

La estrategia de comunicación directa de la ANSES: accesibilidad y cambio institucional en las políticas de seguridad social argentinas

Malena Victoria Hopp

Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

malenahopp@yahoo.com.ar

Recibido: 18 de marzo de 2017.

Aceptado: 31 de marzo de 2017.

Resumen

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es la agencia gubernamental de políticas sociales más importante de la Argentina. En 2013, la ANSES creó una nueva área de comunicación directa, destinada a fortalecer el vínculo con los/as ciudadanos/as. En este marco, el objetivo del artículo es describir las principales características de la estrategia de comunicación directa y analizar las transformaciones institucionales que implicó este proceso. Se busca mostrar, desde una perspectiva organizacional, los supuestos sobre los que se construyó esta estrategia, las potencialidades y dificultades internas y externas del proceso de implementación. El artículo presenta el modo en que se construyeron rutinas de comunicación directa y se actualizaron y adaptaron los contenidos de los mensajes para los destinatarios de los distintos programas y prestaciones. Asimismo, muestra los nuevos medios de comunicación directa creados a partir de la incorporación de tecnologías, tales como aplicaciones de consultas para celulares, redes sociales y el envío masivo de SMS y mails. En este recorrido se exploran las tensiones que emergen de las diversas representaciones y prácticas de los actores institucionales que intervienen en la comunicación directa. El artículo aporta a un campo novedoso de la política social, a partir de la conceptualización de qué es y cuáles son las funciones, las posibilidades y los límites de la comunicación directa en tanto herramienta de promoción de derechos y en su rol de acompañamiento y facilitadora del acceso a las políticas de seguridad social.

Palabras clave: comunicación directa, comunicación gubernamental, políticas sociales, accesibilidad, tecnologías de la comunicación.

ANSES and its direct communication strategy: accessibility and institutional change in Argentine social security policies

Abstract

The National Social Security Administration (ANSES) is the most important government agency regulating social policies in Argentina. In 2013, ANSES created a new division dedicated to direct communication in order to strengthen its ties to citizens. In this context, the present article seeks to describe the main features of this direct communication strategy and analyze

the institutional transformations it implied. From an organizational perspective, we look at this strategy's underlying assumptions as well as the potentialities and external and internal difficulties of its implementation. This study examines the formation of direct communication routines and the process of updating and adapting messages aimed at the beneficiaries of different programs and subsidies. It also examines lines of direct communication created with new technologies, such as smartphone apps for queries, social media accounts, and the use of bulk e-mails and text messages. Along the way, we explore the tensions that emerge from the representations and practices of institutional actors involved in direct communication. We hope to contribute to a new field in social policy by conceptualizing and defining direct communication; its functions, possibilities, and limits as a tool for promoting citizen rights; and its role in accompanying and facilitating access to social security policies.

Keywords: direct communication, government communication, social policies, accessibility, communication technology.

A estratégia de comunicação direta da ANSES: acessibilidade e mudança institucional nas políticas de seguridade social argentinas

Resumo

A Administração Nacional da Seguridade Social (ANSES) é a agência governamental de políticas sociais mais importantes da Argentina. Em 2013 a ANSES criou uma nova área de comunicação direta, destinada a fortalecer o vínculo com os cidadãos. Nesse âmbito, o objetivo do artigo é descrever as principais características da estratégia de comunicação direta e analisar as transformações institucionais que implicou esse processo. Desde uma perspectiva organizacional se busca mostrar os supostos sobre os que se construiu esta estratégia e as potencialidades e dificuldades internas e externas do processo de implementação. O trabalho apresenta o modo em que se construíram rotinas de comunicação direta e se atualizaram e adaptaram os conteúdos das mensagens para os destinatários dos distintos programas e prestações. Do mesmo modo, mostra os novos meios de comunicação direta, criados a partir da incorporação de tecnologias, tais como aplicações de consultas para celulares, redes sociais e o envio massivo de SMS e mails. Nesse percurso são exploradas as tensões que emergem das diversas representações e práticas dos atores institucionais que intervêm na comunicação direta. Contribui-se a um campo inovador da política social a partir da conceptualização de que é e quais são as funções, possibilidades e limites da comunicação direta como ferramenta de promoção de direitos e em seu rol de acompanhamento e facilitadora do acesso às políticas de seguridade ou previdência social.

Palavras chave: comunicação direta, comunicação governamental, políticas sociais, acessibilidade, tecnologias da comunicação.

Introducción

En el marco del proceso de transformación sociopolítica y económica de la Argentina iniciado en el año 2003, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) ha adquirido una creciente centralidad en la implementación de las políticas públicas que vehiculizan el acceso a los derechos sociales y la protección social¹.

¹ Agradezco los comentarios de Pablo Ariel Cabás y Guadalupe López a la primera versión de este artículo, quienes, además, participaron de la construcción de la estrategia de comunicación directa de la ANSES.

Estas nuevas funciones se vinculan tanto con el fortalecimiento del rol más tradicional de la ANSES con respecto a la gestión de jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares para trabajadores asalariados, como con la incorporación de políticas innovadoras como la Asignación Universal por Hijo², la Asignación por Embarazo para Protección Social³, el Programa de Créditos Argentino para la vivienda única familiar PRO.CRE.AR.⁴, o el Programa de Respaldo a Estudiantes de la Argentina (PROG.R.ES.AR.)⁵, que apoya a jóvenes que estudian o se capacitan para el trabajo. Estas nuevas políticas ensanchan el horizonte de la seguridad social y consolidan un nuevo paradigma (Mazzola, 2012).

La ampliación de la población destinataria de las políticas de protección social de la ANSES incluyó a trabajadores informales históricamente excluidos de la seguridad social, desempleados, familias de sectores populares y de clase media y jóvenes estudiantes. Esta extensión de la cobertura estuvo acompañada de la diversificación de las funciones organizacionales que se produjo principalmente desde el año 2009 con la implementación de la Asignación Universal por Hijo y requirió de la puesta en marcha de nuevas estrategias institucionales y de comunicación que permitieran llegar a estos nuevos públicos, responder consultas y simplificar las gestiones y los trámites para facilitar el acceso a derechos.

² El 29 de octubre de 2009 se firmó el Decreto 1602 del Poder Ejecutivo Nacional del año 2009 que crea e incorpora la Asignación Universal por Hijo (AUH) al Régimen de Asignaciones Familiares (Argentina. Ley 24.714, 1996). La AUH es un subsistema no contributivo destinado a niños, niñas y adolescentes residentes en la Argentina, que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos familiares que estén desocupados o se desempeñen en la economía informal. Esta consiste en una prestación monetaria mensual, que se abona a uno de los padres (o responsables legales) de los menores de 18 años. En el caso de que el niño/a fuera discapacitado, el beneficio no tiene límite de edad. La prestación se abona por cada niño/a acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al valor equivalente cinco menores (Argentina. Decreto 1602, 2009). Esta política, administrada por la ANSES, establece la percepción del 80% del monto total mensualmente y el 20% restante se acredita en una cuenta bancaria que el titular podrá cobrar anualmente frente a la presentación de certificados de los controles de salud y la asistencia educativa de los niños a cargo.

³ En abril de 2011 se incorporó a las mujeres embarazadas en situación de desocupación o que se desempeñan en la economía informal al derecho de una asignación por embarazo. Esta fue creada por el Decreto 446 del año 2011 y fue ampliada en 2013 a fin de incluir a las trabajadoras de casas particulares al subsistema no contributivo de asignaciones familiares que conforma la Asignación Universal por Hijo (Argentina. Ley 26.844, 2013).

⁴ El 12 de junio de 2012 se creó el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar PRO.CRE.AR., un fondo fiduciario público constituido con recursos del Estado nacional (Argentina. Decreto 902, 2012). El objetivo del Programa es atender las necesidades habitacionales en todo el país, considerando la situación socioeconómica y familiar, mediante distintas líneas de crédito hipotecario que concretan el acceso al derecho a la vivienda. La implementación del programa se sostiene en una concepción integral de la seguridad social que incluye el derecho a la vivienda. Al momento de su lanzamiento, se propuso construir 400 mil viviendas destinadas a abordar la problemática habitacional, al mismo tiempo que se fomentaba la actividad económica mediante el impulso del sector de la construcción, uno de los más generadores de empleo.

⁵ El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR.) es un nuevo derecho destinado a jóvenes de 18 a 24 años de edad que quieran iniciar, continuar, finalizar sus estudios o capacitarse para el trabajo (Argentina. Decreto 84, 2014). El programa otorga un apoyo económico mensual destinado a que "la situación socioeconómica del joven y de su familia no constituya un impedimento para que puedan continuar sus estudios" (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 201).

Entre estas estrategias, a fin de 2013 se creó un área responsable de comunicación directa con el objetivo de ampliar los canales de comunicación con los ciudadanos y fortalecer los existentes mediante la adecuación de los contenidos de los mensajes y el uso de tecnologías que favorecieran una comunicación convergente, masiva, directa y segmentada.

En este contexto, el objetivo de este artículo es describir las principales características de la estrategia de comunicación directa implementada por la ANSES a partir de la constitución de esta área específica y analizar las transformaciones institucionales que implicó este proceso. Se busca mostrar, desde una perspectiva organizacional, los supuestos sobre los que se construyó esta estrategia, las potencialidades y las dificultades internas y externas del proceso de implementación.

