

MEDIACIONES SOCIALES Y BUROCRÁTICAS EN LA ERA DIGITAL

LA POLÍTICA SOCIAL ARGENTINA
EN TIEMPOS DE PANDEMIA

*Social and bureaucratic
mediations in the digital age
Argentine social policy
in times of pandemic*

Pilar Arcidiácono

Universidad de Buenos Aires, CONICET (Argentina)

pilar.arcidiacono@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3847-9120>

Luisina Perelmiter

Universidad de Buenos Aires, CONICET (Argentina)

lperelmiter@unsam.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0003-3382-8675>

Recibido: 30.3.2022

Aceptado: 20.8.2022

Resumen: Este artículo discute el supuesto que sostiene que la digitalización de las políticas socioasistenciales conlleva una reducción de la participación de actores burocráticos, sociales y políticos en su distribución y gestión. Para ello, retoma una investigación empírica en torno a la implementación del ingreso familiar de emergencia (IFE) durante la pandemia de covid-19 en la Argentina, una política de transferencias de ingresos masiva que constituye un caso excepcional de digitalización. Se describen las actividades inesperadas de mediadores sociales, políticos y estatales en el proceso de implementación; en particular, se muestra el rol que asumieron como operadores, proveedores y traductores de los dispositivos tecnológicos necesarios para tramitar la política. Así, el artículo brinda pistas sobre las implicancias burocráticas y políticas de la digitalización, más allá del contexto de pandemia y de la política socioasistencial.

Palabras clave: políticas sociales; pandemia; digitalización; burocracias de calle; militantes sociales; transferencias de ingresos

Abstract: This article discusses the assumption that the digitalization of social policies entails a reduction in the participation of bureaucratic, social and political actors in their distribution and management. It draws on an empirical research on the implementation of the Emergency Family Income (IFE) during the covid-19 pandemic in Argentina, a massive cash transfer policy that constitutes an exceptional case of digitization. The article shows the unexpected activities of social, political and state mediators in the implementation process. Particularly, it analyses their role as operators, providers and translators of the technological devices necessary to process the policy. Thus, the article provides clues about the bureaucratic and political implications of digitization, beyond the context of the pandemic and the socio-assistance policy.

Keywords: social policies; pandemic; digitalization; cash transfers; street-level bureaucracies; social activists

1. Introducción

Suele pensarse que digitalizar los procedimientos de implementación de las políticas sociales destinadas a poblaciones vulnerables implica una reducción de la participación de actores sociales y políticos en su distribución y gestión; también una disminución de los «encuentros burocráticos» (Lipsky, [1980] 2010), es decir, de las interacciones cara a cara entre agentes estatales y los destinatarios de dichas políticas, y con ello, de los dispositivos de proximidad, como la ventanilla o el mostrador, en el tratamiento estatal de la pobreza (Dubois, 2020). Sin embargo, esto es así hasta cierto punto. Aun incorporando procedimientos estandarizados, digitalizados y bancarizados en las políticas socioasistenciales —por ejemplo, en las transferencias de ingresos como dispositivo expandido en los diferentes países de la región—, las mediaciones de referentes sociales y trabajadores estatales se activan a partir de la gestión necesaria a los requerimientos que suelen ser parte de estas políticas, esto es, las denominadas «contraprestaciones» (tareas laborales, formativas, comunitarias o cooperativas que «retribuyen» los ingresos recibidos) o en las «condicionalidades» (los controles de salud o de asistencia escolar de niños y niñas miembros de las familias destinatarias). ¿Qué ocurriría con las mediaciones capilares de las políticas sociales si, además de la digitalización y la bancarización de la gestión, no existiesen siquiera esos requerimientos? ¿Es factible una política social sin mediaciones humanas; una política que establezca una suerte de vínculo directo entre el Estado y los individuos?

Este artículo contribuye a responder estas preguntas a partir del análisis de la implementación del ingreso familiar de emergencia (IFE) durante la pandemia de covid-19 en la Argentina, una política que transfirió masivamente ingresos y constituye un caso excepcional. En efecto, en el contexto de confinamiento en 2020, el IFE fue la principal estrategia de apoyo económico destinada a las familias, enteramente digital e incondicional. A priori, no se contaba con instancias presenciales para iniciar la solicitud de la prestación y presentar documentación que avalara las diferentes situaciones familiares, tributarias y laborales; tampoco para concretar el cobro. Se suponía que, para esto, las personas utilizarían cuentas bancarias o algún otro mecanismo automatizado de pago. Además, el IFE fue una política incondicional para la población en edades activas (entre 18 y 35 años). Es decir, por primera vez, una prestación de este tipo no exigía nada a cambio y, por tanto, no involucraba esquemas de contraprestación o condicionalidad. Tanto por esta característica como por el carácter digital de su gestión, se podría esperar que las mediaciones sociales y los encuentros burocráticos se vuelvan superfluos o, directamente, desaparezcan. En este artículo mostramos cómo y por qué esto no sucedió.

Nos basamos en una investigación realizada en 2021, donde se examinaron las iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia pública a hogares y unidades económicas adoptadas por el Estado nacional en las circunstancias críticas desatadas por la pandemia del covid-19 en la Argentina. El *corpus* de análisis que retomamos para este artículo incluye 47 entrevistas en profundidad: 24 a destinatarios del IFE y 23 a los operadores habituales o «mediadores» de la política social en diversas localidades del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), además de las regulaciones y evaluaciones provistas por las agencias estatales.¹

La noción de *mediador* tiene en esta investigación una definición operativa; incluye agentes con inscripciones institucionales variadas —sociales, políticas y estatales— que suelen participar en los niveles capilares de la implementación de políticas sociales. Estos actores congregan la atención de literaturas que no siempre dialogan. Los referentes políticos locales, así como los militantes de organizaciones sociales o religiosas, son los protagonistas de los estudios sobre clientelismo, movilización colectiva y participación de organizaciones sociales en la gestión de políticas. Los trabajadores estatales, en cambio, constituyen el foco de los estudios sobre las denominadas «burocracias de calle» (Lipsky, [1980] 2010), es decir, de aquellos agentes ubicados en la línea de frente de la acción estatal. En este artículo realizamos una homologación metodológica de estos actores y, con ello, también, integramos algunas de las preocupaciones de estas literaturas.

