Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 20, Nº 2, noviembre 2026, 437-456

Políticas Sociales y Cartas Públicas: burocracias locales y cuestión social[1]

Social Policies and Public Letters: Local Bureaucracies and Social Question

REBECA CENA
Confines-CONICET (Centro de Conocimiento, Formación e Investigación en Estudios Sociales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), Argentina
rcena@unvm.edu.ar

ANTONELLA GIORDANO
Universidad Nacional de Villa María, Argentina
giordanoanto4@gmail.com

Declaración de interés:
Nada para declarar.

https://doi.org/10.46468/rsaap.20.2.n1

Resumen: Esta nota de investigación analiza las cartas públicas como dispositivos mediadores de los procesos de implementación de políticas sociales en el siglo XXI. En convivencia con los procesos de digitalización, estos documentos reflejan las modalidades de gestión y acceso a las políticas sociales en el contexto de la Sociedad 4.0. Lejos de constituir soportes neutros, las cartas configuran las intervenciones estatales y permiten comprender las condiciones materiales y simbólicas de quienes participan en las tramas asistenciales. Asimismo, posibilitan identificar demandas, reconocimientos y legitimaciones, así como reconstruir las redes de actores involucrados en los procesos de intervención social. Se sostiene que estos documentos continúan siendo fundamentales para comprender la política social en los contextos locales contemporáneos.

Palabras clave: Programas sociales — Intervenciones estatales — Actores — Demandas — Egodocumentos

Abstract: This article analyzes public letters as mediating mechanisms in the implementation of social policies in the 21st century. Alongside digitalization processes, these documents reflect the ways in which social policies are managed and accessed within the context of Society 4.0. Far from being neutral supports, letters shape state interventions and provide insights into the material and symbolic conditions of those involved in social welfare networks. They also make it possible to identify demands, forms of recognition and legitimation, and reconstruct the networks of actors involved in social intervention processes. The article argues that these documents remain essential for understanding social policy and its implementation in contemporary local contexts.

Keywords: Social Programs — State Interventions — Actors — Demands — Egodocuments

[1] Artículo recibido el 16 de marzo de 2026 y aceptado para su publicación el 6 de noviembre de 2026.

1. Introducción

Para la tercera década del siglo XXI en América Latina y el Caribe, el porcentaje de trámites gubernamentales digitalizados en la categoría de ayudas sociales mostraba una amplia cobertura, ubicándose en un 84,2% (Cepal, 2023). Para el caso argentino, en aspectos vinculados al "Gobierno Electrónico", se introdujeron cambios paulatinos desde mediados de la década de 1990, como el documento y la firma digital, en convivencia con limitaciones en términos de conectividad e hibridez en términos de desarrollo administrativo. No sería hasta recién inaugurado el nuevo siglo que se incorporaría el Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional, la plataforma digital del Estado, y la agenda digital argentina (Cena, 2022).

De este modo, la introducción de las tecnologías digitales en las políticas sociales se da en un escenario marcado por lo que se ha denominado sociedades 4.0 (Scribano y Lisdero, 2019), con un desarrollo paulatino desde finales del siglo pasado hasta la actualidad. Se identificó así su incorporación en el acceso, difusión y presentación de información sobre intervenciones; la habilitación de entornos virtuales de interacción para saldar procesos de inscripción o gestión; la proliferación de videos que reproducen valores, virtudes, impactos y resoluciones; redes sociales; aplicaciones como Mi Argentina (Argentina) o MEP Móvil (Costa Rica) (Ochoa Chaves, 2021), así como la incorporación de billeteras virtuales y consultoras sociales (Cena, 2025).

Estos desarrollos vistos desde una mirada cupular, institucional, normativa de las administraciones nacionales del Estado, puede llevar a suponer que ello ha implicado un borramiento de otro tipo de prácticas y dispositivos en el acceso a las ayudas sociales. Es por ello que ahí nos posicionamos desde un abordaje capilar (Oszlak y O'Donnell, 2011) de las múltiples presencias y ausencias de lo digital tomando como unidad de observación un gobierno local. Sostendremos que, en un contexto de fuertes procesos de digitalización de las políticas sociales, aún se despliegan en los territorios locales dispositivos mediadores de las intervenciones estatales como son las cartas. La hibridez de los procedimientos burocráticos y operatorias estatales convoca así al análisis de la política social allí donde ella se erige y despliega (De Sena, Cena y Dettano, 2022). Partimos de comprender que la política social acontece en un mundo *onlife*[2].

