, atraviesa un proceso de transformación desde el 2003 modificando las prestaciones que administra y su modalidad de gestión (Ferrari Mango, 2020b; Costa, Curcio y Grushka, 2014). Durante los años de gobierno del Kirchnerismo,⁴ la ANSES amplió sus funciones expandiendo prestaciones vinculadas a la protección social y abarcando a otras poblaciones. En este sentido, durante la segunda década de vida del organismo se suscitó un nuevo rumbo a partir de las responsabilidades que fue adquiriendo.

Diversos hechos significativos incidieron en su fortalecimiento y crecimiento constituyendolo como organismo rector de la Seguridad Social y fue ampliando su accionar durante el periodo 2003/2015 hacia la protección social que abarca programas diversos destinados a diferentes poblaciones (Costa, Curcio y Grushka, 2014). Uno de estos ha sido la moratoria previsional (Decreto PEN 1454/2005, modificatorio de la Ley 24476) y la restatización del sistema previsional (Ley 26425 en el 2008 conocida como Ley SIPA) que finalizó con el Régimen de Capitalización. Otro fue la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Decreto 1602/2009), caracterizada por un componente no contributivo del Régimen de Asignaciones Familiares que marcó un hito en la política social en Argentina. Tradicionalmente, la ANSES se encargaba de las prestaciones nacionales de la seguridad social relacionadas con sistemas contributivos. En este sentido, incorpora poblaciones que estaban excluidas de la política de seguridad social (Hopp, 2017; Curcio, 2011; Curcio y Beccaria, 2011; Logiudice, 2017).

Luego implementó la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (Decreto 446/2011)⁵ y el despliegue de un abanico de programas tales como el Programa Conectar Igualdad (Decreto 459/2010), el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO. CRE. AR Bicentenario Decreto 902/2012),⁶ un programa de créditos para jubilados y pensionados nacionales denominado ARGENTA (Decreto 246/2011), el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos⁷ (PROGRESAR, Decreto DNU 84/2014) y el Programa Hogar⁸ (Decreto 470/2015 y Resolución 102/2015).

En lo que refiere a la gestión se hicieron dos planes estratégicos (2002-2005 y 2009-2011), que no tuvieron la relevancia de los que se llevaron a cabo en la década del noventa (Costa, Curcio y Grushka, 2014). El objetivo que perseguían era mejorar la calidad del servicio que brindaba la agencia. Una de las medidas que se llevó a cabo fue la Carta de Compromiso con el Ciudadano, implementando un canal de comunicación con el ciudadano para recolectar reclamos, sugerencias e inquietudes respecto a los servicios que presta el organismo. Además, tuvieron como objetivo administrar de manera

transparente el Fondo de Garantía de Sustentabilidad y propulsar el rol de ANSES como inversor institucional.

En línea con la mejora de su gestión y articulación con los ciudadanos, en el 2013 creó un área de comunicación directa con los mismos que le permitía masividad y segmentación teniendo en cuenta variables informativas y pedagógicas. El objetivo era ampliar los canales de comunicación, fortalecer los existentes y fomentar el sentido de cercanía del Estado. Para ello, construyó rutinas de comunicación directa y adecuó los contenidos de los mensajes para los destinatarios de los distintos programas incorporando tecnologías que abarcaban aplicaciones de consultas para celulares y el envío masivo de mensajes (Hopp, 2017).⁹

Paralelamente, la ANSES desarrolló y expandió su esquema organizativo a nivel territorial profundizando su modalidad de gestión desconcentrada. Los dispositivos que utiliza para la atención de consultas y realización de trámites son: Unidad de Atención Integral (UDAI), Unidad de Atención Transitoria (ULAT), Unidad Local de Atención de Empresas (ULADE), Unidad de Atención Móvil (UDAM), Terminales de Auto consulta, Puntos de Información Previsional (PIP). Como muestra de su expansión territorial, mencionamos que en 2006 el organismo tenía 145 UDAI y en el 2012 registro 326 adicionando oficinas distribuidas en todo el territorio nacional¹⁰ (Costa, Curcio y Grushka, 2014; Straschnoy, 2017).

De este modo, en la segunda década de existencia del organismo, amplía sus funciones al adquirir diversas medidas vinculadas la protección social. En este sentido, a sus funciones tradicionales la agregaron la implementación de un abanico de programas. Para ello, “subrayó el rol técnico-administrativo que venía desempeñando esta agencia estatal que se ocupó de la aplicación de decisiones tomadas por fuera de su institucionalidad” (Costa, Curcio, y Grushka, 2014: 58-59).

Período continuidad de fortalecimiento

El tercer momento, que denominamos de *continuidad de fortalecimiento*, inicia en el 2016 con el gobierno de la Alianza Cambiemos¹¹ (Ferrari Mango, 2020b). En este período, se llevaron a cabo desde la ANSES tres iniciativas: la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM),¹² la ampliación de las Asignaciones Familiares Contributivas hacía varias categorías del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes Monotributistas y el Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (PRH).¹³ Dichas iniciativas no han generado una ruptura inmediata con las que venía implementando el gobierno anterior, sino que aprovecharon la estructura y los recursos de la ANSES ya instituidos (Ferrari Mango y Tirenni, 2017).