El análisis reconstruye algunos aspectos del proceso de implementación del IFE, tal y como fue experimentado por los beneficiarios y mediadores. Mostramos que, aun en circunstancias de máxima digitalización e incondicionalidad, las mediaciones de referentes sociales y políticos, así como de burócratas de calle, fueron cruciales para hacer accesible la política en los distintos momentos de su implementación. Estas mediaciones no intervinieron en la definición de los principios de acceso (no definieron padrones, no controlaron requisitos ni hicieron visitas en los hogares o informes socioambientales). En cambio, sí actuaron en la *experiencia del trámite*: los mediadores fueron proveedores y traductores de los dispositivos tecnológicos necesarios para inscribirse y cobrar el beneficio entre

1 La investigación se inscribió en el proyecto PISAC-COVID-19: «El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada», dirigido por Mariana Heredia y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica de la Argentina. El proyecto comprendió el análisis del IFE (ingreso familiar de emergencia) y del ATP (asistencia al trabajo y la producción) destinado a las empresas, en 10 aglomerados urbanos del país. Aquí retomamos el trabajo de campo realizado en uno de los aglomerados, el AMBA. Las entrevistas a beneficiarios y mediadores se realizaron entre marzo y octubre de 2021, mediante plataformas de interacción virtual (Meet, Zoom, Whatsapp), en base a una guía de pautas común a cada grupo de entrevistados/as, y tuvieron una hora de duración. La muestra de beneficiarios y mediadores fue intencional. En el caso de los beneficiarios del IFE, se consideraron personas con y sin trayectoria asistencial previa, y personas con y sin dificultades en la tramitación. En el caso de los mediadores, se trató de maximizar la variación de pertenencias institucionales, tanto en organismos estatales como fuera de ellos.

la población que no disponía de recursos para hacerlo. Por eso, en la práctica, terminaron siendo cruciales para el acceso. Más aún: como el IFE exigía habilidades tecnológicas básicas y un dispositivo acorde para realizar la inscripción —lo que llamamos «mediadores primarios» (familiares y vecinos)—, fueron centrales para suturar la distancia entre el Estado y aquellos beneficiarios que estaban por fuera del entramado de organizaciones sociales y estatales de la política social; personas que, en muchos casos, recibían por primera vez este tipo de ayuda estatal.

Estos hallazgos nos permiten argumentar que, en contextos de alta vulnerabilidad y crisis, la digitalización de las políticas sociales no solo no reemplaza las mediaciones sociales y estatales en el nivel capilar, sino que, por el contrario, les genera nuevos roles y actividades, y las vincula de nuevas maneras entre sí. Estos nuevos roles, prácticas y vínculos ponen en escena soluciones para distintos problemas en el contexto de crisis —algunas informales y organizadas desde abajo, otras coordinadas desde arriba— y generan algunos efectos de relevancia analítica que trascienden la coyuntura pandémica.

Un primer efecto es lo que denominamos la *des-personalización de artefactos tecnológicos* —por ejemplo, las páginas web personales de seguridad social, las casillas de correo electrónico y las cuentas bancarias, así como las claves de acceso a esos dispositivos—, que se presumen de propiedad y uso personal; que están pensados, precisamente, para garantizar el carácter confidencial y directo del vínculo de las personas con las agencias estatales y financieras, entre otras organizaciones. En ese sentido, en términos de Winner (1983), parte de la actividad que tanto referentes sociales como burócratas de calle llevaron adelante en la implementación del IFE buscó transformar las propiedades políticas de estos artefactos tecnológicos.

Otro efecto derivado de los roles y actividades asumidas por los mediadores es la *indiferenciación de funciones y recursos institucionales*, materiales y simbólicos. Este efecto —menos novedoso, si se quiere— se asocia al borronero de fronteras entre las organizaciones sociales y las agencias estatales, y entre estas últimas entre sí. Durante la implementación del IFE, las diferencias de funciones y atribuciones de los mediadores usuales de la política social se difuminaron más aún (a excepción de los operadores de las bases de datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES], el organismo que ejecutó el IFE, que lógicamente mantuvieron el monopolio sobre el acceso a ellas).

El artículo se organiza como sigue. Primero ofrecemos una breve discusión de la literatura sobre la mediación en la implementación de políticas sociales en relación con nuestro argumento. El segundo y tercer apartado ya se adentran en el análisis empírico. Describimos el contexto sociopolítico e institucional de implementación del IFE en Argentina, en los primeros meses del año 2020, y mostramos en detalle las múltiples actividades de mediación que requirió

tramitar y cobrar el IFE para una parte de la población destinataria. Terminamos con una recapitulación de lo dicho y sus implicancias en los debates sobre los efectos políticos de la digitalización en el vínculo entre el Estado y la ciudadanía.

2. Tecnología, política social y mediadores

Las imágenes convencionales sobre el vínculo entre la política socioasistencial y sus destinatarios describen situaciones poco agraciadas en la valoración pública. Arbitrariedad, ineficiencia, corrupción, discriminación y manipulación política son distintas objeciones al modo en que se implementa la asistencia social. Estas sospechas se asocian con mayor o menor énfasis a diversos actores, desde burócratas de calle, pasando por referentes socio-comunitarios y mediadores políticos, hasta militantes de movimientos sociales. Sea en el Estado o en la sociedad, la intermediación capilar de las políticas sociales es un foco sostenido de controversia pública.

Con matices, los discursos gubernamentales que celebran la introducción de tecnología en la gestión social —y en particular, la digitalización de trámites— retoman estas imágenes. Se supone que cuanto menos intervención humana involucrada, en los territorios o en los mostradores, tanto más transparente, despolitizada, justa y eficiente será una política. La noción de gobierno electrónico, como apuesta política, pareciera fundarse en este ideal administrativo (Henman, 2010). Sin embargo, la introducción de tecnología en reemplazo de los vínculos interpersonales para la gestión social no cumple necesariamente sus promesas. La desigualdad social en el acceso a dispositivos tecnológicos y a conectividad, las brechas en el capital cultural para utilizarlas (Dubois, 2020; Oszlak, 2020) y los usos diversos que pueden tener las tecnologías en la vida cotidiana de las burocracias de calle (Hoybye-Mortensen, 2019) cuestionan las miradas más optimistas sobre el tema.

En este marco, las transferencias de ingreso comenzaron a ocupar un lugar central en los arreglos de bienestar en Argentina y en la región (Cecchini y Madariaga, 2011), lo que implicó el reconocimiento de las dificultades estructurales de los sujetos —y las familias— para asegurar ingresos y protección social a través del trabajo asalariado y formal.² Pero, además, estas estrategias se convirtieron en un caso emblemático del uso de tecnologías en la comunicación entre el Estado y los ciudadanos. De hecho, desplazaron a intermediarios sociales y políticos de la definición de padrones y de la gestión de contraprestaciones,

2 Para conocer la discusión sobre las transformaciones del sistema de bienestar en Argentina en las últimas dos décadas, ver Hintze y Danani (2019); Pautassi y Gamallo (2015), y Arcidiácono (2012).

alentaron la bancarización del cobro y generaron, en cierta medida, un vínculo más directo entre el Estado y las poblaciones destinatarias (Zarazaga, 2014).

Sin embargo, la idea de que las transferencias de ingresos prescinden de intermediarios capilares es relativa; depende, precisamente, de a qué actores consideremos como tales. En la medida en que estas políticas implican condicionalidades educativas y sanitarias, traen a escena a agentes estatales como maestros/as y directores/as de escuelas y médicos/as de hospitales y centros de salud. Como señala la literatura sobre burocracias de calle, estos agentes suelen tener margen de maniobra para ajustar las normas a sus necesidades prácticas o a principios alternativos a los oficiales (Lipsky, [1980] 2010; Hill *et al.*, 2015). El contenido ético de esos ajustes no está escrito en piedra: pueden activar sus propios intereses una vocación inclusiva o prejuicios de clase, género, raza o nacionalidad (Maynard-Moody y Musheno, 2012). A diferencia de los mediadores políticos, militantes sociales y referentes comunitarios, las burocracias de calle «median» las políticas sociales sin un objetivo colectivo de acumulación política, lo que no quiere decir que su intervención sea políticamente inocua. Como diría Lipsky ([1980] 2010), aun en el caso de una política enteramente digitalizada como la que analizamos aquí, la línea de frente del Estado «re-hace las políticas públicas», moldeando la experiencia que las personas tienen de ellas y del gobierno.³

En el contexto de la pandemia de covid-19, esta literatura se dispuso rápidamente a analizar la actuación de las burocracias de calle en distintos países, resaltando su protagonismo y el modo en que las dificultades habituales que enfrentan en su trabajo se exacerban con la crisis (Brodkin, 2021; Gofen y Lotta, 2021). Retomamos esta línea de análisis al preguntarnos por el modo en que se redefinen los roles y las prácticas de burócratas de calle en el contexto de la pandemia; pero, además, consideramos sus prácticas en vinculación con las de otros actores no estatales, como referentes políticos o militantes sociales, sumamente relevantes en la gestión de política social en nuestra región.