Dado que se trata de un campo novedoso en el ámbito de la política social y la administración pública, interesa aportar a la conceptualización acerca de qué es y cuáles son las funciones, las posibilidades y los límites de la comunicación directa en tanto herramienta de promoción de derechos y en su rol de acompañamiento y facilitadora del acceso a las políticas de seguridad social del Estado argentino, destinadas a distintos sectores sociales. Asimismo, se intenta dar cuenta del modo en que se fueron construyendo rutinas de comunicación para cada programa mediante la segmentación de los destinatarios. En este recorrido se exploran también las transformaciones institucionales que planteó la creación de nuevos medios de comunicación directa y la incorporación de tecnologías, tales como las aplicaciones de consultas para celulares —“Mi ANSES móvil” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2017a)—, redes sociales —“Consultas ANSES” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2017b)— y el envío masivo de SMS y mails a los titulares de las distintas prestaciones.

Perspectiva metodológica

Tal como se señala en la introducción, el artículo propone caracterizar las acciones de comunicación directa implementadas por la ANSES, considerando las posibilidades, límites y dificultades de su instrumentación. En el campo de la gestión de las políticas sociales se busca aportar a la conceptualización de la comunicación directa como una herramienta de acceso a derechos.

El análisis que presenta este trabajo se realiza desde la perspectiva de los actores que impulsaron este proceso y recupera la experiencia del área que tuvo la función de diseñar e instrumentar la comunicación directa de este organismo entre diciembre de 2013 y junio de 2016. La relevancia de la caracterización de la estrategia de comunicación directa de la ANSES se vincula con la posibilidad de hacer visibles y aportar datos sobre las acciones e innovaciones desarrolladas por el principal organismo público de gestión de políticas sociales de la Argentina.

Se trata de una reflexión sobre un proceso que busca mostrar las transformaciones, las tensiones y las dificultades que emergieron en la instalación de nuevas formas de comunicación con los ciudadanos, y los modos en que estas cuestiones se fueron abordando en un contexto y en una agencia gubernamental determinada. No se pretende realizar un análisis de la efectividad o una evaluación de la comunicación directa de la ANSES, sino de comprender las posibilidades, desafíos y obstáculos que se plantearon frente a las transformaciones sociales e institucionales recientes de nuestro país⁶.

Estas transformaciones se vinculan, por un lado, con un nuevo enfoque de la política social del Estado argentino a partir del año 2003 que incluyó importantes cambios en el sector de la seguridad social (Grassi 2012; Hintze, 2007). Por otro, con una demanda creciente de los ciudadanos de información e interacción con las instituciones públicas y la necesidad de incorporación de nuevas tecnologías que contribuyan a dar respuesta a estas demandas (Naser & Concha, 2011).

Cabe señalar que la autora de este artículo formó parte del equipo que llevó adelante esta estrategia desde la creación del área de comunicación directa en 2013 hasta septiembre de 2016. Por ello, las reflexiones que se presentan a continuación integran el análisis de los datos estadísticos disponibles, con la información relevada en documentos institucionales y la experiencia y práctica cotidiana de los actores involucrados.

Esta articulación, que enriqueció los insumos utilizados a partir de la participación y de la experiencia, requirió al mismo tiempo de una mayor vigilancia epistemológica (Bourdieu & Wacquant, 2005). Esto permitió dar cuenta de las implicancias de la propia inserción laboral en el Estado y en la ANSES, en particular, los intereses en juego y el rol en las acciones de comunicación directa desplegadas.

La triangulación de estas fuentes de información permitió captar la diversidad de representaciones y prácticas de los distintos actores involucrados en la implementación, las tensiones, los intereses y los valores en disputa en el desarrollo de la comunicación directa. Asimismo, facilitó la comprensión más amplia del papel de la comunicación en las políticas públicas. El enfoque planteado intenta construir un lenguaje común que favorezca un diálogo entre las distintas miradas de los actores institucionales que intervienen en la comunicación directa (áreas de sistemas, normativas, atención al público y distintos sectores de comunicación como contenidos digitales, prensa, redes sociales y comunicación interna).

En cuanto a los criterios de selección y análisis de los datos presentados consideramos la información disponible que nos permitiera reconstruir y caracterizar:

⁶ Realizar una evaluación de la comunicación directa de la ANSES exigiría estudios sobre la recepción de las acciones por parte de los destinatarios que puedan certificar su efectividad y su percepción por parte de los usuarios. Estas cuestiones son sin duda relevantes, pero exceden los objetivos y el enfoque planteados en este artículo.

- Las rutinas de comunicación directa.
- Los criterios de segmentación de los destinatarios.
- Los nuevos medios de comunicación utilizados, las propuestas de mejora, los cambios y/o ampliación de los canales existentes.
- El diseño y los contenidos de las acciones de comunicación directa.
- La incorporación y el uso de nuevas tecnologías.
- Las transformaciones institucionales derivadas de los procesos de comunicación directa.

Concretamente utilizamos:

1. Los datos estadísticos producidos por la ANSES sobre: a) el envío masivo de mails y SMS de las rutinas de comunicación directa. Aquí seleccionamos aquellas rutinas que se crearon o modificaron a partir de la intervención del área de comunicación directa, teniendo en cuenta la disponibilidad de información completa y sistematizada para el periodo de estudio; b) las consultas en redes sociales resueltas; y c) las consultas y trámites mediante dispositivos móviles.
2. Información relevada en documentos institucionales como a) libros e informes de gestión, b) mails institucionales, c) la página web y los micrositijs de los diferentes programas. También consideramos las normativas -leyes y decretos- que regulan los programas y prestaciones que administra el organismo.
3. Información sobre la experiencia y práctica cotidiana de los actores, relevada mediante la observación participante.

Comunicación directa y política social

La creación de la ANSES como organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se dio en el año 1991 en un contexto de desregulación económica y reforma estructural del Estado orientada por los postulados del neoliberalismo (Azpiazu & Basualdo, 2004; Grassi, 2003). Desde esta perspectiva, la seguridad social se restringía a la administración de jubilaciones y pensiones a partir de criterios de eficiencia y racionalidad económica, dejando de lado los principios de solidaridad y redistribución que caracterizaron históricamente a la seguridad social argentina. Estos procesos tuvieron como resultado la privatización del sistema previsional mediante la creación del subsistema de capitalización administrado por las AFJP y una importante caída de la cobertura (Curcio, 2011; Curcio & Beccaria, 2011).

La nueva gestión de gobierno que asumió en el año 2003 comenzó a revertir el desmantelamiento de la política de seguridad social mediante la puesta en marcha de un conjunto de intervenciones que le devolvieron la centralidad al trabajo y a la protec-

ción social, reconstruyendo el rol de un Estado capaz de generar intervenciones tendientes a la mejora de las condiciones de vida y la igualdad de las formas de protección del conjunto social. Esta transformación, fundada en el reconocimiento de derechos, fue reestructurando la política social del Estado argentino y moldeando un nuevo rol de la ANSES orientado a la incorporación de poblaciones históricamente excluidas de la política de seguridad social⁷.

De la mano de estos cambios institucionales y del enfoque de la política social, las estrategias y medios de comunicación gubernamental se fueron modificando, impulsados también por la demanda de los ciudadanos de información y respuestas rápidas a problemáticas complejas. Así, se consolidó el pasaje de una comunicación centrada en la institución hacia una estrategia inclusiva, orientada a las necesidades de los diversos públicos destinatarios de los programas y prestaciones que gestiona la ANSES. Tal como afirma Riorda:

[...] la idea genérica de la comunicación gubernamental es generar consenso en torno a un gobierno y, por ende, a la mayor cantidad de ciudadanos posibles. Hay una lógica de inclusión en el destinatario que no tienen los otros tipos de comunicación (Riorda, 2011, p. 99).

Las políticas sociales son intervenciones sociales del Estado orientadas directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos sociales (Danani, 1996). Estas son constitutivas del régimen social de acumulación y operan especialmente en la distribución secundaria del ingreso. Asimismo, cumplen una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo e intervienen en la gestión del conflicto social (Cortés & Marshall, 1991)⁸. La cuestión de la accesibilidad a las políticas sociales es fundamental para alcanzar los objetivos planteados por ellas e intervenir de forma efectiva en la modulación de las desigualdades (Adelantado et. al., 1998).

En las sociedades actuales, cada vez más, las posibilidades y límites de regulación del conflicto y la construcción de valores comunes se vinculan con la comunicación de las intervenciones estatales, por ello la vinculación entre comunicación y gestión es cada vez más estrecha y las áreas de comunicación adquieren mayor jerarquía en las estructuras organizacionales de la administración pública⁹.

⁷ Para un análisis de las transformaciones de la política social ver Grassi, 2012 y Danani & Hintze, 2011, entre otros.

⁸ Sin embargo, las políticas sociales no son las únicas intervenciones sociales del Estado, por ejemplo las políticas laborales también lo son, aunque operen directamente en la regulación de la relación capital-trabajo (Cortés & Marshall, 1991).

⁹ El estudio "Gobernautas y ciudadanos: los gobernantes latinoamericanos y la gestión de redes sociales" (Riorda & Valenti, 2016) muestra cómo los gobernantes y gobiernos latinoamericanos se involucran crecientemente en la comunicación digital y jerarquizan esta área en las estructuras organizacionales. Asimismo, en la Argentina, la gestión de gobierno de Mauricio Macri, que asumió el 10 de diciembre de 2015, creó el Ministerio de Comunicaciones para impulsar la mejora permanente de las TIC para el acceso a servicios de telefonía fija y móvil, de internet y de comunicación audiovisual de calidad, diversidad, competencia y pluralidad.

En este sentido, un gobierno debe gobernar con políticas públicas (que no están aisladas) y apuntar a que los ciudadanos puedan juzgar al gobierno como un todo para construir el consenso. Desde esta perspectiva, la comunicación política se orienta a sostener un proyecto general de gobierno, dando cuenta de un rumbo estratégico en el que los ciudadanos puedan encontrar el futuro deseado y valores compartidos en un horizonte creíble (Riorda, 2011).