Luego en el 2018, el gobierno nacional modifica el PROGRESAR¹⁴ y uno de los hechos significativos que nos interesa particularmente en este trabajo es que se le adjudica la certificación de los titulares del programa Hacemos Futuro convirtiéndose en la burocracia territorial vinculada al mismo. Al crear dicho programa, se promueve la desintermediación de las organizaciones

sociales y de los municipios que llevaban a cabo la implementación del Argentina Trabaja a través de las cooperativas de trabajo así como también se promueve un vínculo directo entre el titular y la cara visible del Estado a través de los funcionarios de la ANSES (Ferrari Mango, 2020). De este modo, se observa la disolución de la figura colectiva como lo era la cooperativa y la revalorización de un titular individual. Asimismo, la ANSES absorbe funcionarios ministeriales que trabajaban en los CAL que eran burocracia territorializada del MDSN. Dichos funcionarios tenían un perfil en general de trabajadores sociales que se comienzan a entremezclar con el personal de la ANSES.

En términos de gestión, profundizan elementos de la concepción de la nueva gerencia pública, tales como el gobierno abierto o electrónico y la importancia de la productividad en el trabajo (Ferrari Mango y Tirenni, 2017). Asimismo, identificamos un “Plan Estratégico ANSES 2016-2020”,¹⁵ dentro del cual uno de los ejes es la capacitación de sus recursos humanos. En este sentido, aprobaron el Plan Anual de Capacitación 2018¹⁶ bajo la órbita de la Dirección Capacitación dependiente de la Dirección General Recursos Humanos que tenía como objetivo detectar las necesidades de capacitación dentro del ámbito de la ANSES. Para su elaboración la dirección tuvo en cuenta un relevamiento de necesidades de capacitación que provinieron de las distintas unidades del organismo. De este modo, a través de la norma RRHH-04-07 (30/10/2016) se implementó un proceso denominado Relevamiento de Necesidades de Capacitación (RNC) 2017. El mismo, resultó como insumo básico para la confección del Plan Anual de Capacitación (PAC) 2018.

En definitiva sostenemos que la institucionalidad de la ANSES se puede reconstruir identificando tres períodos y la confianza depositada en el organismo no es una decisión aleatoria, sino que responde a una serie de motivos. Los mismos, refieren a su capacidad operativa sustentada en su sistema informático que le permite realizar cruces de información y neutraliza la modalidad de gestión. También, se resalta su despliegue territorial a través de la cantidad de UDAI distribuidas en el país.

Asimismo, la burocracia de la ANSES tiene determinadas particularidades por las cuales dicha agencia ha sido fortalecida y ha ido adquiriendo más responsabilidades. Las mismas son: su carácter modernizador, su sistema informático, su capacidad operativa, su capacidad de reestructuración, su territorialidad en términos de extensión, descentralización y proximidad, su carácter técnico administrativo y por último, su potencial desclientelizador.

Por todo ello, Arcidiácono (2017) define a la burocracia de la ANSES como técnicas profesionales. Asimismo, Danani y Hintze (2014) reconocen sus condiciones de eficiencia operativa tanto en términos informáticos como por su amplia cobertura territorial. La ANSES ha ganado amplitud funcional en diferentes áreas y el motivo se debe a que es uno de los organismos de avanzada tecnología en materia de incorporación de bases de datos.

A su vez, el carácter desclientelizador se fundamenta en la estandarización de la información en base de datos así como también en el esquema organizativo de los procedimientos (Martínez Franzoni, 2005). Para ello, los dispositivos que utilizan son cruces de información, identificaciones y procesos de inscripción para luego efectuar el pago. De este modo, no requieren de mediaciones extrainstitucionales realizadas por municipios u organizaciones sociales (D'Amico, 2018; Arcidiácono, 2017).

Micro política: entre la ANSES, el Hacemos futuro y los actores

Vínculo entre ANSES y Hacemos Futuro

El Hacemos Futuro era un programa que heredaba a los titulares del Argentina Trabaja que tenía un alto componente de articulación con actores locales tales como organizaciones sociales y municipio (Ferrari Mango, 2021). El propósito del programa era empoderar a las personas en situación de vulnerabilidad social y promover su autonomía para insertarse laboralmente (Resolución 96/2018).

En la normativa, se lo define como un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio. Asimismo, remarca la corresponsabilidad en torno a la terminalidad educativa primaria y secundaria, así como también formación integral a través de diversos dispositivos (Resolución N° 151/2018). Una vez realizadas las capacitaciones, el titular tiene que actualizar los datos en la ANSES certificando la aprobación. En la implementación del programa inciden las Unidades de Capacitación (UCAPS) que recuperan su experiencia de entes ejecutores durante AT- PRIST y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que incorpora bajo su órbita a funcionarios de los CAL (Ferrari Mango, 2020b). De este modo, se establece una relación directa entre el titular y la ANSES que desvincula en términos formales a organizaciones sociales y a municipios que en el programa antecesor tenían un vínculo cotidiano.