Para la literatura sobre intermediación política, afirmar que las políticas sociales se resignifican o re-hacen en el nivel capilar es más trivial.⁴ Que los *brokers* o *punteros* —en la jerga política nativa argentina— operan una transformación del propósito oficial de las prestaciones asistenciales es un punto de partida del análisis. Los primeros estudios sobre clientelismo en la región, por ejemplo, enfatizan el carácter instrumental y manipulatorio de estos vínculos, definiéndolos como intercambios asimétricos de «favores» por «votos» en los cuales los mediadores

3 La literatura es extensa a nivel internacional. Sobre las prácticas de burocracias de calle asociadas a la certificación de las condicionalidades en la Argentina de la principal política de ingresos para las infancias (la asignación universal por hijo), véase Rizzo (2020). Sobre las moralidades de burócratas del bienestar en la Argentina, véase Perelmiter (2022).

4 La literatura sobre intermediación política es muy amplia en la región. Para un estado del arte, véase Hurtado Arroba (2013) y Combes y Vommaro (2016).

filtran el acceso a recursos asistenciales a poblaciones vulnerables que forman parte de sus círculos de allegados (por ejemplo, Stokes, 2005). Otros estudios cuestionan esta interpretación, al introducir la dimensión cultural y moral de estas relaciones, y su funcionamiento como malla de contención para la resolución de problemas en contextos de vulnerabilidad social e inestabilidad económica (Auyero, 2001; Vommaro y Combes, 2016).

A pesar de los matices, la literatura sobre clientelismo parte de la idea de que la intermediación política ocurre por fuera de la arena estatal y pública; es decir, actores no estatales se apropian de modo particularista de recursos públicos y los distribuyen con arreglo a fines políticos.⁵ Los estudios sobre movimientos sociales en la Argentina replican en cierto modo este supuesto. Estos trabajos analizan cómo su participación en la gestión de programas asistenciales permite al Estado controlar la movilización colectiva, al tiempo que genera un afluente de recursos que fortalece y transforma las organizaciones (Svampa y Pereyra, 2003; Garay, 2016). Y más importante: las consolida como actores políticos e intermediarios estables en la gestión social (Torre, 2019).

Ahora bien, más allá de los fines de acumulación política —colectiva o individual— de estos actores, lo cierto es que cumplen roles «administrativos» en la gestión social. En esa medida, comparten muchos de los dilemas de las burocracias de calle; esto es, los «punteros» políticos, junto con los militantes de movimientos sociales y referentes de organizaciones sociales y religiosas, ofician, en la práctica, de proveedores precarios de servicios públicos, de «burocracias paraestatales de la sociedad civil» (Vommaro, 2019). Este desplazamiento conceptual nos permite visualizar un espacio múltiple de mediación de las políticas sociales, más allá del origen de los actores y más allá de las fronteras entre Estado, política y sociedad.

Es el reconocimiento de ese espacio analítico y empírico, fundamental y manifiesto durante la implementación del IFE, el que exige integrar los aportes de estas literaturas, tanto para reconocer las diferencias entre estos actores como sus problemas, recursos y prácticas comunes. Aun sin considerar el momento excepcional de la pandemia, estos actores suelen vincularse cotidianamente e incluso rotar de posiciones institucionales con mucha frecuencia. Esto no quiere decir que su lógica de acción sea la misma o que sus recursos sean equivalentes; un militante social no tiene los mismos monopolios institucionales ni las mismas responsabilidades e intereses cuando ocupa un mostrador estatal que cuando levanta una bandera y corta una calle en demanda de mayores recursos asistenciales (Perelmiter, 2016). Sin embargo, mostramos en este artículo una

5 Existen excepciones a esta interpretación. En esta misma revista, Besana (2018) discute, a partir de un estudio etnográfico, la idea de que los *brokers* se involucren exclusivamente en intercambios instrumentales con fines particularistas, individuales o grupales.

circunstancia donde sus roles y prácticas se indiferenciaron de cara a un elemento: los dispositivos tecnológicos digitales. Sus actividades de mediación en la gestión del IFE, inesperadas y espontáneas en esos meses de confinamiento, iluminan así el costado «facilitador» de la mediación humana, matizando la idea de que las tecnologías simplifican y despolitizan el vínculo entre el Estado y los ciudadanos más vulnerables. Como veremos, los y las mediadores/as despersionalizaron muchas veces los dispositivos tecnológicos de modo de amplificar el alcance del IFE. Sin advertirlo, disputaron, en la práctica, las propiedades técnicas y políticas de esos dispositivos.

3. La pandemia, el nuevo gobierno y la crisis de ingresos

El aislamiento como respuesta al covid-19 implicó múltiples desafíos para los Estados. Uno de ellos fue sostener los ingresos de una buena parte de la población, que dejó de recibir sus salarios o se vio imposibilitada de realizar sus actividades laborales habituales, formales o informales. América Latina reaccionó con bastante celeridad a los efectos sociales y económicos de las medidas sanitarias. Hacia fines de abril de 2020, 25 de 29 países de América Latina implementaron medidas de transferencias de ingresos (CEPAL, 2020), y la mayoría de los países habían echado mano a políticas ya existentes, aumentando montos o incrementando la cobertura poblacional. En efecto, la estructura de las políticas de transferencias de ingresos creadas desde principios del milenio posibilitó la asistencia a millones de latinoamericanas y latinoamericanos (Benza y Kessler, 2020). Con diferencias, varios países de la región pusieron en marcha dispositivos de asistencia tanto a los trabajadores informales como a las empresas de la economía formal (Etchemendy, Espinosa y Pastrana, 2021).

Argentina no fue la excepción. El confinamiento provocó una caída significativa de los ingresos corrientes de los hogares, que ya venían de años de deterioro (Lozano, Rameri y Balza, 2019). En el AMBA, casi un 40 % de los hogares declaran que durante del mes de abril de 2020 sus ingresos se redujeron hasta un 50 %, mientras que para casi el 20 %, la reducción habría sido mayor al 50 % (ODSA, 2020). Frente a esta situación, el gobierno puso en marcha diversas iniciativas. La política de mayor alcance fue el IFE (Arcidiácono y Gamallo, 2020).⁶ Esta medida se colocó bajo la órbita de ANSES, el organismo social de mayor capacidad informática, técnica y operativa del Estado nacional,

6 Véase decreto 310/020. ANSES también implementó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), consistente en el pago estatal de parte del salario —equivalente a hasta dos salarios mínimos— a cambio de la prohibición de despidos. Para mayores detalles sobre estas políticas, ver Arcidiácono y Gamallo (2020).

que desde hace por lo menos quince años concentra bajo su órbita la mayoría de las transferencias de ingresos contributivas y no contributivas, además de otras políticas masivas, como la provisión de computadoras para niños y jóvenes, y créditos para vivienda, entre otras.⁷ En efecto, para cuando sobrevino la pandemia, ANSES contaba con dispositivos de «llegada» a una parte importante de los y las trabajadoras informales; en particular, a través de la gestión de la *asignación universal por hijo* (AUH).⁸ Además, el incremento sostenido de su infraestructura territorial multiplicó sus oficinas de atención al público a lo largo del país —las denominadas *unidades de atención integral* (UDAI) y las *unidades de atención móvil* (UDAM)—, dándole al organismo una penetración social celular (Costa, Curcio y Grushka, 2014).