La comunicación directa puede jugar un importante rol, contribuyendo a dotar a los ciudadanos de información y herramientas que agilicen y simplifiquen los trámites, al mismo tiempo que construyen un vínculo cercano y personalizado con cada uno de ellos y dan cuenta de valores y horizontes hacia los que se orienta el conjunto de políticas públicas.

Se trata de una comunicación con potencialidades para acompañar y mejorar la eficacia de la gestión del Estado y las políticas públicas, favorecer la interacción y mejorar los servicios. En este marco, la puesta en marcha de una estrategia de comunicación directa responde de forma específica a la demanda de una sociedad que no puede definirse (ni se piensa a sí misma) exclusivamente como receptora pasiva de la intervención estatal o como tributadora, sino como una ciudadanía activa que demanda información y accesibilidad a ella. Desde esta mirada, la demanda no solo debe obtener respuesta por parte del Estado sino que además debe fomentarse en el marco de un proceso de construcción de un ciudadano no consumidor sino “prosumidor”¹⁰, que contribuye a mejorar la atención y los servicios. Esta idea se vincula también con la de “ciudadano digital”¹¹, que está en posición de demandar al gobierno avances relacionados con el acceso al uso de tecnologías de la información y su aprovechamiento en la vida cotidiana.

Partiendo de esta conceptualización de la relación entre política social y comunicación, las acciones de comunicación directa de la ANSES se diseñaron teniendo en cuenta la dimensión informativa y pedagógica, con el propósito de transmitir contenidos orientados a favorecer la accesibilidad a las políticas sociales. Al mismo tiempo, se buscó fortalecer cultural y prácticamente el sentido de cercanía del Estado y articular las acciones de apoyo específicas del organismo con las políticas públicas y expresar valores asociados al gobierno en su conjunto.

¹⁰ La noción de prosumidor fue desarrollada por Toffler en su libro *La tercera ola* (1980) para dar cuenta del proceso de transformación social y económica que a partir de la integración del conocimiento fue borrando los límites entre productor y consumidores de bienes y servicios; el pasaje de la idea de un consumidor pasivo a la de consumidores activos que participan en la definición de lo que se produce. Para un análisis de este concepto y sus consecuencias en la era web 2.0, ver Giurgiu & Barsan (2008), entre otros.

¹¹ Diversas organizaciones de la sociedad civil enunciaron formalmente estos principios (Manifiesto del Ciudadano Digital, 2005; Manifiesto Digital Argentino, 2002) en línea con declaraciones internacionales como la Carta Europea de Derechos del Ciudadano en la Sociedad del Conocimiento, firmada en Lyon en 2003.

Innovación en la comunicación directa

El foco de la estrategia de comunicación directa fue la consideración de las particularidades y necesidades de cada sujeto de derecho para lograr una interacción fluida y en tiempo real con mensajes personalizados. Una comunicación integral que acompañara la implementación de los programas, facilitando los trámites y la gestión de las prestaciones, al mismo tiempo que se construye un vínculo dinámico y cercano.

Para avanzar en esta dirección se diseñó una estrategia comunicacional segmentada y se eliminaron los tecnicismos para asegurar un lenguaje simple y directo. Esto implicó un trabajo articulado con los distintos sectores del organismo que intervienen en la ejecución de las políticas sociales (la definición de las normativas y los procesos, el desarrollo de sistemas y aplicaciones, la atención al público, etc.).

Estas áreas, además de encontrarse físicamente separadas por estar ubicadas en distintos edificios, no estaban habituadas a trabajar de manera interdisciplinaria y en función de las necesidades de los destinatarios. Los actores que participan en cada una de ellas son portadores de representaciones y prácticas acerca de qué es la seguridad social, qué es y qué hace la ANSES, cómo se vincula con los ciudadanos, con qué lenguaje se comunica, qué información debe transmitirse y qué cuestiones deben tenerse en cuenta en la implementación de nuevas acciones. La construcción de una mirada integral y el trabajo conjunto permitieron mejorar los contenidos de las comunicaciones existentes y crear nuevos, más vinculados con las necesidades de los usuarios. La promoción del uso del sitio web, los servicios y trámites en línea y la optimización de las aplicaciones se entendieron como una demanda de la ciudadanía.

Sin embargo, este proceso no estuvo exento de tensiones. En un primer momento, el área normativa —habituada a un lenguaje predominantemente técnico-jurídico, caracterizado por la formalidad— opuso cierta resistencia en modificar el estilo y los mensajes utilizados en las comunicaciones o a sintetizar la información que se transmitiría por distintos medios, entre ellos mails y SMS.

Desde la perspectiva del sector de sistemas, las modificaciones propuestas implicaban cambios en procesos informáticos complejos y automatizados, por ello fue necesario justificar la relevancia y necesidad de realizar estas modificaciones, destinadas a transmitir un estilo más informal y cercano en los mensajes, que se esperaba pudieran mejorar la interacción entre la organización y los destinatarios de las políticas sociales.

Una cuestión central del proceso de institucionalización de la comunicación directa fue el fortalecimiento del vínculo con los trabajadores de las distintas áreas. En esta línea, se comenzó un trabajo articulado con el personal de atención al público, principalmente con la Unidad de Atención Telefónica, que responde las consultas de la línea 130 brindando información sobre las prestaciones, y de las oficinas de atención en las que se realizan diariamente los trámites. Es allí, precisamente, en estas instancias de

contacto directo e interacción cotidiana, donde se materializa el acceso a los derechos, mediante los servicios, trámites y gestiones. Por eso fue imprescindible poner el foco de la comunicación en todas las instancias de contacto. Los saberes prácticos y el conocimiento de los diferentes destinatarios que tienen quienes participan de la atención directa, se constituyeron en un aporte valioso para diseñar e instrumentar una nueva estrategia de comunicación directa.

Desde el equipo de comunicaciones se consideraba que la incorporación de nuevas tecnologías, así como también la optimización y ampliación de las instancias de interacción en línea con los ciudadanos (trámites y consultas, información del sitio web, las redes sociales, las aplicaciones, etc.) eran importantes para avanzar en el desarrollo de una estrategia de comunicación directa efectiva.

Estos procesos generaron una transformación institucional vinculada con el reconocimiento por parte de los distintos actores de la necesidad de intervención de un área específica de comunicación en la producción de los contenidos de los mensajes que se transmiten a los titulares de derechos y en el desarrollo de aplicaciones para realizar trámites en línea.

La función de definir qué y a quién/es comunicar se encontraba hegemonizada por el área normativa, lo cual le imprimía un perfil tecnicista a la comunicación que podía dificultar la comprensión de los mensajes por parte de los destinatarios. Lo mismo sucedía con los requerimientos formales de desarrollo de aplicaciones, que al no ser diseñadas a partir de un enfoque interdisciplinar, muchas veces resultaban poco funcionales por no tomar en cuenta los lineamientos básicos de usabilidad (Nielsen, 1995)¹².

Como afirma Gascó (2003), el cambio institucional depende de la combinación de distintas variables. Entre ellas, las tecnológicas que permitan a nivel general un acceso de calidad a internet al conjunto de la población; de la disposición de una infraestructura tecnológica y de personal técnico calificado en las agencias gubernamentales; de la conducción organizacional y política asociada a la cultura institucional; de la capacidad de adaptación a los cambios que implica el uso de tecnologías y de la percepción y decisión de los funcionarios públicos y la dirección ejecutiva de la relevancia de avanzar en el desarrollo del e-government. Todo esto requiere también de la disposición de recursos y de presupuesto para conseguir resultados de mediano y largo plazo.

Contenidos

La adaptación de los contenidos a los distintos formatos que necesita la comunicación directa fue un desafío. Como planteamos en el punto anterior, su definición depen-

¹² Un ejemplo del rediseño de aplicaciones orientadas a mejorar la usabilidad es el sistema de turnos online, cuya actualización analizaremos en el punto 3.1.

día de múltiples actores con distintos intereses y perspectivas. El trabajo consistió en articular las diferentes miradas para lograr combinar un lenguaje sencillo y directo con los requerimientos formales de las normativas y procesos de la organización, y los formatos de los distintos medios: SMS, mails, web, aplicaciones para tecnología móvil, etc.

Un objetivo indirecto buscado por el cambio en el lenguaje y estilo de comunicación fue contribuir a evitar la concurrencia a las oficinas o la realización de consultas telefónicas que pudieran llevarse a cabo a través de otros medios, como el sitio web o las aplicaciones de consultas que describiremos en los siguientes puntos.

Un ejemplo de innovación al nivel de los contenidos se realizó en los textos de los SMS que fueron reelaborados desde una perspectiva que se propuso priorizar al destinatario y ofrecer un fuerte componente informativo-pedagógico destinado a facilitar el acceso a las prestaciones. Esta dimensión de la comunicación gubernamental refiere a:

[...] la comunicación necesaria para que el goce de los servicios o beneficios que un gobierno realiza pueda llegar efectivamente a concretarse. Informar sobre condiciones para determinadas políticas públicas, las fechas de vencimiento de los impuestos, requisitos para retirar un subsidio, especificaciones para la recolección de residuos, asesoramiento para vacunación infantil, etc., son solo ejemplos de la infinita variedad de acciones comunicativas de esta dimensión (Riorda, 2011, p. 109).

Este cambio implicó también la segmentación de los públicos a fin de facilitar la elaboración de mensajes precisos, claros y de interés para los receptores (tabla 1).

Tabla 1. Comparación de SMS enviados por la ANSES antes y después de la constitución del área de comunicación directa.