En este sentido, la ANSES se encargaba de actualizar los datos de los titulares del programa que tenían que ir varias veces al año así como también recibir los formularios terminalidad educativa y formación integral. Los titulares dependiendo de su nivel académico, debían presentar el Formulario de Terminalidad Educativa (FOTE)¹⁷ si estaban cursando primaria o secundaria o bien el Certificado de Formación Integral (CEFI)¹⁸ al cursar capacitaciones que les permitían computar las horas de formación exigibles por año. Una funcionaria de la ANSES, que antes trabajaba en centros de atención local (CAL),¹⁹ nos desarrolla el procedimiento:

Nosotros hacemos una encuesta, que la primer parte de la encuesta tiene que ver con la primera actualización de datos, actualizar datos. Eso sí lo arrastraba la 'Argentina Trabaja', actualizar datos. Actualizábamos datos educativos, de vivienda, de teléfono, y todo eso, en la primera actualización de datos. En la

segunda actualización de datos fue en Fote, por eso digo, ahí todavía las capacitaciones nada. Las terceras que empezaron en noviembre, recién ahí se estaban entregando el CEFI, que es la de las capacitaciones.²⁰

En este sentido, durante el año 2018 se instituyeron tres etapas en las cuales el titular tenía que acercarse a la ANSES. La primera para actualizar sus datos, la segunda para presentar el FOTE y la tercera para presentar el CEFI. Una representante de una Organización social lo anuncia de la siguiente forma:

El titular del Hacemos Futuro tenía dos requisitos. El primero es ir a ANSES en enero, febrero, a principio de año para demostrar que sos vos, comprobar los datos y no sé qué. El segundo fue en junio, julio, agosto que era ir a presentar el certificado de terminalidad educativa (Fote) y otro que es ahora en diciembre, CEFI, que es el certificado de formación integral.²¹

De este modo, tanto funcionarios estatales como representantes de las organizaciones sociales nos explican la vinculación entre la ANSES y el Hacemos Futuro. Específicamente, se concentran en caracterizar los aspectos formales y administrativos que tenía que cumplir el titular del programa y como debía accionar la agencia. En función de nuestra interpretación, observamos como se realizan los mecanismos formales y la mediación es entre el funcionario y el titular del programa. De este modo, interfiere en el vínculo cercano del titular con los actores territoriales que anteriormente en el AT-PRIST constituían una trama territorial de construcción colectiva a partir de la figura de cooperativa de trabajo.

Capacidad técnica y territorial

La justificación de por qué la ANSES comienza a realizar dicha función la encontramos en los diferentes actores que entrevistamos destacándose su capacidad técnica y despliegue territorial. En el caso de funcionarios de la ANSES,

[...] en realidad la lógica es una ventanilla única. ¿Que abarca esta ventanilla única? Que las personas tengan al tener 400 oficinas de ANSES a nivel nacional. Por esta única ventanilla simplificar un montón de oficinas y poner todo en el ANSES porque la gente tiene una oficina cerca. Listo.²²

[...] mira, lo que les interesa para mí, es que pasen por el ANSES y que queden registrados. Además ANSES es como muy estructurado, también me parece eso es lo que se busca un poco, estructurar la atención.²³

De los testimonios de Jennifer y Micaela recuperamos diversos elementos que contribuyen a comprender la capacidad técnica y el despliegue territorial de la ANSES. Entre ellos, refieren a su organización a través de una ventanilla única, cercanía con la población, la construcción y mantenimiento de una base de datos y su capacidad para estructurar la atención. En la misma línea, un representante de una organización social identifica aspectos parecidos,

creo que el ANSES es uno de los organismos del Estado que está más preparado y tiene más escala como para trabajar estos temas digamos. Tienen oficinas en todos lados, es uno de los organismos que funciona de forma más eficiente

dentro del Estado, esta para eso para temas sociales, creo que está bien, seguramente habrá cosas para mejorar, pero no veo otro organismo del Estado que pueda cumplir ese rol hoy en día.²⁴

En este sentido, Nicolás realiza la escala, la preparación y la eficiencia del organismo. También, la asocia a una agencia vinculada a *temas sociales* lo cual nos permite interpretar como la ANSES se ha ido reconfigurando en función del abanico de programas en los cuales tiene injerencia. En el caso de Eva, una titular que forma parte de una organización social, lo que destaca es la percepción de un organismo *ordenado*. Esta apreciación, en función de nuestro trabajo de campo tiene una comparación con la burocracia del CAL que no contaba con la capacidad técnica debido a que se caracterizaban por un espacio precario, aunque se destacaba por su capacidad social en términos de poder atender las particularidades de los titulares del programa y realizarles un seguimiento. De este modo, se realiza una entremezcla de particularidades y especificidades de las burocracias.