[2] Esta expresión, acuñada inicialmente por Floridi (2015), sostiene que ya no es posible delimitar el mundo a partir de falsos binarismos, como "realidad" versus "virtualidad", "humano" versus "máquina" versus "naturaleza", etc.

Por tanto, el análisis documental de la misma —por medio de cartas públicas— permite reconstruir prácticas de lo estatal burocrático en las que conviven dinámicas socio-técnicas que involucran actores humanos y no humanos, ideas, tecnologías e instituciones (Gualavisí, 2024, p. 110). De allí que la complejidad de lo social requiera del análisis simultáneo de los procedimientos digitales, así como de los documentos en plena era digital.

En este artículo nos proponemos describir las cartas públicas como dispositivos mediadores de los procesos de implementación de políticas sociales en una ciudad intermedia de Córdoba, en el contexto pandémico y post pandémico. Las conceptualizamos como dispositivos en tanto "tiene[n], de una manera u otra, la capacidad de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar y asegurar los gestos, las conductas, las opiniones y los discursos" (Agamben, 2011, p. 257). Los documentos escritos —así como todos los elementos mediadores: páginas web, aplicaciones, formularios, certificados, resoluciones— operan como verdaderos dispositivos: "transforman, traducen, distorsionan y modifican el significado o los elementos que se supone que transmiten" (Hull, 2012, p. 253). Las cartas, lejos de ser fuentes neutras sobre los procedimientos de la política social, configuran modalidades, operatorias y relaciones con las agencias a las que se dirigen. De allí que, para Hull (2012), las ciencias sociales deban interesarse por los documentos escritos en un contexto en el que muchos consideran el fin de la era del papel.

La carta, como un dispositivo involucrado en el ciclo vital de la política social, condensa intencionalidades, actores, recursos y sensibilidades que movilizan la intervención estatal y sus operatorias. Como la bibliografía lo especifica, las cartas públicas poseen diversos propósitos como denuncias, reclamos y pedidos; evocan emocionalidades como el agradecimiento, la felicidad, el miedo y los halagos; al tiempo que permiten —como una fuente documental— aprehender las condiciones materiales y simbólicas de quienes se vieron involucrados en las tramas asistenciales. Así, entendidas como una modalidad de la política social —como modo de hacer la política social durante el peronismo, pero antes en los archivos parroquiales ingleses con solicitudes y reclamos de los demandantes de la asistencia local (Sokoll, 2000; Gestrich *et al.*, 2006)—, las cartas son una puerta de entrada a la cuestión social de un periodo determinado.

En este artículo delineamos entonces la pregunta no respecto a qué son las cartas, sino a qué papel desempeñan como dispositivos mediadores en la implementación de políticas sociales y qué tipo de afectaciones producen sobre las formas de vida de la población y en las operatorias de

la intervención estatal. Para ello, se introducen, en primer lugar, los conceptos centrales de política social y la carta como dispositivo mediador de la intervención estatal; en segundo lugar, se explicitan los pasos metodológicos, recuperando la tradición nacional e internacional del estudio de la correspondencia pública; en tercer lugar, se exploran los sentidos y lógicas contenidos en las cartas, particularizando en los escenarios, problemáticas, demandas y legitimaciones de las peticiones, así como en la trama de actores que sostienen los procesos de intervención social; por último, se presentan las reflexiones finales.

2. Cartas públicas en la política social

Tanto en el campo histórico-social como en el escenario político, en la asistencia social como en las metodologías del conocimiento, las cartas permitieron reconstruir la vida social de las personas en situación de pobreza, las dinámicas del asociacionismo, el consumo, el acceso a políticas sociales de vivienda, pensiones y salud, así como la participación ciudadana, funcionando también como un canal de proximidad entre el Estado y la sociedad.