Comunicación tecnicista (previa a la constitución del área de comunicación directa)	Comunicación pedagógico-informativa (luego de la constitución del área de comunicación directa)
Su prestación de AUH ha sido suspendida preventivamente. Diríjase a la unidad de atención más cercana o comuníquese al 130.	ANSES informa pago de asignación pendiente. Acercate a ANSES con tu DNI y documentación de tu grupo familiar.
ANSES otorgó trámite de jubilación. Será notificado en su domicilio. puede presentarse en oficina donde inició su trámite.	ANSES le otorgó su jubilación. Para más información acerquese a la oficina donde inició el trámite.
Solicitud rechazada: Inconsistencia en sus datos personales.	Sus datos no están correctamente acreditados. Concurra a una oficina de ANSES con su DNI.
Solicitud rechazada: incompatibilidad jubilado o más de 1 prestación.	ANSES informa No cumple req. de moratoria. Más de una prestación vigente. Info www.anses.gob.ar/moratoria

Elaboración propia sobre la base de los mensajes enviados por la ANSES.

Otro de los elementos que favoreció la innovación tanto a nivel de los contenidos como para la detección de las necesidades de comunicación que planteaban los trabajadores de atención al público, fue la realización de un diagnóstico de la situación a partir de un relevamiento en las oficinas de la ANSES. Este se realizó en conjunto con las áreas de comunicación interna, contenidos web y redes sociales, a partir de la observación in situ, la realización de entrevistas al personal de atención al público y

los mandos responsables de las oficinas. También se entrevistó a los ciudadanos que asistían a las oficinas a realizar consultas y trámites.

Se relevaron aspectos vinculados con la imagen institucional, la disposición de los espacios de atención y la organización interna, los materiales informativos como folletos, flyers, ANSES TV y el uso de las carteleras. También se indagó acerca del sitio web y su posibilidad de realizar consultas en línea, la calidad de la información brindada y la facilidad o dificultad de encontrarla, el conocimiento y uso de las redes sociales institucionales. Este diagnóstico permitió conocer la mirada de los titulares de las prestaciones y programas de los trabajadores respecto de los mencionados aspectos, a fin de implementar acciones que respondieran a las demandas tanto de quienes asisten a las oficinas como de los trabajadores de atención al público para contribuir con su tarea.

A partir de los resultados del relevamiento se aplicaron mejoras en las piezas de comunicación existentes y se diseñaron nuevas. En el mismo sentido, se ampliaron los canales de comunicación mediante el uso de tecnologías y se coordinó el envío masivo de SMS y mails con información clara y relevante para los titulares de todas las prestaciones. La producción de piezas informativas para las oficinas estuvo acompañada de una campaña de difusión vía correo electrónico y redes sociales de los trámites en línea disponibles (Fig. 1).



Figura 1. Nuevas piezas diseñadas a partir del relevamiento en las oficinas.

Trámites en línea: actualización del sistema de turnos

Hace 25 años, tener una computadora no era algo tan común en la Argentina: por cada 100 habitantes existían solo 1,35 computadoras personales (I. T. Union, 2017). Este número creció significativamente debido a los avances tecnológicos que permitieron un abaratamiento del costo de los dispositivos y favorecieron el acceso masivo. En nues-

tro país, a este proceso contribuyó también la implementación del Programa Conectar Igualdad, que promovió el acceso digital de la población adolescente mediante el otorgamiento de netbooks a todos los estudiantes y docentes de las escuelas secundarias del país. En el mismo sentido, aunque con menor alcance, el Plan Mayores Conectados brindó financiamiento para la compra de computadoras a jubilados y pensionados.

Así, de acuerdo con la información publicada por el World Bank (2017), hoy casi el 70% de la población nacional tiene acceso a internet. Estos datos plantean la necesidad de una adecuación de las organizaciones, en general, y de la administración pública, en particular, al nuevo contexto de interconexión digital y a una realidad local en la que los ciudadanos demandan crecientemente la disponibilidad de fuentes y medios electrónicos para resolver sus necesidades.

En este sentido, la ANSES contaba con distintas aplicaciones para consultas y trámites web y en las redes sociales. Sin embargo, no todas ellas resultaban accesibles para sus usuarios. Un ejemplo de esto fue el sistema de turnos online cuyo diseño lo hacía difícil de utilizar.

El otorgamiento de turnos es un aspecto clave de la institución, que combina las posibilidades de atención que dependen de los recursos humanos y materiales, de la cantidad de oficinas y espacios de atención, marcando el horizonte y la distribución de la oferta de turnos con las necesidades de la ciudadanía, fundamentalmente la demanda de una atención rápida y cercana al domicilio de los solicitantes. Sumado a ello, para brindar un servicio de calidad es necesario contar con la capacidad técnica de ofrecer un sistema ágil, que pueda responder a la gran demanda de solicitudes que la ANSES recibe diariamente.

En este marco, se tomó la decisión de rediseñar el sistema de turnos con el propósito de optimizar sus funcionalidades, estética y eficiencia. El objetivo fue lograr una aplicación fácil de usar y efectiva en la asignación considerando la complejidad de todas las variables intervinientes. Desde el punto de vista de la comunicación, la actualización de la aplicación de Turnos en línea buscó pasar de un sistema con un diseño arcaico y poco funcional a otro moderno que mejorara la usabilidad y la disposición visual de la información. También se incorporó un acceso directo en la home institucional.

Previamente, la selección de la prestación por la cual se solicitaba el turno se encontraba en la parte inferior de la pantalla y en un tamaño muy pequeño con un combo en el que se mostraban 29 opciones de turnos. Esto dificultaba la visualización de la información y el uso por parte del usuario.

El nuevo desarrollo implementó un sistema pensado para facilitar la visualización y el uso de la aplicación mediante botones que agrupan en la pantalla principal las prestaciones en categorías generales, que luego se desagregan en una segunda instancia específica para cada solicitante. Esto permite incorporar nuevos trámites turnados

mediante nuevos botones o bien dentro de las categorías existentes, manteniendo la disposición general de la información y sin obstruir la clara visualización de las opciones a seleccionar por el usuario¹³. Esta mejora tiene un impacto directo en la solicitud de los más de un millón de turnos mensuales que se realizan a través de la web¹⁴ (Figs. 2).

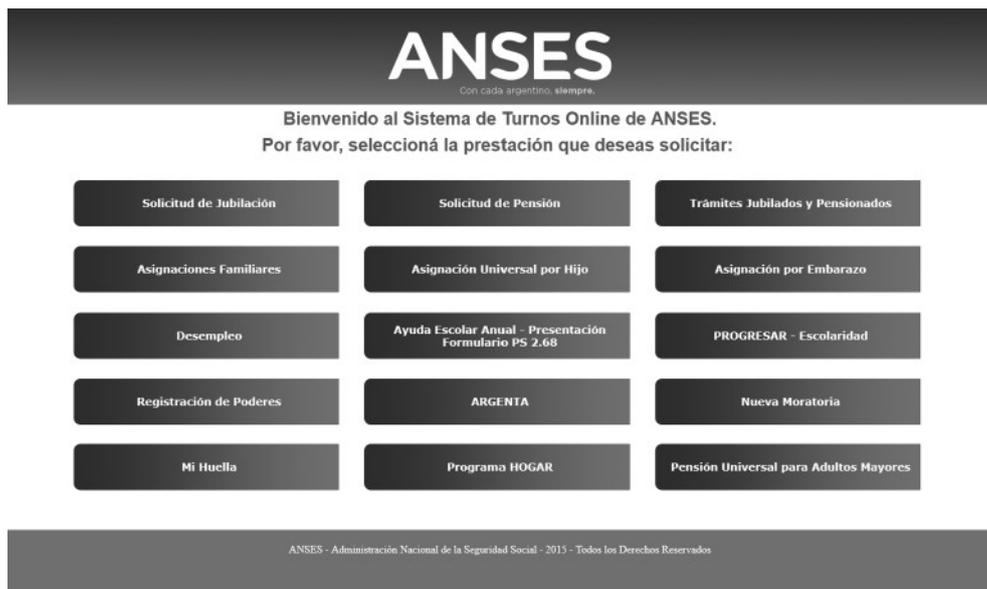


Figura 2. Actualización del sistema de turnos web.

Tecnologías de la comunicación

La presión sobre los organismos públicos para mejorar sus servicios, incrementar su eficiencia, mostrar transparencia y accesibilidad son cada vez mayores (Naser & Concha, 2011). Por ello, y en el marco de las políticas de innovación y modernización de la gestión, se desarrolló Mi ANSES móvil, un recurso orientado a lograr una comunicación más fluida y directa con los ciudadanos a través de la telefonía celular.

Mi ANSES móvil es una aplicación que ofrece información y permite realizar consultas y gestiones a través del celular. Se trata de un canal de consultas y trámites que no requiere acercarse a una oficina o realizar un contacto telefónico para resolver las necesidades de los ciudadanos. Concretamente se brinda acceso de forma abierta para consultar la fecha y lugar de cobro, obtener una constancia de CUIL, solicitar turnos,

¹³ Al poco tiempo de su puesta en marcha, la ANSES incorporó dos trámites al sistema de turnos mediante nuevos botones en la pantalla principal, la solicitud del subsidio de gas del Programa Hogar y la atención de jubilados, pensionados y/o apoderados que hayan tenido dificultades para registrar su huella digital en el nuevo sistema biométrico para la acreditación de la fe de vida, el cobro de haberes y otras consultas del Programa Mi Huella.