Desintermediación y despolitización

El rol de desintermediación se deja en evidencia al incorporar en la ANSES la certificación del Hacemos Futuro y aclarando en la página web del MDSN como nota al pie del programa *no estás obligado a ir a marchas*. Para representantes de una organización social implica la desclientelización y lo explican del siguiente modo:

[...] la gente deja de pertenecer a personas y pasa a ser el mismo, directamente manejado por el Estado. Acá lo que se veía mucho era los punteros políticos utilizaban a la gente para lo que ellos querían. Para marchas o le cobraban plata.²⁵

[...] el sistema anterior daba mucha discrecionalidad a que un referente tenga trabajando a 10 y a 10 haciendo nada porque eran amigos o etc. yo creo que en algunos casos había un trabajo muy bueno, en otros casos el sistema era volátil a hicieran un clientelismo político digamos porque la gente tenía que completar una planilla, y esa planilla la llenaba el referente y según lo que decía esa planilla esa persona cobraba más o menos, según el presentismo.²⁶

La lectura de los representantes de la Asociación civil muestra una interpretación bajo una concepción negativa del clientelismo. Específicamente, vinculan la mediación del referente político con el dispositivo del presentismo. Con el cambio, tanto Nicolás de la Asociación Civil como Eva del Movimiento Evita muestran la modificación en términos de impersonalidad y ordenamiento,

[...] creo que con el sistema nuevo ya eso se termina la gente tiene que presentar un formulario, que se llama formulario de terminalidad educativa que se llama FOTE, que lo presenta en ANSES y ese formulario lo tiene que descargar de internet y lo llena en el lugar a donde va a estudiar o cursar los estudios y ya lo presenta en ANSES.²⁷

[...] se reemplazó el CAL por el ANSES. Es más ordenado porque estando en el CAL era más de acuerdo a la relación que tenías con los operadores que estaban. Aca es más parejo para todos.²⁸

Desde una perspectiva diferente, representantes de una organización social, Movimiento Evita explican la lectura que hacen ellos de la incorporación de la ANSES y la eliminación de los intermediarios con el fin de generar desclientelización:

[...] querían correr del medio y ellos encargasen de tener un vínculo directo con los titulares y con la gente. Todo bien que vos quieras ser el Estado y tener vínculo directo con la gente pero antes tenes que tenerlo. Porque tengo 10 personas que me llamaron ayer que terminaron el secundario en cana. Si me quieres correr del medio córreme del medio pero evidentemente necesitas de las organizaciones sociales porque tenemos un vínculo con el territorio que ustedes no tienen. No la podes saldar poniendo una oficina, porque si la oficina de atención no sabe que tiene que decir y no entiende las pluralidades es muy fácil.²⁹

Alma nos muestra la relevancia que adquieren las organizaciones sociales en el territorio para comprender las pluralidades así como también, para realizar un acompañamiento que no se *salda con una oficina*. En la misma línea, Eva realza la importancia del vínculo construido entre las organizaciones y los titulares,

depende de cómo la organización trabaja el vínculo con toda la gente. si nosotros tenemos a nuestros compañeros estudiando en las capacitaciones y nos mantenemos en contacto con ellos en forma permanente, no hay inconvenientes porque cuando van a ANSES una de las cosas que le remarcan es que no están obligados a ir a ninguna movilización, que no está obligado de participar en ningún espacio. También te lo recuerdan con mensajitos. Nosotros interpretamos que esto es querer evitar la organización popular. Nosotros estamos seguros que es eso. Lo que ellos quieren es que no haya posibilidad de que la gente se organice, que conozca.³⁰

En las palabras de Eva, se deja en evidencia la despolitización y desmovilización que se busca con la creación del Hacemos Futuro. También, se resalta el lazo construido con los compañeros del movimiento y la insistencia en que realicen las capacitaciones. En función de nuestro trabajo de campo, observamos que el vínculo construido entre los titulares cercanos a organizaciones sociales continua estable, mientras que aquellos que estaban bajo órbitas de entes ejecutores municipales se dispersan. Nuestra lectura, es la relevancia de las organizaciones para consolidar la trama territorial capitalizando a los programas sociales para incidir en las condiciones de vida de las personas del barrio.

Humanizando y mediando

Otra de las particularidades que adquiere la ANSES es que disputa y comparte tanto territorios como poblaciones con las clásicas burocracias asistenciales. No obstante, tiene características diferentes dado que si bien

controla las condicionalidades y en caso de ser necesario suspende las prestaciones, no contempla acompañamientos y actividades de promoción ni asistencia (Arcidiácono, 2017). En este sentido, hay una ausencia de lo social que nos enuncia Micaela, trabajadora social y ex funcionaria del CAL, de la siguiente manera:

Tenes diferentes tipos de población: tenes una titular que está súper empoderada y que pudo hacerte un proceso desde que ingresó, cuando ingresó tenía una personalidad avasallante, que puede pelear y tenes otra que no, y que quizás va y se queda con eso y que no sabe dónde ir y que perdió el cara a cara de "Micaela", la persona a la que siempre iba y le contaba las cosas, y se va a caer dentro de un mes y va a dejar de cobrar. La verdad que lo veo terrible.³¹

En la misma línea, Jennifer, estudiante de trabajo social que trabaja en el CAL y fue transferida al ANSES explica que la misma es "un organismo que hace trámites, los cuales nosotros no nos dedicábamos solo a hacer trámites"³² evidenciando la falta de la *pata social*.