La potencialidad de las cartas como hecho social (*sensu* Durkheim, 2001) no constituye una novedad para la sociología y las ciencias sociales. En estudios sobre los sistemas de pensiones en la historia argentina del Siglo XX (Ortiz Bergia, 2019); en aquellos orientados a pobres y enfermos en Europa (Gestrich *et al.*, 2012); los que abordan, antes de la conformación del Estado Moderno, el vínculo entre reyes y súbditos y los archivos parroquiales ingleses con solicitudes y reclamos de los demandantes de la asistencia local entre los siglos XVIII y XIX —las viejas leyes de pobres— (Sokoll, 2000; Gestrich *et al.*, 2006), las cartas siempre orbitaron los modos de implementación de la asistencia social. También se erigieron como un modo de conocer metodológicamente y acercarse a los estudios de las formas de vida de las poblaciones. Así, a principios del siglo XX, las cartas privadas fueron una base para explorar actitudes, valores y personajes vinculados al cambio social y a la adaptación cultural de inmigrantes polacos en Estados Unidos (Thomas y Znaniecki, 2006).

Para el caso argentino, se identificaron prácticas regulares de envío de cartas a gobernantes y a agencias estatales —particularmente de asistencia social— como elemento característico de la primera mitad del siglo XX (Ortiz Bergia, 2023). Con recurrencia —aunque no de manera excluyente—, en la época del gobierno peronista, las cartas fueron una

práctica extendida desde el inicio del primer mandato y se acrecentaron a partir del Segundo Plan Quinquenal en 1951. Esta modalidad no perdió vigencia: adentrado el nuevo siglo, durante 2015, la presidencia de la Nación argentina recibió 37.010 cartas y en 2016, 24.789, destinando a comienzos de 2017, según los datos oficiales, 50 agentes estatales a dar tratamiento a cada uno de esos envíos (Ortiz Bergia, 2019).

En lo que se ha denominado las "tramas asistenciales", las cartas de receptores de políticas sociales han sido ampliamente utilizadas en la literatura—junto a otros documentos como diarios y memorias— con el propósito de analizar las experiencias en torno a las intervenciones estatales. Estos documentos permiten acceder a la agencia de la población receptora de políticas sociales (Hitchcock, King y Sharpe, 1997; Gestrich *et al*., 2012). Por lo que su utilidad fue numerosa en archivos oficiales —municipales, provinciales y nacionales— y, en el caso de este estudio, forma parte de los circuitos de institucionalización de la demanda social a escala local.

En tanto móvil de la intervención estatal "desde abajo", pero reafirmada y legitimada como modalidad de la política local, las cartas se presentan como elementos que describen los escenarios enfrentados por los diferentes sectores en su vida diaria e instalan problemáticas (Elena, 2005), demandas y reconocimientos. Por tanto, las cartas son un elemento central de la política social, al contribuir a delimitar cuáles son las expresiones problemáticas de la cuestión social en un espacio y tiempo particular.

La carta erige una imagen sobre la constitución de problemas sociales, objeto de la política social. Por ello, las cartas públicas contienen elementos significativos como una hibridación de la esfera de lo privado y lo público, articulan sentimientos, refieren a las deudas del Estado y la co-constitución de un yo y un nosotros. La carta es así una relación social, donde el reconocimiento de la propia singularidad abre un espacio de formación subjetiva a través de la refracción con el otro estatal (Acha, 2007) que organiza y legitima roles, demandas y necesidades.

Las cartas poseen, además, una potencialidad teórica para el estudio de la política social. Invitan a los clásicos estudios focalizados en el ciclo vital de la política pública a revisitar las fases y momentos de la intervención, así como sus dimensiones relacionales y afectivas. Esa relación entre población y Estado a través de la escritura de la carta advierte una marca ciudadana en la que radica el inicio de una política pública "desde abajo". En tanto movilizadora y edificadora de peticiones, la carta constituye una demanda hacia el Estado que supone un acto de construcción

de problemas sociales, una solicitud de intervención en la comunidad local y la elaboración de una "respuesta" en el sentido material y simbólico. Es por ello que, a partir de las cartas, se evidencia una modalidad de la política social a escala local, resignificando así su ciclo: "la correspondencia también ha sido una práctica instituyente del espacio público y de la esfera estatal" (Ortiz Bergia, 2019, p. 162).