No obstante, este poder infraestructural, para utilizar la categoría clásica de Mann (1984), se vio afectado por el confinamiento. El trabajo de ANSES no fue declarado como actividad esencial hasta mayo del 2020, por lo que al momento de lanzamiento del IFE estaban suspendidos los canales de contacto cara a cara entre sus empleados y la ciudadanía. La implementación abrupta del trabajo remoto implicó un proceso complejo de ajuste de procesos y generación de recursos tecnológicos, así como nuevas limitaciones para los trabajadores estatales —cuidado de hijos/as, falta de conectividad, de espacio físico— equivalentes a las que afectaron al conjunto de la población que comenzó a trabajar bajo estas condiciones. Adicionalmente, por razones de seguridad informática y costos, la mayor parte de los/as empleados de ANSES no disponía de claves remotas para operar el sistema.⁹

Este escenario institucional se combinó con un afluente extraordinario de demanda. El IFE fue solicitado por 12,7 millones de personas; se rechazaron 4,6 millones de postulaciones —un 34 % del total de postulantes (ANSES, 2020)—, lo que generó 4,5 millones de reclamos. Con menores capacidades de atención y de procesamiento de la información, el colapso de las líneas telefónicas y la página web del organismo fue una constante desde el lanzamiento del IFE, lo que se refleja con recurrencia en los testimonios de nuestros entrevistados. Finalmente, 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

7 ANSES se crea en 1991, con el afán de centralizar prestaciones de la seguridad social, pero recién entrado el nuevo siglo adquiere protagonismo en materia previsional y asistencial.

8 En efecto, la creación en 2009 de la asignación universal por hijo (AUH) como extensión de las asignaciones familiares destinadas a los/as hijos/as de los trabajadores formales marca un quiebre en el perfil de este organismo. Se inaugura el componente no contributivo de la seguridad social. De ahí en más, ANSES abona aproximadamente 3,5 millones de prestaciones mensuales a los niños, niñas y adolescentes de trabajadores informales o desocupados.

9 La falta de claves remotas fue luego subsanándose, junto con el desarrollo de nuevos dispositivos de gestión virtual de prestaciones (a través de la UDAI virtual).

«real» de población que reunía las condiciones para recibir el subsidio.¹⁰ Algo de esto es atribuible a la situación de pandemia, que planteó una condición inédita de abrupta caída de los ingresos de numerosos rubros de trabajadores que en circunstancias «normales» no solicitarían un beneficio como el IFE.

Pero también es importante tener en cuenta que a diferencia de otras políticas en las que el Estado identifica a la población destinataria, el IFE fue «autofocalizado»; es decir, con excepción de quienes fueron incluidos de modo automático por ser receptores de la AUH (el denominado IFEL), cada persona debía evaluar si resultaba elegible de acuerdo con los criterios oficiales de acceso, ingresar al portal de ANSES para inscribirse y luego esperar la evaluación de su solicitud en función de los datos que estaban registrados en las bases de información del organismo (Administración de Datos de Personas [ADP]). De esta manera, el IFE no fue una asignación en la que el Estado definiera e identificara operativamente una población objeto; tampoco dejó en manos de las organizaciones sociales el proceso de inscripción. En cierto modo, delegó en «la sociedad» la definición de su alcance. Estos detalles son importantes para comprender luego el tipo de rol más «sutil» que tienen los mediadores en la implementación capilar de esta política.

4. Mediaciones que insisten frente al mostrador digital

¿En qué medida el mostrador digital puede prescindir de vínculos interpersonales, cara a cara? ¿Hasta qué punto las actividades de los operadores sociales, políticos y estatales de la política social se vuelven superfluas? La pandemia y el confinamiento generaron una circunstancia propicia para explorar respuestas a estas preguntas. A continuación describimos la experiencia de beneficiarios y mediadores del IFE. Distinguimos dos momentos prácticos secuenciales: el primero, compuesto de tareas orientadas a decodificar criterios de acceso al beneficio y a inscribir a las personas en la plataforma de ANSES; el segundo, de actividades de reclamo frente a denegaciones y tareas de dilucidación de los mecanismos de cobro de la asignación. Reconstruidas inductivamente a partir de los emergentes del trabajo de campo, cabe notar que estas actividades son de las más ubicuas en el variado espectro de prestaciones sociales. Esto es, examinar criterios de acceso, inscribirse, reclamar y cobrar

¹⁰ Este efecto sorpresa es frecuente en las políticas sociales masivas y autofocalizadas que surgen en el marco de crisis donde al Estado se le revela población que demanda algún tipo de atención. Evocar el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en 2002, como respuesta a la crisis de 2001 en Argentina, es inevitable. Allí también hubo una población que se le hizo visible al Estado en una magnitud que no había previsto, lo que suscitó el cierre de las inscripciones y las protestas y acciones judiciales concomitantes (Arcidiácono, 2012).

son tareas que recorren la «experiencia del trámite» de una gran variedad de políticas sociales, no solo asistenciales. De allí el valor de estos hallazgos, más allá del IFE y del contexto de pandemia.

4.1. Primer momento: decodificar criterios e inscribir

Con excepción del grupo que se incorporó automáticamente —2,5 millones de personas—, los postulantes al IFE tenían que inscribirse por completo de manera digital. Ante este requerimiento, el proceso de inscripción estuvo lejos de ser un momento solitario en el que la persona entra a una página web a través del celular o la computadora y resuelve por sí sola un trámite. La pandemia visibilizó una brecha tecnológica entre grupos sociales que explicitó una de las grandes dimensiones de la desigualdad social en la Argentina y la región. En un contexto en el que la mayoría de los intercambios sociales se desplazaron a medios digitales, una parte importante de la población no solo carecía de acceso material a tecnologías, sino también de las competencias para poder utilizarlas. La inscripción al IFE suscitó, pues, un conjunto de actividades informales de diversos actores de nivel capilar que jugaron el rol de «decodificadores» e «inscriptores», y que fueron cruciales en su implementación y alcance.

La mayoría de los destinatarios manifiestan haberse enterado de la política mediante la televisión, las redes sociales y por su círculo social más primario. Estas redes estaban, en general, compuestas por familiares, amigos, compañeros de trabajo o empleadores que les contaban de la política e insistían en que se inscribieran. Como comenta Juana, una trabajadora informal que nunca había solicitado ni recibido asistencia estatal: «Me pasó esto que te digo, de que inscribí a otras personas; por ejemplo, a un tío, que lo echaron de la fiambrería donde trabajaba» (Juana, beneficiaria IFE, entrevista del 6 de marzo de 2021). Testimonios como este son muy recurrentes entre los beneficiarios entrevistados; en particular, entre aquellos menos conectados previamente con la trama organizativa de la política social.