¹⁴ Dato correspondiente a febrero de 2016, mes en el que hubo 1.220.440 de accesos al sistema de turnos a través de la aplicación web. Fuente: ANSES.

buscar la dirección de las oficinas de ANSES en todo el país y conocer los plazos máximos de resolución de trámites establecidos en la carta compromiso con el ciudadano. Accediendo con la clave de seguridad social¹⁵ se puede consultar la historial laboral, solicitar la certificación negativa, realizar el seguimiento de expedientes previsionales y consultar los turnos asignados. A esta primera versión se fueron incorporando nuevas funcionalidades como la consulta de la “Reparación histórica” y la creación de la “Clave de seguridad social”.

Su puesta en servicio implicó desafíos en el desarrollo tecnológico y en el plano comunicacional para lograr un diseño visual atractivo y un funcionamiento adecuado y sencillo para públicos, en algunos casos, poco familiarizados con el uso de aplicaciones móviles.

Respecto de la información y datos suministrados, el uso de esta tecnología requiere del diseño de contenidos específicos y adaptados que permitan aprovechar su potencial. Del mismo modo, el desarrollo de algunas funciones, como por ejemplo la solicitud de turnos, se adaptaron para reducir, simplificar y adecuar su uso a las características del teléfono celular.

En el plano organizacional, la incorporación de tecnologías implicó la reorganización de estructuras y procesos para garantizar una capacidad de respuesta adecuada al aumento de interacciones y al dinamismo que suponen estos canales de comunicación. Desde su lanzamiento en septiembre de 2014 se realizaron más de 463.000 descargas y a junio de 2016 había 110.409 instalaciones actuales en Android, el sistema operativo más utilizado. La valoración de los usuarios era de 3,7 estrellas sobre 5.

La cantidad de interacciones se incrementa mes a mes y ha alcanzado más de 470.000 consultas. “Cuándo y dónde cobro” y la “Solicitud de turnos” son los trámites más utilizados con 270.374 y 102.383 accesos mensuales, respectivamente.

Es interesante observar en la figura 4 que, si bien todas las consultas aumentaron, aquellas que se realizan con clave de seguridad social se incrementaron proporcionalmente mucho más que las abiertas. Esto puede vincularse con una campaña permanente de difusión y promoción de la creación y uso de la clave de seguridad social, que se incorpora también a la gestión de las nuevas prestaciones y programas como un requisito obligatorio¹⁶ (Fig. 3).

¹⁵ La identificación de usuario —que es el CUIL de cada persona— y su clave de seguridad social son los elementos que se utilizan para autenticar a la persona ante los sistemas de ANSES, para que pueda consultar o modificar su información personal y realizar los trámites habilitados.

¹⁶ Esta decisión se vincula con una estrategia de ampliación y mejora de las bases de datos del organismo que analizaremos más adelante. La creación de la clave de seguridad social requiere de la validación del correo electrónico de contacto y obliga a actualizar el teléfono y el domicilio de los usuarios, para desarrollar una comunicación directa de mayor alcance y más efectiva.

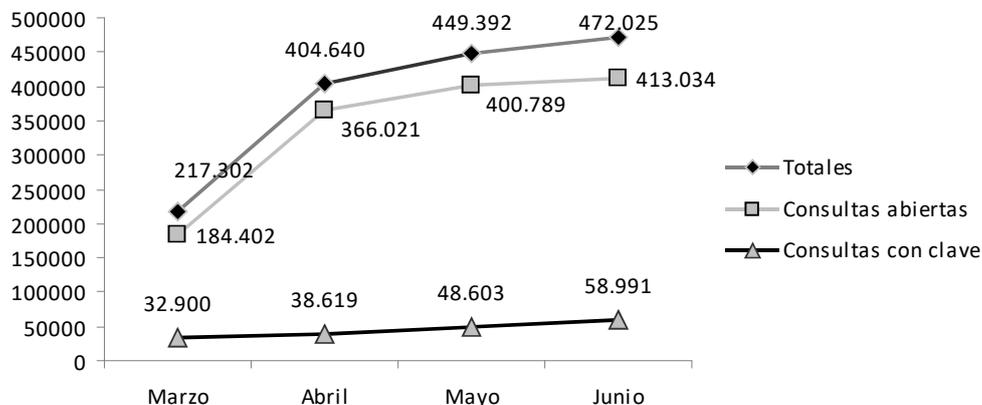


Figura 3. Cantidad de consultas: Mi ANSES móvil (2016).¹⁷

En cuanto al funcionamiento y la posibilidad de realizar mejoras, los comentarios que los usuarios dejan en la tienda de descarga de aplicaciones resultan valiosos porque dan la posibilidad de mantener una comunicación fluida, detectar problemas e implementar soluciones para los errores informados o demandas de nuevas funcionalidades.

Interacción 2.0: Consultas ANSES

Otra de las innovaciones en comunicación directa fue la creación de una aplicación de consultas en las redes sociales¹⁸. A través de Facebook, las personas acceden completando sus datos de contacto y eligiendo la consulta que desean realizar.

Dado que a priori no era posible prever la magnitud de la demanda, el primer desafío que planteó este proyecto fue el diseño de una estrategia que permitiera moderar el flujo de consultas que ingresarían a través de las redes sociales, a fin de garantizar, con los recursos disponibles, la posibilidad de darles una pronta respuesta. Esta situación generó resistencias por parte de las áreas que estarían a cargo de establecer el contacto directo para responder las consultas. Previamente hubo proyectos similares que no pudieron llevarse a cabo, los actores intervinientes hacían referencia a esta experiencia pasada y manifestaban el temor de que la gran cantidad de consultas no pudiera ser respondida de manera eficiente. A pesar de ello, la posibilidad de contar con una herramienta que organizara y automatizara parte de este flujo posibilitó la puesta en funcionamiento de la iniciativa.

Luego de evaluar distintas posibilidades, se tomó la decisión de utilizar un diseño que permitiera:

¹⁷ Todos los gráficos son de elaboración propia sobre la base de información de la ANSES.

¹⁸ Esta aplicación se utilizó también como un canal de consultas a través del sitio web institucional.

Dar respuesta de forma automática a las preguntas más frecuentes y a los trámites que se pueden realizar en línea mediante la información y las aplicaciones disponibles en el sitio web de la ANSES. En este caso, la aplicación abría una ventana en la que se ofrecía al usuario el enlace al lugar específico de la web y un breve instructivo para que pueda resolver su consulta de manera inmediata.

Contar con una sección específica de consultas determinadas para cada prestación o programa.

Poner a disposición un espacio de “consultas abiertas” para aquellas que no estuvieran incluidas en las opciones determinadas. En estos casos, la aplicación guarda los datos que las personas cargan y envía diariamente un informe para poder realizar un contacto telefónico y dar una respuesta de manera personalizada.

Complementariamente, el flujo de consultas se controlaría dando mayor o menor difusión en las redes sociales y otros medios de comunicación a este nuevo canal. Los picos de consultas se dieron generalmente, luego de anuncios presidenciales vinculados con nuevas políticas sociales o modificaciones en los programas administrados por la ANSES. En estos casos, se incorporó una nueva sección con la información o se actualizaron las respuestas correspondientes para atender al aumento de la demanda.

El diseño de la aplicación y la posibilidad de incorporar preguntas determinadas también permitió ajustar su formulación, quitar aquellas que no fueran utilizadas e incorporar nuevas de acuerdo con la demanda de temas específicos o a partir de cambios en los programas o la creación de nuevos. El promedio de consultas recibidas mensualmente desde su puesta en marcha en abril de 2015 fue de entre 12.000 y 15.000, de las cuales el 60% se resolvió de forma automática y el 40% a través de un contacto personalizado (Fig. 4).

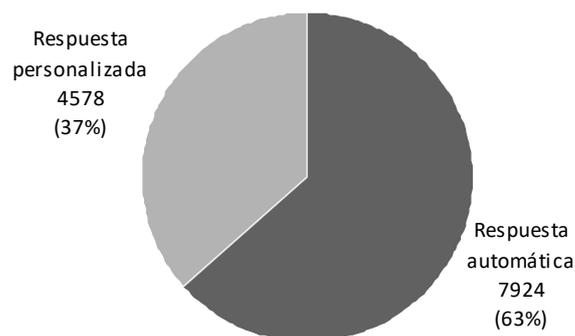


Figura 4. Consultas resueltas en FB (mayo 2016).

El segundo desafío de este canal de consultas fue la puesta en marcha de un mecanismo para dar una pronta respuesta a aquellas que no hubieran sido resueltas de forma automática. Para ello se conformó un área específica que recibía diariamente las consultas

ingresadas a la aplicación para su clasificación de acuerdo con el tema y su distribución a los distintos operadores telefónicos que se encargarían del contacto personalizado.

Los trámites generales más consultados son cuándo y dónde se cobra y cómo solicitar un turno. De las preguntas vinculadas con los programas y prestaciones, las asignaciones familiares, la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo son los temas más frecuentes y alcanzan en conjunto más del 60% en las respuestas automáticas y casi el 60% de las personalizadas. Luego, siguen aquellas referidas a jubilaciones y pensiones con el 18,5% (respuesta automática) y 20,72% (personalizada). Los temas y distribución de las consultas son similares en ambas formas de consulta (Figs. 5 y 6).

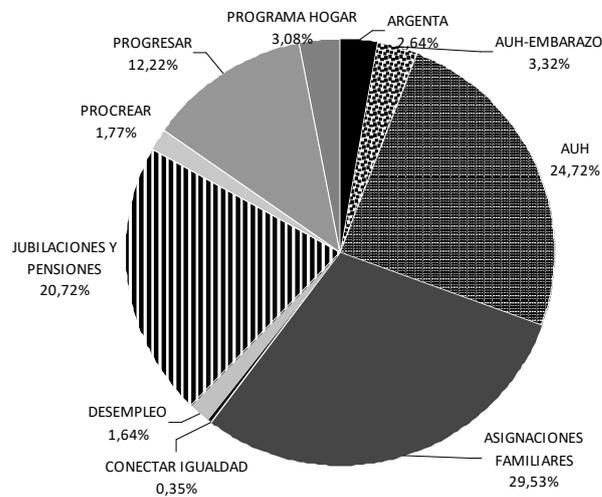


Figura 5. Tipo de consultas, respuesta automática (mayo 2016).