Los principales antecedentes vinculados a las cartas en la política social asumen una perspectiva histórica y centralizada predominantemente en la asistencia social nacional y provincial (Ortiz Bergia, 2023). En este artículo, interesa acentuar no sólo el análisis de las cartas en el comienzo de la tercera década del nuevo siglo, sino además proponer abordajes que recuperen localidades del interior. A nivel local, las cartas adquieren incluso rasgos distintivos: con la crisis del Estado social en los años noventa y la municipalización y descentralización de competencias, los gobiernos locales se convirtieron en actores clave en la gestión de demandas sociales. En ese marco, la correspondencia adquirió nuevas formas, manteniendo su función de mediación entre la ciudadanía y el Estado, como lo muestran los archivos municipales y provinciales de la Argentina contemporánea. En las oficinas de los municipios, los concejos deliberantes, los ministerios provinciales y nacionales y las organizaciones civiles hay acervos de correspondencia más o menos estereotipada con expresiones escritas, individuales y colectivas, con diferentes contenidos e intencionalidades.

Las cartas condensan desde la bibliografía de referencia, sentidos y sentires en torno a lo público, lo estatal, la satisfacción de necesidades, así como la construcción de problemas sociales. De este modo, permiten a los peticionarios transmitir sus pensamientos y sentimientos, aludir a situaciones personales e incluso íntimas, explicitar demandas materiales e informar sobre las condiciones de la vida cotidiana (Elena, 2005).

La práctica del envío de cartas en la política social asume diferentes formatos que se encuentran interpelados por la expresión de emociones de manera escrita. Muestran de manera particular su inscripción en los problemas sociales, la demanda de bienes y servicios y la solicitud de la intervención estatal, todos ellos elementos centrales para el análisis de la política social.

3. Metodología de trabajo con cartas

Para llevar a cabo este estudio realizamos un relevamiento documental con el propósito de describir el proceso de implementación de la política social de transferencia de ingresos en el municipio de La Calera, provincia de Córdoba[3]. Las cartas consistieron en piezas de correspondencia en papel y manuscritas enviadas por beneficiarios a agencias municipales durante el período pandémico y post pandémico. Cada una de las cartas trabajadas condensa una intencionalidad —elevar una demanda o una petición—, un objetivo —pedir, solicitar, rogar, etc.— y un propósito —acceder a bienes y servicios—. Los documentos también adoptan una configuración basada en el tipo de papel utilizado —hoja de cuaderno, fragmento de papel, hoja en blanco—, el modo de escritura manuscrita, así como la referencia a determinadas sensibilidades —como la urgencia, la angustia, la incertidumbre, etc.—.

Las cartas representan una complejidad ontológica y metodológica, dado que, como hecho social (*sensu* Durkheim, 2001), poseen sentidos y lógicas directamente vinculados a las condiciones de vida de la población, y metodológicamente constituyen una vía de entrada para analizar los modos en que las políticas sociales organizan, movilizan y edifican demandas.

En este estudio, la carta es analizada en su contexto de producción. Lejos de ser documentos aislados, son una práctica vinculada a la política social, pero también a una dinámica burocrática. La carta moviliza prácticas y procedimientos al inscribirse en un expediente que se genera, que organiza ese tipo de intercambios, las razones que movilizaron su escritura y presentación, así como los mecanismos más o menos aceptados de las burocracias para su procesamiento.