Otra de las particularidades es que amplió a la población destinataria de sus políticas, al incluir dentro de las políticas de protección social a trabajadores informales, desempleados, familias de sectores populares y jóvenes estudiantes (Hopp, 2017). En lo que refiere a la diversidad y heterogeneidad de las poblaciones que abarca, Jennifer lo detalla del siguiente modo:

Al ANSES va quien se va a jubilar, tiene 30 años de aporte y es un gerente de un banco. Va una persona que percibe un subsidio porque no tiene un ingreso económico, van las madres que cobran los salarios porque los padres trabajan, o los padres que trabajan, o el trámite de un nacimiento 'porque trabajo en blanco y tengo el derecho al cobro del nacimiento de mi hijo'. Se mezcla la clase social en el ANSES ahora, pero con esta lógica de única ventanilla.³³

Tras la verbalización de Jennifer "de se mezcla la clase social" nos interrogamos el potencial que puede tener la ANSES. Específicamente, como burocracia que supera la concepción de asistencialismo arraigada en el MDSN a pesar de su reconfiguración en el periodo 2003-2015 con programas que potenciaban la economía social.

La ausencia de lo social identificada por diversos funcionarios y actores territoriales encuentra sus matices al incorporar en la agencia a empleados estatales que provenían de los CAL. A través de ellos, se muestra la facilidad o no de la mediación dado que muchas agencias no contaban con la información ni el soporte técnico para comenzar a implementar el Hacemos Futuro. Micaela y Alma nos explican,

[...] todos esos procesos se dieron de manera muy desorganizada. Llegan las fechas de actualización de datos y el Ministerio y la ANSES todavía no llegan a un acuerdo, no bajan la información. Depende mucho de la oficina en la que caigan. Hay como mucha desinformación y todavía no está bien ordenado como se va a llevar adelante. En la primera instancia se lanza la primera actualización de datos y la ANSES todavía no tenía habilitado el sistema de

turnos. Un caos porque la gente daba vueltas sin saber, iban al ANSES, los del ANSES no sabían nada.³⁴

En la práctica las oficinas de ANSES no están todas en las mismas condiciones, no todos saben todo entonces nos pasaba que la gente iba al ANSES y no llamaban y nos decían che en el ANSES no saben que tienen que hacer. Entonces yo llamaba al Ministerio che re lindo que vos quieras interactuar con la gente pero avísales a ANSES porque no estás interactuando con nadie y yo termino siendo tu secretaria. Ni si quiera soy una puntera, soy tu secretaria.³⁵

En este sentido, observamos la incidencia del burócrata para actuar como facilitador o bien dificultar el acceso del titular a programa. El margen de acción de la burocracia técnico profesional de la ANSES resulta relevante a la hora de asignarle turnos a titulares vinculados a organizaciones sociales para tramitar el Hacemos Futuro.

Otro margen de acción lo observamos a la hora de vincularse con organizaciones sociales. Por ejemplo,

una organización hizo piquete justamente porque era una cooperativa y hubo cinco compañeros que los habían desvinculado, pero armaron como un petitorio y lo presentaron a la jefa de la UDAI y ella se comprometió a averiguar y demás. Creo estuvieron de 10 de la mañana a 2 de la tarde, en la calle, ahí en el cordón de la calle. Hicieron una olla popular y todo, esperando una respuesta. Y cerca del mediodía le contestaron, le bajaron línea a mi jefa, entonces les dijo que se iba a solucionar y demás. Firmaron ambos el petitorio y se fueron. Desde ANSES lo tomaron dentro de todo bien, si bien no están acostumbrados a esto, pero bueno, sabían que en algún momento podía pasar, ya les advertían.³⁶

Del testimonio de Alejandro, se deja en evidencia la falta de experiencia de la ANSES para articular con organizaciones sociales. No obstante, la mediación de los funcionarios resolvió el inconveniente. Otro caso fue dada la celeridad con la que se llevó a cabo la adjudicación de esta nueva prestación comenzaron a colapsar los turnos. En este sentido, Jennifer nos explica que,

[...] se terminaba la fecha para hacer la entrega del FOTE y ellos todavía no sabían ni que era el FOTE, entonces 'no conseguimos turnos', la gente se está volviendo loca, los 'boludean'. Pero antes eso también se negociaba con el Ministerio y el Ministerio siempre les dio el 'ok', en ese sentido, porque el cupo ya está dado, pagarles es lo que tienen que hacer. Ahora, ¿cómo? Bueno no importa, se levanta el pago y listo. '¿Querés que hagamos así? Listo, vienen 10 por día sin turno'. Después vino la CCC y dijo 'yo también quiero 10 por día' y que se yo. 'Bueno yo, la referente tiene este cuadrado 400 personas'. Listo, vino con las 400, ya está. Y otro habrá hecho lo mismo con otro gerente del ANSES.³⁷

De este modo, vislumbramos como se llevó a cabo una mediación desde la ANSES con los referentes de la organización social en función de la experiencia previa que tenía la funcionaria en el CAL. Ella agrega,

[...] como me conocen los referentes del movimiento, yo los hacía pasar con el gerente y ahí arreglaban. 'Bueno, listo veni con 10 titulares todos los días sin turno'. Entonces venían las de las CCC, eso le dio autorización a 'Barrios de Pie' por ejemplo.³⁸

Incluso, una funcionaria del Ministerio resalta como con la incorporación de algunos de sus compañeras a la agencia: “la ANSES se va a humanizar”.³⁹ Asimismo, otro punto a destacar es cómo realiza un acompañamiento directo a través de sus estrategias de comunicación que funciona como mecanismo recordatorio por mensajes de textos.