Comunicación masiva y segmentada

Con la finalidad de afianzar el vínculo de la ANSES con los destinatarios de las políticas que implementa, se desarrolló una plataforma de envío masivo de mails y SMS que permite delimitar los distintos públicos y centralizar el flujo de comunicaciones que se realizan mensualmente y aquellas vinculadas con acciones específicas como campañas, recordatorios de fechas especiales o anuncios.

El diseño de esta plataforma garantiza el resguardo de la confidencialidad de los datos personales y sistematiza los envíos en un proceso de cuatro pasos: 1) Creación de la comunicación. 2) Validación mediante el envío de prueba del correo electrónico creado o la visualización del texto del SMS tal como llegará a los destinatarios. 3) Gestión de los receptores, que es la instancia en la que se delimita el público al cual va dirigido el mensaje. 4) Preparación de los archivos con los contactos y el envío efectivo.

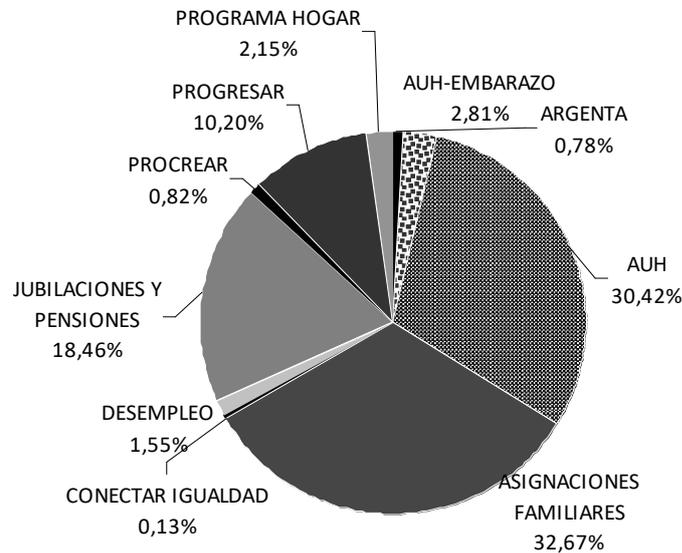


Figura 6. Tipo de consultas resueltas con respuesta telefónica (mayo 2016).

A medida que las acciones de comunicación directa se fueron ampliando, se crearon nuevas funcionalidades que permitieran gestionar mejor los envíos, medir su alcance y monitorear el estado de las bases de datos. Entre ellas, una sección de seguimiento y control de los envíos que muestra en tiempo real cómo van progresando, un tablero para la visualización de los universos a los que se realizan las comunicaciones que ofrece información sobre la cantidad de titulares con prestación liquidada para un mes determinado y registros de teléfonos celulares, fijos y correos electrónicos, por programa, provincia y localidad.

En cuanto a los criterios de producción de los contenidos de los mensajes, estos se diseñan e implementan en función de la relación de los públicos identificados con la ANSES para proporcionar información que pueda ser valiosa para los ciudadanos, relacionada con las prestaciones que perciben, trámites y consultas que frecuentemente utilizan o nuevos servicios en la web y aplicaciones.

Además del envío masivo y segmentado de mails y SMS, la implementación de los programas puede ser acompañada con la realización de llamadas salientes o IVR¹⁹ de carácter informativo, principalmente en campañas específicas, como por ejemplo el recordatorio de acreditación de controles de salud y escolaridad para titulares de Asignación Universal por Hijo.

Uno de los principales obstáculos para llegar a los destinatarios fue la escasez o la mala calidad de los registros de mail y teléfono. Mejorar y ampliar las bases de datos

¹⁹ El IVR es un sistema telefónico que puede recibir una llamada o bien interactuar mediante grabaciones de voz o hacer una llamada y activar un mensaje de voz grabado después de recibir la respuesta del destinatario. Al percibir la voz de quien atiende el teléfono, el sistema dispara la comunicación previamente grabada.

es una tarea constante y fundamental para lograr alcance y efectividad en las comunicaciones. Algunas de las estrategias implementadas en este sentido fueron: a) la incorporación de la clave de seguridad social como requisito para realizar nuevos trámites e inscripciones; al mismo tiempo que al ingresar a Mi ANSES con dicha clave, el sistema solicita la actualización o confirmación de los datos de contacto previo a la realización de cualquier gestión. b) Leyendas y controles en las aplicaciones en las que las personas deben completar su correo electrónico y teléfono, a fin de lograr una correcta y completa carga. c) La concientización del personal de la ANSES y de los ciudadanos respecto de la importancia de registrar y brindar correctamente la información contacto.

En el gráfico 7 observamos el crecimiento de la base de contactos de titulares de Asignación Universal por Hijo y por Embarazo. En mayo de 2016, el 74,65% de los titulares liquidados contaba con un correo electrónico registrado (Fig. 7).

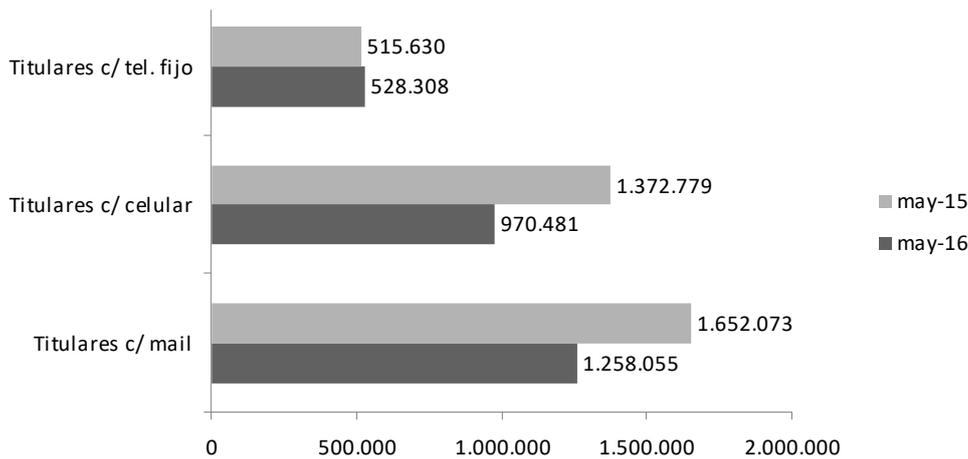


Figura 7. Evolución bases de contactos: Asignación Universal por Hijo y por Embarazo (mayo 2015 y mayo 2016).

A diferencia de esta evolución positiva y a pesar de ser un público joven más habituado al uso del mail, en la base de PROGRESAR solo el 43,8% de los titulares en mayo de 2016 contaba con registros de correo electrónico. Por su parte, de los jubilados y pensionados que cuentan con la tarjeta ARGENTA con un crédito otorgado para ese mismo mes, solo el 6,65% tenía un correo electrónico registrado. Esta situación puede explicarse en parte porque se trata de un público menos habituado al uso de este medio de comunicación, aunque la principal dificultad aquí podría encontrarse en la instancia de solicitud presencial de la tarjeta que, hasta ese mismo mes, se realizaba tanto en las oficinas de la ANSES como en las sucursales del Correo Argentino y que podemos suponer no solicitaban los datos de contacto completos para incorporarlos a las bases de datos.

Rutinas de comunicación directa

En este punto se describen algunas de las rutinas de comunicación llevadas adelante a partir de la constitución del área de comunicación directa. Estas fueron diseñadas con el objetivo de acompañar la implementación de las políticas de Seguridad Social, facilitar el acceso a los derechos y favorecer la transparencia de los procesos²⁰.

Los envíos se organizan según: a) la periodicidad: pueden ser mensuales, anuales o por única vez, b) el programa o prestación al cual se dirige: esto define el sistema de origen de los contactos, c) el motivo: define la segmentación o microsegmentación dentro del sistema de origen.

Envíos mensuales

Junto con el rediseño del sistema de turnos web, se implementó el envío de correos electrónicos con un recordatorio sobre la fecha y el horario del turno asignado. El envío se realiza al momento de la solicitud y luego nuevamente tres días antes de la fecha del turno. Este envío ofrece también la información para cancelar el turno a través de un enlace que reenvía a la aplicación web mediante la cual se realiza este trámite.

En el gráfico 8 se observa la evolución de las comunicaciones realizadas. También se envían avisos sobre los turnos dados de baja por no cumplir con los requisitos para el trámite solicitado.

Dado el incremento de la cantidad de envíos realizados, en los meses de enero y marzo se produjeron algunos problemas técnicos en la plataforma y se tuvo que suspender una parte de los envíos, esto se puede observar en el gráfico 6 que muestra los envíos realizados. Este es un punto a mejorar y constituye uno de los desafíos que se enfrentan de cara a profundizar el uso de esta herramienta como vía privilegiada de vínculo con los ciudadanos (Fig. 8).