En el contexto de este estudio en el municipio de La Calera, la carta se ubica en un conjunto documental y se encuentra acompañada de otros cinco documentos: Fotocopia de documento nacional de identidad, informe socioeconómico y ambiental realizado por un trabajador/a social, Decreto publicado en el boletín oficial detallando la política pública asignada, orden de pago y, por último, un comprobante de pago por parte del municipio. Todos estos elementos que acompañan las cartas poseen

[3] Este artículo supone una profundización de uno de los hallazgos identificados en el trabajo final de grado de Giordano (2024) en el marco del proyecto de investigación aprobado por el Instituto de Investigación de la Universidad Nacional de Villa María y dirigido por Cena: "Políticas sociales orientadas a jóvenes en ciudades del interior de la provincia de Córdoba: prácticas socioeducativas, sociolaborales y digitalización de la vida cotidiana".

también una intencionalidad vinculada a justificar, certificar y legitimar lo dicho en la correspondencia.

La carta en contexto es un espacio significativo para la indagación científica con una amplia tradición en la historiografía (Ortiz Bergia, 2024). En el campo de los estudios sociales, como objeto de observación, expresa una de las tantas maneras en que las políticas sociales hacen sociedad. Escribir y presentar una carta supone saberes respecto a lo que se espera de la población beneficiaria en esos espacios administrativos, cuáles son los modos de argumentar y sostener una demanda, cómo movilizar la maquinaria estatal (Ortiz Bergia, 2019), pero sobre todo un síntoma respecto a la socialización en los procedimientos burocráticos y los entramados de interacción en torno a las agencias estatales. Para el abordaje de las sensibilidades, las cartas públicas son espacios desde donde reconstruir la vida de las personas, dado que son delimitadas como fuentes capaces de revelar, deliberada o accidentalmente, las condiciones materiales de existencia de quienes las escriben.

Las cartas —en tanto hecho social— permiten a través del análisis documental acceder a posiciones, esquemas de percepción y emocionalidades de las poblaciones. En estudios clásicos de la sociología, la carta es un objeto de indagación a partir del cual rastrear las prácticas culturales (Nedel *et al*., 2020), demandas, emocionalidades, maneras de construir y delimitar problemas y modos de hacer la política social (Elena, 2005).

Para el trabajo con estos documentos se trabajó con cinco expedientes y la totalidad de sus documentos mencionados; por tanto, cada unidad de análisis quedó conformada por 30 registros, de los cuales se seleccionaron para este artículo las cartas que fueron organizadas y grilladas en una matriz de análisis. La matriz de datos es una herramienta analítica que permite sistematizar, organizar, reducir y mostrar información cualitativa de manera que facilite el análisis comparativo y la identificación de patrones (Cena, 2021). Aunque inicialmente el muestreo vinculado a la selección de las cartas de los cinco expedientes puede parecer cuantitativamente breve, la densidad de los problemas sociales que condensa y su inscripción en el ciclo vital de la política social local le otorga validez testimonial, aportando rastros de un quehacer cotidiano de una de las maneras usadas por la población para lograr la provisión de determinados recursos para el hogar (De Paz Trueba, 2025).

La matriz quedó confeccionada del siguiente modo: en sus hileras se ubicaron las unidades de observación, garantizando el anonimato a través de un ejercicio de asignación de códigos; y en las columnas se completaron con las siguientes categorías: transcripción de lo narrativo de la

carta, género de quien la envía, referencia a emociones, sensibilidades y demandas. A modo de referencia, se presenta la Tabla 1.

Tabla 1

Categorización de documentos

Código de carta Código alfanumérico asignado a cada documento para garantizar su anonimato.	**Texto** Transcripción del contenido de la carta.	**Género** De quien escribe y se posiciona como autor/a del documento.	**Sensibilidades** Referencia a emociones, sensaciones que movilizan la demanda.	**Demanda** Propósito de la carta, aquello que se solicita y moviliza la escritura del documento. Bien o servicio.