En función de nuestro trabajo de campo, hemos observado que los entrevistados identifican como la ANSES se caracteriza por su falta de *pata social*. Con la misma, hace referencia a no poder atender las particularidades de los titulares ni realizarle un seguimiento a los mismos. No obstante, se matiza al incorporar trabajadores del CAL a su estructura de la ANSES que, a pesar de no contar con canales institucionales para llevar a cabo *lo social*, tienen un margen en función de su compromiso para relacionarse con el titular. En diálogo con la bibliografía existente, lo que se observa es un proceso de estandarización de la problemática social y reducción o bien transformación de los márgenes de acción de las organizaciones sociales (D’Amico, 2018).

Reflexiones finales

La ANSES ha cobrado relevancia como burocracia en el campo de la política social. Su recorrido institucional lo comprendemos a partir de la periodización que hemos construido transversalizando gestiones de gobierno: período originario, despliegue y fortalecimiento y continuidad de fortalecimiento. Para su elaboración, tuvimos en cuenta una sistematización de la bibliografía existente, los cambios normativos, las particularidades de la modalidad de gestión y las prestaciones que llevaba a cabo.

Hemos evidenciado como la ANSES ha ganado amplitud funcional en diferentes áreas, se fue fortaleciendo y adquiriendo mayores responsabilidades debido a ciertas particularidades. En definitiva, su capacidad operativa sustentada en su sistema informático le permite realizar cruces de información y neutralizar la modalidad de gestión. También, se resalta su desligue territorial a través de la cantidad de UDAI distribuidas en el país.

De este modo, remarcamos como las iniciativas llevadas a cabo por el organismo para mejorar su gestión, su sistema informático y la atención al público nos llevó a categorizarla como burocracia modernizada y transparente. Paralelamente, las entrevistas realizadas a diversos actores que se sumergen territorialmente han mostrado como debilidad de la agencia la falta de respuesta para casos excepcionales en población vulnerable. Si bien en la ANSES se vislumbra una ausencia del tratamiento para determinados casos, debemos considerar que el personal del CAL lleva su impronta social al organismo. En este sentido, observamos una cierta mimesis donde las burocracias empiezan a adquirir particularidades de otras entremezclándose. De este modo, funcionarios de la ANSES se convierten en la *cara visible* del Estado con determinado “rostro”. Asimismo, iluminamos las modalidades a

través de las cuales los burócratas rehacen la política de manera más inclusiva o expulsiva.

Dicho proceso, lo observamos a nivel micro sociopolítico al incorporarse a la ANSES la gestión del programa Hacemos Futuro encargándose de actualizar los datos de los titulares y de acreditarles la realización de la contraprestación establecida por el programa. La reconversión del AT-PRIST al Hademos Futuro implicó un cambio en la forma de concebir a la política social desde su formulación hasta su implementación. De este modo, el diseño escenificó tanto modificaciones en la burocracia implicada del CAL a la ANSES como en los actores involucrados de entes ejecutores a UCAPS. En este sentido, la trama territorial se fue reconfigurando.

Finalmente, proponemos nuevas líneas de investigación en torno a la ANSES y a ciertas prestaciones que llevó a cabo durante la pandemia para continuar observando su despliegue territorial y capacidad técnica así como también su rol en el campo de la seguridad y asistencia social en Argentina. Específicamente, en lo que refiere a la implementación del ingreso familiar de emergencia que consistió en una transferencia monetaria para quienes se encontraron imposibilidades de realizar sus trabajos debido al aislamiento social, obligatorio y preventivo.

Bibliografía

1. Ambort, M. (2016). Condicionalidad educativa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Accesibilidad y garantía de derechos (2009-2015). En C. Ruiz Del Ferrier y J. Tirenni (comp.), *El Sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social* (pp. 69-80). Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
2. Aquín, N.; Custo, E. y Zamarbide, A. (2012). *Los Profesionales de la Mano Izquierda del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Editor EAE.
3. Arcidiácono, P. (2017). La masividad de las transferencias de ingresos y los márgenes de la burocracia para recrear la política pública. Una mirada sobre la asignación universal por hijo en Argentina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 55(1), 135-154.
4. Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
5. Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004). Privatizaciones en la Argentina: génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En J. Petras y H. Veltmeyer (coords.), *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina* (pp. 55-112). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
6. Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Prometeo Universidad Nacional de General Sarmiento.

7. Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2004). La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina). En L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social (y la política social en problemas)*. Buenos Aires, Argentina: UNGS/ Prometeo.
8. Chiara, M. y De Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En M. Chiara y M. De Virgilio (coord.), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
9. Costa, M. I.; Curcio, J. y Grushka, C. (2014). La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En C. Danani y S. Hintze (coord.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 17-77). Buenos Aires, Argentina: UNGS.
10. Curcio, J. y Beccaria, A. (2011). Sistema de seguridad social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010. En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (pp. 61-102). Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
11. Curcio, J. (2011). Descripción del sistema de seguridad social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI. En C. Danani y S. Hintze. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (pp. 33-60). Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
12. D' Amico, V. (2018). Las transformaciones en las prácticas de los sectores populares organizados a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 3. 225-250.
13. Danani, C. y Hintze, S. (Coord.) (2014). Introducción. En C. Danani y S. Hintze (cord.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 17-77). Buenos Aires, Argentina: UNGS.
14. Danani, C. y Hintze, S. (2011). Reformas y contra-reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo. *Revista Reflexión Política*, 24(12), 18-29.
15. De Piero, S. (2015). Una propuesta de indicadores de representación social en políticas sociales en territorio. Paper presentado en *Congreso SAPP*, Mendoza.
16. Di Liscia, M. y Soprano, G. (2017). Entre espacios grises y aristas brillantes: la categoría de burocracia estatal y el estudio de los sistemas de administración pública en la Argentina. En M. S. Di Liscia y G. Soprano (eds.), *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)* (pp. 9-41). Rosario, Argentina: Prohistoria/EdUNLPam.

17. Ferrari Mango, C. G. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 1(24), 163-187.
18. Ferrari Mango, C. (2020). La política social desde el modelo inclusivo al neoliberalismo tardío: del programa “Argentina Trabaja” al “Hacemos Futuro”. *Equidad y Desarrollo*, 36, 1-27.
19. Ferrari Mango, C. (2020b). La política social entre burocracias: Ministerio de Desarrollo Social y de los Centros de Atención Local al ANSES (2009-2018). En D. Garcia Delgado y C. Bernazza (comp), *Estado, políticas públicas y federalismo* (pp 175-196). Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
20. Ferrari Mango, C. y Tirenni, J. (2017). La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social. En D. García Delgado y A. Gradin (comps.), *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (pp. 109-124). Documento de Trabajo N°5. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
21. Grassi, E. (2003). *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires, Argentina: Espacio.
22. Guber, R. (1991). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
23. Hopp, M. (2017). La estrategia de Comunicación directa de la ANSES: accesibilidad y cambio institucional en las políticas de seguridad social argentinas. *Revista Austral Comunicación*, 6(1), 45-72.
24. Lipsky, M. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. En J. Shafritz y A. Hyde (comps.), *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 780-794). México D.F., México: Fondo de Cultura Económica,
25. Logiudice, A. (2017). La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores. En P. Arcidiácono y C. Zibecchi (coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio* (pp. 83-110). Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
26. Martínez Franzoni, J. (2005). Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 4 (2), 27-42.
27. Perelmiter, L. (2017). Hacia una micropolítica del Estado central: el papel de las burocracias operativas en el análisis de la política social. En P. Arcidiácono y C. Zibecchi (comps.), *La trama de las políticas sociales: Estado, saberes y territorio* (pp. 141-169). Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
28. Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires, Argentina: UNSAM.
29. Rodríguez, J. y Cappa, A. (2016). La ANSES en el debate por la Coparticipación Federal de Impuestos. En C. Ruiz Del Ferrier y J. Tirenni

(comps.), *El Sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social* (pp. 37-46). Documento de Trabajo N°3. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.

30. Sautú, R., (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Lumiere.

31. Scribano, A. (2000). Reflexiones epistemológicas sobre la investigación cualitativa en ciencias sociales. Cinta de Moebio. *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 8, 128-136.

32. Soldano, D. (2010). Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990-2004). En G. Kessler, M. S. Svampa e I. González Bombal (comps.), *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano en la post-convertibilidad* (pp. 56-72). Buenos Aires, Argentina: Prometeo UNGS.

33. Soldano, D. (2009). El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía. En S. Frederic y G. Soprano (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina* (pp. 235-254). Buenos Aires, Argentina: UNGS-Prometeo

34. Straschnoy, M. (2017). Análisis evaluativo de las condicionalidades de la Asignación universal por hijo. *Política y cultura*, 47, 143-164.

35. Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, España: Ministerio para las Administraciones Públicas.

36. Tirenni, J. (2016). La Seguridad Social en Argentina a partir del cambio de gobierno (2015-2016). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 6, 97-113.

37. Valles, M. S. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid, España: Síntesis Editorial.

Notas

¹ Hemos encontrado diferentes categorías tales como burocracia callejera desde la perspectiva anglosajona (Lipsky, 1980) que es retomada desde la perspectiva nacional, reconstruyendo la concepción de burocracia plebeya (Perelmiter, 2016) y burocracia técnica profesional donde se ubica la ANSES (Arcidiácono, 2017). Asimismo, identificamos la propuesta de profesionales de la mano izquierda del Estado desde la perspectiva europea recuperada por Aquín, Custo y Zamarbide (2012).

² Para profundizar sobre un análisis de los burócratas de calle desde una perspectiva antropológica véase Auyero (2013).

³ Los responsables en este período fueron: Arnaldo Cisilino (1991-1994), Alejandro Bramer Markovic (1994-1998), Saúl Bouer (1998), Leopoldo van Cawlaert (1998-2000), Melchor Posse (2000), Rodolfo Martín Campero (2000-2001) y Douglas Lyall (2001-2002).

⁴ Los responsables en este período han sido: Sergio Massa (2002-2007), Claudio Moroni (2007-2008), Amado Boudou (2008-2009) y Diego Bossio (2009-2015).