Otra de las rutinas de comunicación mensuales es el envío de mails y SMS que informa el otorgamiento de las prestaciones y la fecha de cobro de la primera liquidación de jubilaciones, pensiones, Asignaciones Familiares, Asignación Universal por Hijo,

²⁰ El caso de PRO.CRE.AR. fue un ejemplo en este sentido. Dadas las características y forma de inscripción a través del sitio web, la estrategia de comunicación directa es central. Desde su lanzamiento hasta diciembre de 2015, se realizaron comunicaciones vía SMS, mail y llamadas telefónicas en todas las instancias del proceso: 1) Apertura de inscripciones a los sorteos de las distintas líneas de crédito. 2) Recordatorio de fecha de cierre de inscripción. 3) Información del número de sorteo asignado. 4) Convocatoria para que los inscriptos puedan presenciar el sorteo. 5) Resultados del sorteo. 6) Información específica para las distintas líneas de crédito y novedades del programa. No contamos con información completa y sistematizada sobre la totalidad del proceso de envíos.

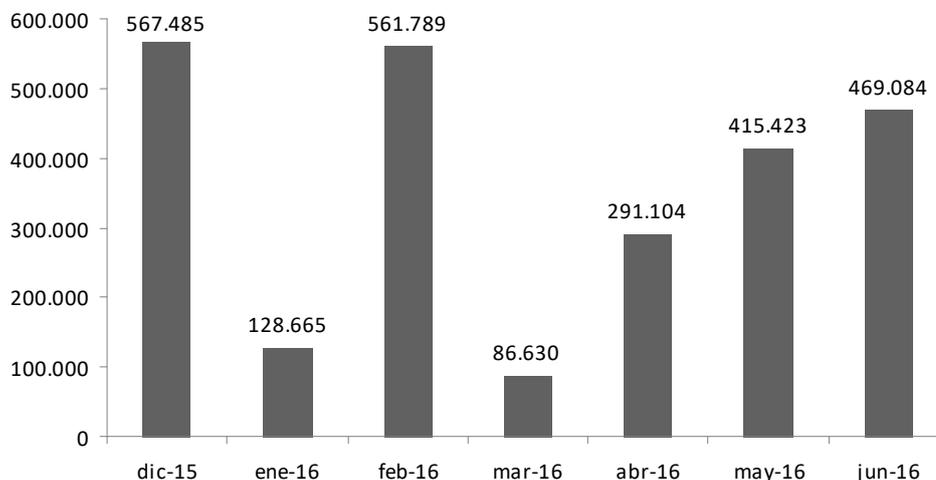


Figura 8. Recordatorio de turnos (diciembre 2015-junio 2016).

Asignación por Embarazo y del Programa PROGRESAR²¹. Estas comunicaciones fueron actualizadas en su contenido y estilo de comunicación, a partir de la intervención del área de comunicación directa. Los mensajes cumplen un importante rol informativo, especialmente en los casos en los que las altas se dan de forma automática, como es el caso de las asignaciones familiares y universales cuyos potenciales titulares cuentan con sus datos registrados en las bases de la ANSES.

En el caso de PROGRESAR, un programa destinado a jóvenes con el objetivo de promover la inserción socio-laboral y educativa, su implementación planteó desafíos en distintos planos. En primer lugar, respecto del modo en que se llegaría al universo de potenciales destinatarios para concretar su inscripción y, luego, en la estrategia adecuada para sostener y acompañar su participación en el programa, que implica para ellos la continuidad de sus estudios. Una de las respuestas a este desafío fue el desarrollo de una estrategia integral de comunicación directa que acompañó cada etapa del programa. Esta incluyó el envío sistemático de mails y SMS informativos sobre: 1) La

²¹ La implementación de PROGRESAR, un programa destinado a jóvenes con el objetivo de promover la inserción sociolaboral y educativa, planteó desafíos en distintos planos. En primer lugar, respecto del modo en que se llegaría al universo de potenciales destinatarios para concretar su inscripción y, luego, en la estrategia adecuada para sostener y acompañar su participación en el programa que implica para ellos la continuidad de sus estudios. Una de las respuestas a este desafío fue el desarrollo de una estrategia integral de comunicación directa que acompaña cada etapa del programa. Tal estrategia incluye el envío sistemático de *mails* y SMS informativos sobre: 1) aceptación o rechazo de la inscripción en el programa de acuerdo con el cumplimiento de los requisitos de acceso; 2) recordatorios de presentación de la acreditación de escolaridad para empezar a cobrar; 3) recordatorio de acreditación cuatrimestral de regularidad escolar para el cobro del 20% acumulado y continuar participando en el programa, y 4) recordatorio de presentación del certificado de cumplimiento del control de salud anual establecido. La estrategia de comunicación directa de PROGRESAR se diseña y se ejecuta de forma conjunta con el área de apoyo del programa.

aceptación o rechazo de la inscripción en el programa de acuerdo con el cumplimiento de los requisitos de acceso. 2) Recordatorios de presentación de la acreditación de escolaridad para empezar a cobrar la prestación. 3) Recordatorio de acreditación de regularidad escolar para el cobro del 20% acumulado y continuar participando del programa. 4) Recordatorio de la presentación del certificado de cumplimiento del control de salud anual establecido. La estrategia de comunicación directa de PROGRESAR se diseñó y ejecutó de forma conjunta con el área de apoyo del programa.

Otra de las nuevas rutinas que se incorporó a partir de la intervención del área de comunicaciones fue el envío de mails y SMS a las personas que tuvieran asignaciones familiares o universales pendientes de pago²². El objetivo de estos mensajes fue brindar información para que quien fuera titular del derecho se acercara a la ANSES, pudiera resolver su situación y acceder al cobro. Estas comunicaciones se establecieron como una forma más de acompañar el proceso de implementación de la Asignación Universal por Hijo y las Asignaciones Familiares y establecer un vínculo cercano con los ciudadanos. En la figura 9 se observa la cantidad de envíos realizados (Fig. 9).

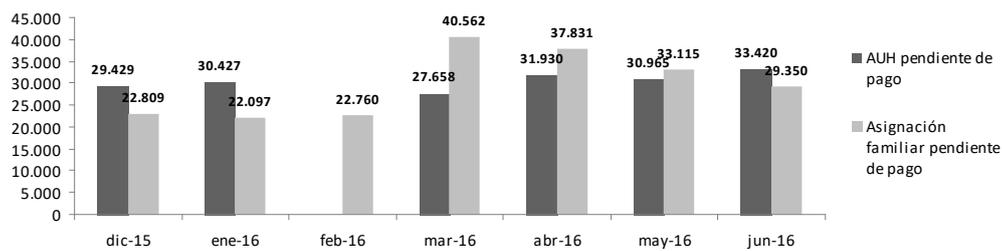


Figura 9. Envíos de asignaciones pendientes de pago (diciembre 2015-junio 2016).

Campañas

Otra de las herramientas de comunicación directa que se incorporó a partir de la constitución de esta área fueron las campañas de difusión vinculadas con distintas problemáticas asociadas a las políticas que implementa la ANSES.

Una de las principales campañas que se realizan anualmente está destinada a las titulares de la Asignación Universal por Hijo tiene por objetivo recordar la importancia de la presentación de la Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación para acceder al 20% acumulado mensualmente de la prestación y transmitir los valores del cuidado y la educación de niños, niñas y adolescentes.

Esta campaña se realiza a través de distintos medios de difusión y tiene un fuerte componente de comunicación directa mediante el envío de mails, SMS, IVR y llama-

²² Se trata de asignaciones suspendidas en los procesos de control que realiza la ANSES mensualmente y se informa la documentación que deben presentar para poder acceder al cobro.

das salientes con operador, en los casos que la falta de presentación de la libreta implique la suspensión o la baja de la prestación.

En 2016, cerca de 500.000 titulares tenían pendiente la presentación de la libreta del año 2015 o de años anteriores; por ello, se realizaron acciones de difusión en dos etapas, la primera en marzo, y la segunda, en abril. En total se enviaron 161.361 SMS y 442.569 mails. En la última etapa se utilizó el IVR y se realizaron llamadas salientes. Además de la comunicación directa, esta campaña incluyó otros medios como la prensa gráfica, radio, televisión, redes sociales, afiches en las oficinas de ANSES y otros ámbitos de afluencia de titulares de la Asignación Universal por Hijo.

Otras campañas desarrolladas en 2016 fueron la prevención contra el dengue, zika y chikungunya, con un total de 1.344.912 de mails enviados y la difusión de la nueva tarifa social para titulares de distintas prestaciones que administra la ANSES, cuyo alcance por programa se observa en la figura 10.

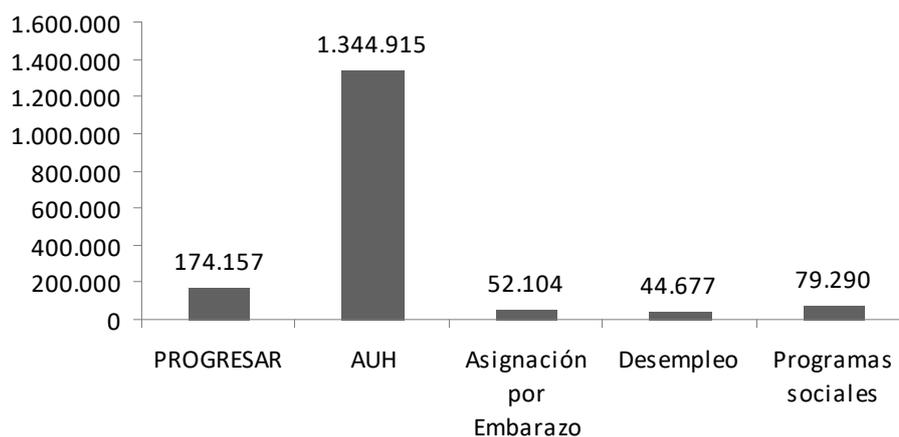


Figura 10. Campaña: Tarifa social (enero-febrero 2016).