Nota. Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

4. Resultados

La carta y la pobreza: sobre intenciones y escenarios

La carta posee efectos burocráticos, políticos y subjetivos que configuran la política social. Es parte constitutiva de los dispositivos que edifican una relación social entre sujetos demandantes de las intervenciones y el Estado. Por eso es que, en este artículo, nos interesa junto a Hull (2012) no describir ni definir qué es una carta, sino comprender el papel de los dispositivos "cartas" en estos procesos vinculados a la política social. Así, las cartas y los legajos que las contienen son instrumentos de las burocracias estatales y constituyen las reglas, ideologías, conocimientos, prácticas, subjetividades, resultados e incluso las interacciones burocráticas de la política social. La carta, a su vez, permite inferir toda una estructura social que orbita la política social: desde la informalidad laboral, los procesos de intervención estatal y sus operatorias, las estructuras familiares, la constitución de demandas sociales, etc.

La demanda es uno de los componentes centrales de las cartas (Ortiz Bergia, 2019): la petición de determinados bienes y servicios vinculados a las condiciones materiales de existencia de las poblaciones. Aunque la bibliografía identificó que la demanda no es una característica exclusiva, en el caso bajo estudio, condensan solicitudes vinculadas a necesidades en salud, trabajo, infraestructura, servicios básicos, que demandan la atención estatal en un contexto marcado por los resabios de la pandemia

que, junto con los persistentes indicadores de pobreza e indigencia, para 2021 arrojaron un 45% de pobreza para el Gran Córdoba (Giordano, 2024). Esto puede advertirse tanto en los datos cuantitativos de los hogares, como en la mirada de agentes estatales que sostuvieron que "En la pandemia se fue incrementando el nivel de pobreza en La Calera, es más, en el día se recibían 10/15 cartas de pedidos de asistencia social" (Giordano, 2024, p. 72).

Así, desde materiales para la construcción, "Pido su ayuda para obtener materiales de construcción: Cemento, hierro, arena, granza, un inodoro, chapas para el techo tirantes, todo para la construcción de la habitación antes mencionada" (CR4), hasta la solicitud de dinero y transferencias para pagar servicios básicos como la luz "si nos pueden colaborar para poder pagar la luz ya que hace varios meses que no la podemos pagar" (QM4), la intencionalidad de las cartas se presenta desde la demanda de un bien o servicio que falta o no es suficiente y que remite a las condiciones de vida de las poblaciones.

Los contenidos de las cartas indican también cómo se construye el problema objeto de la demanda y las condiciones que *legitiman el pedido*. De este modo, las referencias a determinadas emocionalidades, condiciones materiales de existencia y desigualdades "sustentan" la demanda. En las políticas sociales "movilizadas desde abajo", en un ciclo vital de la intervención estatal que se resignifica a fuerza de las demandas contenidas en cada una de las cartas —como circuito institucionalizado, pero también instituyente de las burocracias locales— se condensan los motivos que acompañan en un ejercicio legitimatorio una solicitud al agente estatal. Así, las desigualdades etarias, económicas y laborales sustentan los argumentos de la solicitud: "con mi marido somos personas grandes, tengo 56 años y estamos desocupados" (QM4); "hace un mes quedé desempleada y lo que gana mi marido es para la comida" (VC3).

Las cartas comunican carencias y posicionan al remitente en una relación institucional con el Estado, en la que el pedido se vuelve un mecanismo de reconocimiento de su estatus como 'pobre' y, por lo tanto, sujeto legítimo de intervención. En términos de Simmel (2002), las condiciones de pobreza designan un estado material y una relación social en la que el sujeto se constituye como tal en el acto de demandar asistencia. En el caso bajo estudio, la carta como dispositivo mediador erige demandas, problemas, necesidades, sujetos y mecanismos de asignación de recursos que reflejan los modos en que la asistencia social se escenifica a escala local. Si bien los recursos legitimarios son parte constitutiva del proceso de redacción de una carta (Ortiz Bergia, 2019), también cons-

truyen una relación social. El contenido de las cartas asume un valor testimonial sobre las razones y las condiciones materiales de existencia (familiares, laborales, etc.) que movilizan la petición al Estado. Al tiempo que las cartas en tanto documentos indispensables de los "legajos de las peticiones" producen actos determinados y concretos de pedir, demostrar y acreditar. Así no sólo se legitima un pedido, sino que también se erige una relación de merecimiento al acreditar —como parte de las tecnologías de la desconfianza— la situación que sustenta la intervención. Desde esta perspectiva, las cartas son artefactos legitimadores de las peticiones, documentos acreditadores de la falta y la necesidad frente a la sospecha (Díaz Cruz y Leal Martínez, 2024).