Dado que la inscripción en la plataforma digital de ANSES no requería demasiada información de las personas,¹¹ y que los criterios de elegibilidad eran muy amplios, la inscripción se experimentó con incertidumbre; sobre todo para esta «población episódica» de la política social, trabajadores informales precarizados, pero también para cuentapropistas, pequeños patrones y profesionales

11 Lo que se denominó «preinscripción» solo requería que las personas ingresaran su CUIL (código único de identificación laboral). Luego, el organismo cruzaba la información disponible en sus bases sobre esas personas y cotejaba si les correspondía o no recibir el IFE (entrevista propia con funcionaria del área de sistemas de ANSES, 2 de julio de 2021).

independientes.¹² A diferencia de los destinatarios que accedieron al IFEI automáticamente, que no tuvieron que realizar ningún trámite y, por lo tanto, tampoco tuvieron dudas sobre si les correspondía o no recibir el IFE, esta población experimentó el trámite casi como un juego de azar. Muchos beneficiarios comentan que ellos o personas de su círculo cercano «probaban suerte» o inscribían «por las dudas» a todos los miembros de su familia, y así se lo sugerían a otros. La información era ambigua y alentaba este comportamiento.

Más allá de estas mediciones primarias, los mediadores sociales organizados, como militantes de organizaciones de base, de partidos políticos, dirigentes barriales o referentes religiosos, cumplieron un rol clave. Dado que las oficinas de ANSES estaban cerradas al público, varios de ellos circulaban en los barrios haciendo de voceros de la política, explicando de qué se trataba y cuáles eran los pasos a seguir para tramitarla. En algunos casos, incluso, estos referentes montaron oficinas de atención al público en iglesias, canchas de fútbol, locales partidarios y oficinas municipales, o pusieron mesas en las calles donde la gente podía acercarse a hacer consultas.

El que motorizó todo fue el cura de ahí, de la parroquia [...]. Él fue el que pidió a [la dirección de] desarrollo territorial y nosotros apuntalamos ahí porque era el barrio que más me tocaba por la proximidad de la UDAI [Unidad de Atención Integral de ANSES], ¿no?

—E: Entonces, al estar cerrada la UDAI, ¿lo que hicieron fue destinar el personal que no estaba licenciado a apoyar el trabajo de desarrollo territorial?

—Sí. Pensá que esto fue en abril, que todavía no éramos trabajadores esenciales, así que se suponía que no podíamos circular. Yo dije: «Miren, si a mí me consiguen el permiso para circular, yo salgo y voy», y me acuerdo de que se tramitó por la parte de recursos humanos y me llegó el permiso [...]. El cura, un día antes, repartía doscientos números; esas doscientas personas venían con su copia del documento y yo, con la máquina de mi casa [jefe de UDAI de la Ciudad de Buenos Aires, entrevista, 17 de mayo de 2021].

Como se observa en el testimonio, en algunos casos, estos mediadores sociales convocaron a trabajadores de ANSES a los barrios para brindar información o inscribir personas. De hecho, en los últimos años, tener contactos con personal de ANSES se convirtió en un capital político de importancia para los mediadores sociales y políticos, pero también para los trabajadores estatales de otros organismos o instituciones públicas en contacto con poblaciones vulnerables: trabajadoras sociales de ministerios o salitas de salud, empleados municipales diversos y

12 La definimos como «población episódica», al tratarse de personas que no habían sido cubiertas históricamente por las transferencias de ingreso en Argentina. Ingresaron al IFE por la amplitud de sus criterios y por la crisis de ingresos que generó la pandemia, pero al discontinuarse la prestación, no necesariamente continuaron siendo destinatarios de la política socioasistencial.

representantes comunales, entre otros. Muchos de estos burócratas de calle, que no estaban afectados directamente a la ejecución del IFE pero que tenían contactos con públicos que les dirigían consultas y solicitaban de su ayuda, oficiaron de cadenas de transmisión y traducción, al interior de la frontera estatal, de demandas y soluciones para tramitarlo.

Una tarea importante consistió en utilizar los recursos disponibles en internet para diseñar *flyers* y folletos informativos, o sistematizar demandas de la población y redistribuirla al interior del Estado. Como señala una representante comunal de la Ciudad de Buenos Aires:

Siempre usábamos nuestros teléfonos personales para recibir los Whatsapp y nuestras compus [sic] para recibir los *mails*. Y después, Clara inventó un sistema, ¿cómo se llama esto? De form... de Google Form. Entonces ahí empezamos a dividir las consultas. Cuando una persona tenía una consulta sobre ANSES, le pasábamos el *form* de ANSES; cuando era sobre PAMI, sobre PAMI; cuando era sobre temas más de la comuna de la ciudad, el de comunas, y así sucesivamente. Ese sistema hoy lo seguimos usando todavía y está bueno. Todo lo que es IFE, como es ANSES, le pasábamos el *form* de ANSES; entonces la persona completaba ahí sus datos y después de ahí lo rescatábamos nosotros y lo derivábamos por *mail* a ANSES [representante comunal, Ciudad de Buenos Aires, entrevista propia, 22 de mayo de 2021].

En algunos barrios populares, algunos mediadores hacían recorridas con planillas impresas, reponiendo típicas situaciones de trabajo social presencial. Como relata Camila, trabajadora del Instituto de la Vivienda de Buenos Aires, iban puerta a puerta consultando a las personas si habían iniciado el trámite y evaluando las compatibilidades en el caso de aquellas que no lo habían iniciado. A estas personas les tomaban los datos y, muchas veces, luego del recorrido, ingresaban con esos datos a sus páginas en la plataforma digital de ANSES y le realizaban el trámite, solicitándoles que luego de unos días se acercaran a la oficina para darle seguimiento. Este relato era recurrente en los testimonios de personal estatal que por algún motivo no había perdido contacto con sus públicos habituales. Como relata una trabajadora social de un centro de salud:

Muchos no tienen celular, entonces no tienen acceso a internet. No tienen lugar fijo donde estar, porque muchos están en situación de calle o en viviendas precarias. Y muchos no entienden la forma de inscribirse en el ANSES, lo que es la clave de seguridad social, cómo funciona, ni nada. Entonces sí, concretamente, los ayudábamos a inscribirlos y les hacíamos el seguimiento a ver cuándo tenían que ir al banco, cuándo tenían que cobrar, si les habían depositado. Eso, medio trabajadora del ANSES en el CeSAC [Centro de Salud y Atención Comunitaria; trabajadora social de un centro de salud de la Ciudad de Buenos Aires, entrevista, 19 de mayo de 2021].