Tal como señalamos, estas rutinas de comunicación fueron diseñadas para fortalecer el vínculo de la ANSES con los destinatarios de las políticas que implementa, brindar información y facilitar las gestiones y trámites. Indirectamente buscan también contribuir a evitar la concurrencia innecesaria de público a las oficinas de ANSES o la saturación de la atención telefónica, una necesidad que se planteó desde la propia institución y el personal de atención al público.

Reflexiones finales

El objetivo de este artículo fue describir y analizar el proceso de construcción de la estrategia de comunicación directa en la ANSES, a partir de la creación de un área específica para ese fin y explorar su rol como una herramienta capaz de favorecer el ac-

ceso a los derechos de los ciudadanos. No se trató de evaluar la comunicación directa en su alcance y efectividad, sino de mostrar, desde el punto de vista de la organización, algunos de los supuestos sobre los que se construyeron las acciones, así como también las potencialidades, tensiones y dificultades que se identificaron en su puesta en marcha e implementación.

En este recorrido se analizó el modo en que las acciones de comunicación realizadas acompañaron un proceso de transformación más amplio del Estado y las políticas públicas, cuyo fundamento fue el reconocimiento de derechos. Estas acompañaron también el importante cambio institucional que se dio en la ANSES, a partir de la ampliación y la diversificación de sus funciones tradicionales de administración de jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares de trabajadores asalariados formales.

De la mano de la incorporación de nuevos destinatarios de las prestaciones y programas, el rol de la comunicación en la gestión gubernamental fue adquiriendo centralidad. En este sentido, la comunicación se pensó como un modo de dar respuesta a la demanda social de información, interacción e inmediatez en la resolución de problemas y construir valores compartidos asociados también al conjunto de políticas públicas.

A partir de considerar el uso de tecnología digital como una herramienta que favorece las interacciones entre la institución y los destinatarios, se trabajó en la creación y mejora de medios digitales para la realización de consultas y trámites.

En este marco, la comunicación directa se desplegó a partir de una estrategia inclusiva pero personalizada, orientada a brindar información con un estilo sencillo y directo que pueda atender a las necesidades específicas de cada destinatario/a. En este sentido, se pensó su función como facilitadora del acceso a los derechos, acompañando todos los momentos de vinculación con la institución: la obtención de información para realizar gestiones, el seguimiento de trámites iniciados, la comunicación del otorgamiento o denegatoria de una prestación, la solicitud de turnos, los recordatorios de obligaciones de los destinatarios y fechas de pago, entre otros.

Así, se fueron construyendo criterios de segmentación de los destinatarios y rutinas de comunicación que organizaron el trabajo cotidiano y permitieron disputar el rol de esta área específica como generadora de contenidos y formatos novedosos.

A partir de la incorporación de nuevas tecnologías y la consolidación de un trabajo interdisciplinario, los canales de comunicación directa se ampliaron para alcanzar nuevos públicos. Esto permitió tener presencia institucional en las redes sociales y ofrecer un servicio a los usuarios de telefonía móvil. Mediante estas herramientas, se ofrecieron respuestas en tiempo real y se canalizó la demanda de atención personalizada.

El alcance de las acciones desplegadas fue diverso y aún se observan aspectos que pueden ser mejorados como parte del proceso de simplificación de trámites y de construcción de un vínculo cercano que acompaña a las personas en cada contacto con la

ANSES. Sin embargo, las transformaciones institucionales analizadas son un indicador del reconocimiento de las nuevas necesidades de información, transparencia y eficiencia en la gestión de gobierno, en una sociedad que cambió en su vinculación con el uso de computadoras, de internet y dispositivos móviles. El camino recorrido por la organización da cuenta de un avance en ese sentido.

En lo que refiere a la comunicación directa como comunicación gubernamental, entendemos que la gestión es al mismo tiempo comunicación (Elizalde & Riorda, 2013), por eso en el desarrollo y mejora de las aplicaciones y en cada envío o contacto directo de la ANSES con los ciudadanos, se buscó brindar información y prestar un servicio, al mismo tiempo que fortalecer cultural y prácticamente el sentido de cercanía y apoyo del Estado, articulando las acciones específicas de la ANSES con las políticas públicas y expresando valores asociados al gobierno en su conjunto. Es precisamente en estas instancias de contacto directo con las personas en donde se materializa el acceso a los derechos.

Referencias

- Adelantado, J.; Noguera, J.; Rambla, X. & Sáez, L. (1998) Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. *Revista mexicana de sociología*, 60 (3), p. 123-156.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (2017a). *Mi ANSES móvil*. Disponible en: <http://www.anses.gob.ar/miansesmovil/> (consultado: 13 mar. 2017).
- Administración Nacional de la Seguridad Social (2017b). *Consultas ANSES*. Disponible en: <https://consultas.anses.gob.ar/> (consultado: 13 mar. 2017).
- Administración Nacional de la Seguridad Social (2015). *Libro blanco de gestión*. Buenos Aires: ANSES.
- Argentina. Decreto 1602 (2009). Asignación universal por hijo para protección social. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm> (consultado: 13 mar. 2017).
- Argentina. Decreto 446 (2011). Asignación por embarazo para protección social. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181250/norma.htm> (consultado: 13 mar. 2017).
- Argentina. Decreto 902 (2012). Fondo fiduciario público denominado Programa crédito argentino del bicentenario para la vivienda única familiar. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198531/norma.htm> (consultado: 13 mar. 2017).
- Argentina. Decreto 84 (2014). Programa de respaldo a estudiantes argentinos PROGRESAR. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/225728/norma.htm> (consultado: 13 mar. 2017).

- Argentina. Ley 24.741 (1996). Régimen de asignaciones familiares. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39880/textact.htm> (consultado: 13 mar. 2017).
- Argentina. Ley 26.844 (2013). Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210489/norma.htm> (consultado: 13 mar. 2017).
- Azpiazu, D. & Basualdo, E. (2004). Privatizaciones en la Argentina: genesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En: Petras, J. & Veltmeyer, H. (coords.). *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina* (p. 55-112). Buenos Aires: Prometeo.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Carta Europea de Derechos del Ciudadano en la Sociedad del Conocimiento, Lyon (2003). Disponible en: <https://www.frbb.utn.edu.ar/utec/utec/26/n5.html> (consultado: 13 mar. 2017).
- Cortes, R. & Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo: Argentina, 1890-1990. [Revista] *Estudios del trabajo*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en *Estudios del Trabajo* (ASET), 1 (1), p. 21-49.
- 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: Danani, C. & Hintze, S. (coords.). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (p. 33-60). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/365_pps08 - Protecciones y desprotecciones.pdf (consultado: 13 mar. 2017).
- Curcio, J. & Beccaria, A. (2011). Sistema de seguridad social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010. En: Danani, C. & Hintze, S. (coords.). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (p. 61-102). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C. (1996). La política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En Hintze, S. (coord.). *Políticas sociales: contribuciones al debate teórico-metodológico* (p. 21-38). Buenos Aires: EUDEBA.
- Elizalde, L. & Riorda, M. (2013). *Comunicación gubernamental 360*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Gascó, M. (2003). New technologies and institutional change in public administration. *Social science computer review*, 21 (6), p. 6-14. Disponible en: <http://itemsweb.esade.edu/idgp/Gasco2.pdf> (consultado: 13 mar. 2017).

- Giurgiu, L. & Barsan, G. (2008). The prosumer: core and consequence of the web 2.0 era. *Revista de informatica sociala*, 9 (5), p. 53-59. Disponible en: <https://ris.uvt.ro/wp-content/uploads/2009/01/giurguibirsan.pdf> (consultado: 13 mar. 2017).
- Grassi, E. (2003). Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E. (2012). Política sociolaboral en la argentina contemporánea: alcances, novedades y salvedades. *Revista de ciencias sociales (Costa Rica)*, (135-136), p. 185-198. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/3676>. (consultado: 13 mar. 2017).
- Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.
- I. T. Union. (2017) Personal computers (per 100 people) [en línea]. En: *EconStats*. Disponible en: http://www.econstats.com/wdi/wdiv_597.htm (consultado: 2 feb. 2017).
- Manifiesto del ciudadano digital (2005). Disponible en: <http://www.madrimas.org/cienciaysociedad/documentos/doc/ManifiestoCiudadanoDigital.pdf> (consultado: 2 feb. 2017).
- Manifiesto digital argentino. La sociedad del conocimiento como oportunidad, Buenos Aires (2002). Disponible en: http://www.fgd.org.ar/tec_manifiesto.htm (consultado: 2 feb. 2017).
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo paradigma: la asignación universal por hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Naser, A. & Concha, G (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile: CEPAL (Gestión pública, 73). Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El_Gobierno_electronico_en_la_gestion_Publica.pdf (consultado: 2 feb. 2017).
- Nielsen, J. (1995). *10 usability heuristics for user interface design* [en línea]. Fremont, California: Nielsen Norman Group. Disponible en: <https://www.nngroup.com/articles/ten-usability-heuristics/> (consultado: 13 mar. 2017).
- Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai: revista de ciencia política*, 2 (3), p. 96-111. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956> (consultado: 13 mar. 2017).
- Riorda, M. & Valenti, P. (2016). *Gobernautas y ciudadanos: los gobernantes latinoamericanos y la gestión de redes sociales*. [Buenos Aires?]: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: http://gobernauta.org/gobernautas_y_ciudadanos_completo.pdf (consultado: 13 mar. 2017).
- Toffler, A. (1980). *La tercera ola*. Bogotá: Plaza & Janes.
- World Bank (2017). *Internet users (per 100 people)*. Disponible en: <http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2>. (consultado: 2 feb. 2017).