⁵ Promueve el derecho a la asignación por embarazo a mujeres desocupadas o que se desempeñan en la informalidad.

⁶ Mediante distintas líneas de crédito hipotecario, persigue el objetivo de atender a las necesidades habitacionales y el acceso al derecho a la vivienda.

⁷ Brindar apoyo económico a los jóvenes entre 18 y 24 años con el objetivo de que completen sus estudios en diferentes niveles educativos.

⁸ Otorga un monto mensual del subsidio por garrafa a personas que viven en zonas sin servicio de gas natural o que no se encuentren conectados a la red de distribución domiciliaria de gas.

⁹ Específicamente, la aplicación para celulares Mi ANSES móvil, redes sociales, Consultas ANSES y el envío masivo de SMS y mails (Hopp, 2017).

¹⁰ En febrero del 2018 a nivel nacional había un total 459.

¹¹ El responsable era Emilio Basavilbazo (2015-2019).

¹² La PUAM consiste en una prestación para las personas mayores de 65 años que no cuentan con ninguna jubilación o pensión y les permite acceder a la cobertura de salud del Pami. El monto es equivalente al 80% de una jubilación mínima y se actualiza en forma trimestral por la ley de movilidad.

¹³ La PRH consiste en actualizar sus haberes en función de fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de las Cámaras de la Seguridad Social y de las Cámaras Federales o quienes no iniciaron el juicio.

¹⁴ Se produce un relanzamiento. Las modificaciones en la normativa muestra un reduccionismo y desmantelamiento de los soportes suprimiendo red de tutores y red de cuidados. También su impronta de inclusión se va desdibujando potenciando una lógica de merecimiento. Adquiere un concepción de esquema de becas meritocrática.

¹⁵ Referencia PAC 2018 - EX-2018-09552460- -ANSES-DCA#ANSES.

¹⁶ RESOL-2018-344-ANSES-SEA#ANSES.

¹⁷ En el caso del FOTE, los campos que el titular tiene que completar son en primer lugar el nombre, apellido y DNI/CUIL N. En segundo lugar, la sección 1 consiste en la constancia de estudios en curso donde debe completar con el año/ciclo que cursa y con el total de los que haga falta para completar el trayecto aclarando si es del nivel primario o secundario e incorporar los datos de la institución educativa y el N° CUE así como también el nombre del plan de estudios. En el caso de que no se encuentre cursando debe indicar fecha y lugar del próximo periodo de inscripción. Finalmente, se certificado con la firma y sello de autoridad educativa y la firma y aclaración del titular D.N.I.

¹⁸ En el caso del CEFI, en primer lugar los datos requeridos son: apellido, nombre y DNI del titular que realizó la formación. En segundo lugar, se detallan datos de la formación que consisten en provincia y municipio en el que se ha dictado el curso, el nombre de la institución que ha dictado el curso. En tercer lugar se detalla el nombre del curso, la carga horaria expresada en cantidad de horas, la fecha de inicio y la fecha de fin indicando el día, mes y año. Finalmente, está el campo de la firma y del sello del responsable formativo y la firma y aclaración del titular D.N.I.

¹⁹ Burocracia territorializada del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que al transformarse el Argentina Trabaja en el Hacemos Futuro se diluye.

²⁰ Entrevista a Jennifer, Funcionaria del CAL-ANSES, 11/12/2018.

²¹ Entrevista a Alma, CTEP administrativa MTE, 15/12/2018.

²² Entrevista a Jennifer, Funcionaria del CAL - ANSES, 11/12/2018.

²³ Entrevista a Micaela, Funcionaria del CAL 27/07/2018.

²⁴ Entrevista a Nicolás, representante de Identidad vecinal, 22/07/2018.

²⁵ Entrevista a Sebastián, representante de Identidad Vecinal, 7/12/2018.

²⁶ Entrevista a Nicolás, representante de Identidad vecinal, 22/07/2018.

²⁷ Entrevista a Nicolás, representante de Identidad vecinal, 22/07/2018.

²⁸ Entrevista a Eva, Cooperativista Movimiento Evita, 08/03/2019.

²⁹ Entrevista a Alma, CTEP administrativa MTE, 15/12/2018.

³⁰ Entrevista a Eva, Cooperativista Movimiento Evita, 08/03/2019.

³¹ Entrevista a Micaela, Funcionaria del CAL 27/07/2018.

³² Entrevista a Jennifer, Funcionaria del CAL - ANSES, 11/12/2018.

³³ Entrevista a Jennifer, Funcionaria del CAL - ANSES, 11/12/2018.

³⁴ Entrevista a Micaela, Funcionaria del CAL 27/07/2018.

³⁵ Entrevista a Alma, CTEP administrativa MTE, 15/12/2018.

³⁶ Entrevista a Alejandro, Funcionario del CAL - ANSES, 7/12/2018.

³⁷ Entrevista a Jennifer, Funcionaria del CAL - ANSES, 11/12/2018.

³⁸ Entrevista a Jennifer, Funcionaria del CAL - ANSES, 11/12/2018.

³⁹ Entrevista a Micaela, Funcionaria del CAL 27/07/2018.