Así, pues, durante los meses que duró la implementación del IFE, trabajadores estatales de diversos organismos y jurisdicciones, y también referentes sociales y políticos, se volvieron, en la práctica, «trabajadores de ANSES». En general, quienes realizan tareas desde el Estado en áreas asistenciales cuentan con un saber práctico que va más allá de sus puestos. Es habitual que sus acciones desborden los roles y tareas formalmente asignadas. Lo mismo sucede con referentes sociales, que suelen estar entrenados en la multiplicidad de trámites y exigencias de la política social. Ese saber acumulado y los vínculos «por abajo» que suelen tener los burócratas de calle entre sí y con los mediadores sociales y políticos se activaron en el contexto de aislamiento. También se volvieron tanto más necesarios. La profundización de los que denominamos *indiferenciación de funciones y recursos institucionales* fue así un efecto de este proceso, que involucró además a un organismo, ANSES, que suele ser caracterizado como una burocracia (y un mostrador) diferenciado.¹³

Ahora bien, un segundo efecto de las actividades de mediación —el más relevante, creemos— derivó del modo en que tanto los mediadores primarios como los referentes sociales o los trabajadores estatales de la primera línea se ocuparon de operar los dispositivos tecnológicos que digitalizaban la transferencia «en lugar» de los propios beneficiarios. La mayoría de los relatos de mediadores describen su colaboración como una especie de «pelea» con las tecnologías y su lógica. Lo que llamamos *despersonalización de artefactos tecnológicos*¹⁴ permitió a muchas personas tramitar el IFE. Desde el punto de vista de los mediadores, este trabajo fue el más desgastante:

Para mí, el problema más importante fue la clave de seguridad social para empezar a entrar. Tuvimos muchos casos de gente que no la tenía. Cuando eso sucedía, tenías que tener un *mail* o un número de teléfono donde te llegaba el código para hacer la clave de seguridad social [...]. Y muchas veces eso lo hacíamos con nuestros teléfonos o con nuestros *mails*; pero después, también nos preocupábamos, porque no sabíamos si la gente iba a poder seguir los próximos pasos. Nos quedábamos con los números de teléfono, o ellos se quedaban con alguna data nuestra o de la institución donde lo hacíamos para poder hacer el seguimiento [jefa comunal, Ciudad de Buenos Aires, entrevista, 6 de enero de 2021].

13 Esta indiferenciación de roles y actividades no sucedió con todo tipo de tareas. Por ejemplo, en aquellas en las que está involucrado el acceso a la base de datos de ANSES, para lo cual se requieren claves especiales de acceso, el organismo mantuvo, lógicamente, el monopolio y los procedimientos de seguridad informática. De allí el valor que adquirieron los «contactos» que los mediadores estatales y sociales fuera de ANSES pudieran tener con personal operativo de este organismo.

14 Nos inspiramos aquí en ciertas herramientas conceptuales de la sociología de la tecnología. En particular, en el trabajo de Winner (1983), para quien los artefactos tecnológicos tienen propiedades políticas inherentes, las que no determinan —pero sí delimitan— un cierto campo de maniobra y de relaciones para sus usuarios.

Cuando los mediadores utilizaban sus celulares o sus computadoras personales, cuando creaban cuentas de *mail* o claves de seguridad social, ampliaban la accesibilidad del IFE; centralizaban, de algún modo, la gestión de estos dispositivos, y así, los des-personalizaban, tensionando los supuestos de confidencialidad y de relación directa entre Estado y ciudadanía.

Empezamos a crearles *mails* a las personas; a veces, la gente no se acuerda el usuario o algo así y lo teníamos nosotras, todo registrado en las historias sociales que hacemos. Y entonces venían y abríamos su *mail* con su contraseña. Era muy gracioso, porque abríamos el *mail* personal y teníamos, al iniciar sesión, nuestro *mail* de trabajo social; y así con un montón de personas para que tuvieran el IFE. Eso sí fue algo que por ahí fue medio como un tedio hacer: crear los *mails*, revisar los *mails* [trabajadora de un centro de salud de la Ciudad de Buenos Aires, entrevista, 19 de mayo de 2021].

Resulta interesante este efecto de des-personalización del proceso de implementación del IFE y también las dificultades que eso conllevó. En efecto, si el diseño de la política supone individuos singulares, titulares y administradores de sus identidades personales, que las claves secretas de acceso mantienen «seguras», las acciones de mediación de la inscripción al IFE manifestaron una intensa y trabajosa reversión de este supuesto. Esto también fue producto de la dificultad para interactuar con ANSES en el contexto de pandemia.

Comunicarse con ANSES era difícilísimo. Me anotaba los documentos; de tal persona tengo que hacer el reclamo tal día. Lo anotaba en la agenda; poner la alarma tipo «Entrar a ANSES» en un horario... No sé... Una de la mañana, dos de la mañana, porque antes era imposible, y presentar la documentación. A todo esto, después, nosotros, como Coordinación, tenemos como una planilla compartida con el ANSES que nos respondían, pero con una demora de quince días. O sea, los reclamos había que hacerlos sí o sí por vía web; no es que yo podía mapear a ese contacto con ANSES y decirle: «Bueno, mirá, tengo acá a Fulanita». No. El reclamo era desde el Mi ANSES de la persona [trabajadora social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, entrevista, 19 de mayo de 2021].

De este modo, la inscripción al IFE activó acciones de mediación que transcurrieron no solo a través de relaciones entre los diversos tipos de mediadores —estatales, sociales, políticos, religiosos—, sino a través de vínculos entre cada uno de los mediadores y los dispositivos tecnológicos. Ciertamente, la imagen de usuarios de dispositivos tecnológicos personales e intransferibles no fue generalizada en la experiencia de acceso y tramitación del IFE. Lejos de una objetividad mecanicista en el vínculo y la comunicación entre el Estado y las personas, provista por estos artefactos tecnológicos, el contexto excepcional de la pandemia

y el aislamiento hicieron manifiesta la relevancia de las mediaciones humanas y, más específicamente, de la actividad de este espacio capilar de mediaciones múltiples, que cruza las fronteras institucionales tanto dentro como fuera del Estado.

4.2. Segundo momento: procesar reclamos y dilucidar los enigmas del cobro

Parte del sistema de información de ANSES es actualizado por las propias personas. Por ejemplo, si cambian de domicilio o de estado civil, lo informan a ANSES «a voluntad». Por lo general, las personas no realizan la actualización de datos hasta que no lo necesitan para realizar algún trámite. En consecuencia, la base de datos de personas está, en cierto modo, siempre «desactualizada»; en particular, entre los sectores más vulnerables, en los que los cambios de domicilio y de composición de los hogares varían con frecuencia. Por su masividad y por sus criterios de inclusión, el IFE visibilizó este desfasaje. Una parte importante de los inscriptos fue rechazada y otra parte considerable se dispuso a reclamar.

Dado que el cierre de las ventanillas de ANSES interrumpió los canales ordinarios de comunicación entre el organismo y las personas, acompañar el proceso digital de reclamo y actualización de datos fue otra de las actividades que llevaron adelante los mediadores. Los interesados en el IFE solo podían entrar a la web de ANSES con su clave de seguridad social; allí podían modificar información que, en muchos casos, por errónea o desactualizada, bloqueaba el acceso a la prestación.¹⁵ Los mediadores colaboraron para identificar cuáles habían sido las causas del rechazo, iniciar los reclamos o presentar la documentación requerida para que ANSES realice la actualización de datos.

Muchas veces, la información que el organismo tenía sobre las personas no coincidía con lo que estas manifestaban que era su realidad actual. Por ejemplo: los domicilios estaban desactualizados; las personas menores de treinta aparecían conviviendo con sus padres; las fechas de ingreso y radicación, en el caso de los residentes inmigrantes, estaban desfasadas respecto de la realidad; otros aparecían como miembros de hogares donde había personas que contaban con una situación laboral registrada y activa, sin que esto fuera una situación vigente; algunos solicitantes figuraban con ciertos bienes y propiedades personales que, presuntamente, no tenían, y el estado civil fue recurrentemente un problema con relación al estado real de las conyugalidades, según los potenciales destinatarios.

Una buena parte del trabajo de los operadores de ANSES fue, así, intervenir sobre estas bases de datos. De modo silencioso, tras la pantalla, trabajaron

¹⁵ Frente a la cantidad de rechazos, ANSES recibió los primeros reclamos por *mail*. Luego, se abrieron canales de comunicación destinados a esta finalidad específica (las denominadas «UDAI virtuales»).

procesando los reclamos y solicitudes de actualización de datos; ello permitió mejorar la accesibilidad de la política y, probablemente, los datos mismos de cara al futuro. Sin embargo, algunos operadores reflexionaban sobre las potenciales consecuencias no deseadas de cambios en el sistema de información originados en estrategias familiares para poder acceder a la política:

La cantidad de gente que divorciamos y separamos en esos meses [se ríe, con ironía] fue tremenda. Sí, eso va a traer problemas a futuro, porque mucha gente que se desvinculó de su pareja para cobrar el IFE, el día que quiera demostrar que vivía con esa persona para hacer una pensión, no lo va a poder hacer [jefa de UDAI del conurbano bonaerense, entrevista, 13 de mayo de 2021].

La última instancia de la política, el cobro, también tuvo una multiplicidad de marchas y contramarchas. Las personas no tenían claridad sobre cuándo y cómo se iban a ejecutar los pagos, y sobre cuántos pagos iban a recibir. De hecho, la primera cuota del IFE tardó dos meses en abonarse. Las mediaciones operaron también ante esta situación, dilucidando la información pública sobre fechas y modalidades de cobro.

Una de las situaciones que requirió la colaboración de mediadores se originó en la aglomeración de personas en los bancos. Los bancos se encontraban cerrados los primeros meses de la pandemia, pero abrieron repentinamente para abonar el IFE y jubilaciones, lo que generó largas filas de personas. En esa circunstancia, mediadores estatales y no estatales coordinaron con los gerentes de las filiales de los bancos y buscaron organizar la situación; en particular, en municipios o barrios con alta proporción de población vulnerable.

Pero el principal problema no fue la necesidad de cumplir con los protocolos sanitarios en los bancos. En la medida en que muchas personas no estaban bancarizadas, se crearon múltiples procedimientos para el pago. Cuando se inscribían, los destinatarios del IFE tenían que seleccionar entre distintas opciones como parte del trámite mismo. ANSES habilitó pagos a través del celular con cuenta DNI del Banco Provincia,¹⁶ entregó dinero en efectivo en oficinas del Correo Argentino o instaló cajeros móviles en el territorio. Estos mecanismos, a su vez, suponían la vigencia de otros dispositivos; por ejemplo, números celulares actualizados en las bases de datos para el envío de códigos para el cobro en el correo o en cajeros, o, para los que abrían cuentas o ya disponían de una, la llegada de las tarjetas de débito a tiempo, el conocimiento de las claves o del modo de gestionarlas. Los beneficiarios —también los mediadores— actuaron de cara a esta multiplicidad, tratando de identificar cuál de los formatos había sido el asignado o incluso a

16 Es una aplicación que funciona como una billetera digital y puede operarse desde el celular para cualquier persona que no tenga cuenta bancaria. Le permite, entre otras cosas, retirar dinero de un cajero sin tarjeta de débito y cobrar prestaciones de ANSES.

qué cuenta bancaria se había enviado el dinero (en los casos en que ya estaban bancarizados).

Se le mostraba a la persona un montón de CBU [clave bancaria uniforme] que alguna vez tuvo a su nombre [...] para que elija si alguno de esos estaba activo o no. Y la verdad, que a una persona vos le mostrás un número de veintidós dígitos y... Bueno... Muchos eligieron cuentas que estaban cerradas, y eso fue a esas cuentas. Después venían y decían: «Me mandaron la plata a una cuenta cerrada». «Sí, pero vos la elegiste». «Pero no sabía». Y sí, tiene razón [jefe de UDAI de la Ciudad de Buenos Aires, entrevista, 17 de mayo de 2021].

Como se observa en el testimonio, en algunos casos, las personas no sabían que tenían ciertas cuentas consignadas en las bases de ANSES; quizás las tenían asentadas en bancos que quedaban lejos de su residencia actual —incluso en otras provincias— o estaban inactivas y no disponían «de los plásticos o de las claves para operar con esos plásticos». Como sucedía con las cuentas de correo electrónico y las claves de seguridad social para la inscripción, los mediadores colaboraron con los destinatarios para abrir cuentas de modo digital, operando las aplicaciones de los bancos desde sus celulares personales «en lugar» de los destinatarios. Como comentaba un referente social:

¿La tarjeta [de débito]? Bien, gracias. Nunca llegaban las tarjetas. Entonces te decían: «¿Cuál es la solución? La aplicación». ¿Qué aplicación, hermano? Tengo toda gente que no tiene un celular [...]. Entonces, con la aplicación lo que hacíamos era: agarraba uno... La aplicación, no sé si la viste... Te tenés que sacar una foto así, otra foto así, otra así... Bueno, después de que sacábamos las mil fotos y andaba... Porque tampoco es que andaba en todos los celulares [...]. Sacaban todas las fotos al compañero con la aplicación, generaban el código para ir a cobrar sin tarjeta... Borraban la aplicación, porque si no, ya te queda tipo «la aplicación es de Lucas». Entonces, es un celular: una aplicación. No es que yo puedo entrar con la misma aplicación a cuatro personas. No: tengo que desinstalar la aplicación, que [se] borren todos los datos de una persona, volver a cargar con los datos de otra persona, hacer todo el vericuetito con las fotos de vuelta... Caótico [referente social de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular, entrevista, 31 de mayo de 2021].

Este proceso de patrocinio de los mediadores en el manejo de los dispositivos tecnológicos para vincularse con la plataforma digital de ANSES y con el sistema bancario no estaba exento de «resistencias» por parte de las propias tecnologías, frente a la cual se ponía en juego la creatividad de los mediadores. Despersonalizarlas era sumamente engorroso, pero lo cierto es que, para una parte de la población destinataria, cobrar el IFE, lejos de ser un trámite «personal», fue una instancia que requirió la activación de vínculos, más o menos cerca del Estado, la política y las organizaciones sociales.

5. Conclusiones

El análisis de la implementación del IFE nos permite argumentar que, en contextos de alta vulnerabilidad, la digitalización de las políticas sociales no solo no reemplaza las mediaciones sociales, políticas y estatales en el nivel capilar, sino que, por el contrario, las reconvierte, les genera nuevos roles, las insta a nuevas acciones y, para ciertas poblaciones, las hace aún más necesarias. Estas acciones de mediación fueron centrales para resolver problemas y necesidades en el contexto de aislamiento, cuando se presentaba el desafío de gestionar rápidamente una transferencia de las magnitudes del IFE. Había que paliar la falta abrupta de atención presencial y superar las brechas digitales de la ciudadanía.

A la vez, esas acciones generaron efectos políticos. Un primer efecto fue lo que denominamos *indiferenciación de funciones y recursos institucionales*. Personas del círculo primario de los receptores del IFE, referentes de organizaciones y movimientos sociales, burócratas de diversas oficinas estatales realizaron tareas que, a priori, podrían considerarse como propias de los «trabajadores de ANSES»: difundieron la política, ayudaron a decodificar criterios para quienes no recibían automáticamente el IFE, colaboraron en la inscripción, en los reclamos y en la dilucidación de los procedimientos para el cobro; es decir, acompañaron la experiencia digital del trámite. Mientras tanto, el personal de ANSES mantuvo el monopolio de las tareas implicadas en la administración de la base de datos del organismo, sobre la que descansó gran parte de la gestión de la política.

Un segundo efecto fue lo que denominamos *despersonalización de artefactos tecnológicos*. Los mediadores operaron estos artefactos «en lugar de» las personas receptoras del IFE que, por algún motivo, no podían hacerlo, tanto para inscribir las cuentas como para realizar reclamos o concretar el cobro. Generaron claves de seguridad social y cuentas de correo electrónico; administraron números de celulares, e incluso crearon cuentas bancarias o mecanismos alternativos de pago, administrando los datos necesarios a tal efecto. Esta actividad «no buscada» de patrocinio digital, si bien amplificó el alcance del IFE y suturó contextualmente la brecha socio-digital, está sujeta a efectos inesperados, al poner en suspenso la «seguridad» informática de estas personas.

Considerar y anticipar estos efectos puede ser útil para pensar el rol de las mediaciones estatales y no estatales de nivel capilar en entornos digitales, más allá del contexto de pandemia y más allá de las transferencias de ingresos asociadas a la política socioasistencial. Nos permite visualizar las complejidades políticas y gubernamentales de un nuevo espacio de interacción burocrática y política: el «mostrador digital». Este mostrador redistribuye roles, prácticas y vínculos. Sin embargo, dadas las profundas desigualdades en el acceso a tecnologías y en las competencias para poder utilizarlas, está lejos

de prescindir de vínculos interpersonales y de los operadores corrientes de las políticas sociales, más allá y más acá de la frontera estatal.

Referencias

- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social; 2020). Caracterización de la población beneficiaria. *Boletín IFE*, I-2020. Recuperado de: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>.
- ARCIDIÁCONO, P. (2012). *La política de «mientras tanto». Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- ARCIDIACONO, P., y GAMALLO, G. (2020). El ingreso familiar de emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros. En J. P. Bohoslavsky (ed.), *Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad* (pp. 445-476). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- AUYERO, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- BENZA, G., y KESSLER, G. (2020). *La ¿nueva? estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- BESANA, B. (2018). ¿Por qué los *brokers* persiguen bienes y servicios públicos? Análisis etnográfico de dos casos de la periferia de Buenos Aires. *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, 27 (2), 13-32. DOI: <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.5>.
- BRODKIN, E. Z. (2021). Street-level organizations at the front lines of crises. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23 (1), 16-29, DOI: 10.1080/13876988.2020.1848352.
- CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe; 2020). *El desafío social en tiempos de covid-19*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.
- COSTA, M.; 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 (coords.), *Protecciones y desprotecciones*, II (pp. 17-66). Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- DUBOIS, V. (2020). *Sujetos en la burocracia. Relación administrativa y tratamiento de la pobreza*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- ETCHEMENDY, S.; ESPINOSA, C., y PASTRANA, F. (2021). *Coordinada, liberal, asistencialista y residual: política, economía y estrategias sociolaborales frente al covid-19 en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Fundar. Recuperado de: <https://www.fundar.ar/>.
- GARAY, C. (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- GOFEN, A., y LOTTA, G. (2021) Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23 (1), 3-15, DOI: 10.1080/13876988.2020.1861421.
- HENMAN, P. (2010). *Governing electronically: E-Government and the reconfiguration of public administration, policy and power*. Londres, Reino Unido: Palgrave MacMillan.
- HILL, M.; HUPE, P., y BUFFAT, A. (2015). *Understanding street-level bureaucracy*. Bristol, Estados Unidos: University of Bristol Policy Press.
- HINTZE, S., y DANANI, C. (2019) (coords.) *Protecciones y desprotecciones (III). La seguridad social en el nivel territorial. Argentina, 2003-2015*. Los Polvorines, Argentina: UNGS.
- HOYBYE-MORTENSEN, M. (2019). Street level bureaucracy research and the impact of digital office technologies. En P. Hupe (ed.), *Research handbook on street-level bureaucracy* (pp. 156-171). Northampton, Reino Unido: Edward Elgar Pub.
- HURTADO ARROBA, E. (2013). *El trabajo político. Prácticas políticas e intermediación de demandas urbanas en colonias populares de Tlalpan, Ciudad de México, 2009-2012*. Tesis de Doctorado en Sociología. Ciudad de México: El Colegio de México.
- LIPSKY, M. ([1980] 2010). *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nueva York, Estados Unidos: Russell Sage Foundation.
- LOZANO, C.; RAMERI, A., y BALZA, S. (2019). *Los cambios en la composición de la informalidad laboral durante la «década agotada» (2008-2018). Las novedades introducidas por el gobierno de Cambiemos*. Instituto Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP). Recuperado de: <https://ipypp.org.ar/descargas/2019/Cambios%20en%20la%20informalidad%20laboral.pdf>.

- MANN, M. ([1984] 2011). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En C. Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas* (pp. 55-77). Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- MAYNARD-MOODY, S., y MUSHENO, M. (2012). Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, 71, 16-23, DOI:10.1111/j.1540-6210.2012.02633.x.
- ODSA (Observatorio de la Deuda Social Argentina; 2020). *Empobrecimiento y desigualdades sociales en tiempos de pandemia*. Mayo. Recuperado de: <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/>.
- OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- PAUTASSI, L., y GAMALLO, G (2015) (dirs.). *El bienestar en brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- PERELMITER, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires, Argentina: Unsam Edita.
- PERELMITER, L. (2022). «Fairness» in an unequal society: Welfare workers, labor inspectors and the embedded moralities of street-level bureaucracy in Argentina. *Public Administration and Development*, 42 (1), 85-94. doi: <https://doi.org/10.1002/pad.1954>.
- RIZZO, N. (2020). *Tener la asignación. Las tramas de apropiación colectiva de una política social. Tener la asignación. Las tramas de apropiación colectiva de una política social*. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- STOKES, S. (2005). Perverse accountability. A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99 (3), 315-325.
- SVAMPA, M., y PEREYRA, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
- TORRE, J. C. (2019). De la movilización de los desocupados a la formación de un nuevo actor sociopolítico. *Desarrollo Económico*, 59 (228), 165-200.
- VOMMARO, G. (2019). Une bureaucratie para-étatique mouvante. La production locale du *Welfare* des précaires en Argentine à l'ère du capitalisme postindustriel. *Gouvernement et Action Publique* (8), 35-60.

VOMMARO, G., y COMBES, H. (2016). *El clientelismo político: desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

WINNER, L. (1983). Do artifacts have politics? En D. MacKenzie *et al.* (eds.), *The social shaping of technology*. Filadelfia, Estados Unidos: Open University Press.

ZARAZAGA, R. (2014). Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo «Argentina Trabaja». En C. H. Acuña (comp.), *El estado en acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

Los autores han realizado igual contribución al artículo y son los únicos responsables de su contenido.