También las cartas *reconstruyen los escenarios sociales* en los que la vida cotidiana de las poblaciones receptoras se erige. En otras palabras, las cartas describen con claridad los problemas sociales, donde la asistencia propone "mitigar" ciertas manifestaciones extremas de la diferencia social (Simmel, 2002). Instalan situaciones de las más amplias, que abarcan desde barrios urbanos sin cloacas ni desagües, hasta falta de escuelas y pueblos rurales sin electricidad, agua corriente u otros servicios públicos (Elena, 2005). En el caso bajo estudio, aparece la falta de empleo y consecuentemente de ingresos para satisfacer necesidades básicas alimentarias y de salud, etc.

Cada una de las cartas condensa información de orden factual (Dauphin, 2014) sobre ciertos acontecimientos como ensamblajes familiares, inclemencias climáticas, tormentas y fenómenos que ponen al descubierto las desigualdades sociales: "e tenido un problemita con el techo de mi casa ya que mi techo es de chapa y con este viento se me han volado algunas" [*sic*] (VC3); sobre las condiciones de vida relativas a las viviendas, situaciones de salud, condiciones de informalidad laboral y coberturas de jubilaciones, expresiones todas de la cuestión social: "yo trabajo como albañil, no contando con un sueldo fijo" (CR4); o sobre la naturaleza de algunas relaciones familiares y prácticas de cuidados intergeneracionales, "A mi cargo tengo a una persona mayor, de 74 años, primo hermano de mi madre" (CR4). De esta manera, las cartas permiten reconstruir las condiciones materiales de existencia de quienes las escriben y, por tanto, la configuración de la cuestión social en territorios locales en un espacio-tiempo determinado.

Las cartas son un rasgo inherente del funcionamiento de las organizaciones políticas y densifican procesos de *burocratización* de los aparatos estatales a escala local (Ortiz Bergia, 2019). La práctica documental busca asentar hechos al tiempo que modula procedimientos y trámites

específicos como parte de la lógica esencial de la administración pública (Díaz Cruz y Leal Martínez, 2024). Como parte del circuito burocrático, las cartas favorecen una petición estandarizada y susceptible de ser replicada. En este caso, la carta no es una opción del proceso de burocratización de las demandas (Lipsky, 2010), sino un elemento indispensable del inicio de la misma, por lo que su valor legitimatorio se vuelve ineludible.

El análisis de las cartas supuso identificar su intencionalidad y función en la política social como parte de una operatoria en el ámbito de las burocracias asistenciales, así como la referencia a recursos de legitimación de las solicitudes. Se identifica que más allá de la petición formal de bienes y servicios, los contenidos de las cartas habilitan la reconstrucción de los escenarios sociales en los que se inscriben las demandas de la población.

Trama de actores

La carta pública contiene la trama de actores que configuran la política social. Preguntarnos por quién escribe la carta, a quiénes va orientada, quién se posiciona como destinatario de la misma, qué instituciones o agentes institucionales aparecen mencionados, qué otros agentes significativos surgen en la trama de la escritura expresa quiénes hacen la política social. En los contornos de las esferas estatal, pública, privada, organizacional, mercantil y digital, observamos las maneras en que se erige lo social y su abordaje en la política social (Cena, 2025). En el marco de este apartado, la carta no constituye un acto individual, sino que indica una escena colectiva en torno a los problemas que son expresión de la cuestión social.

Como mecanismo burocrático de presentación de una demanda, la carta contiene una trama de actores que la acompañan: desde la autoría en la escritura de la petición, pasando por ser el principal afectado de la situación problemática, hasta constituirse en móvil de la demanda. Según Robirosa (2008), los actores son individuos, grupos, organizaciones o instituciones (empresas, organismos de gobierno, organizaciones sociales, etc.) que se caracterizan o identifican a partir de un papel, rol o posición particular que asumen en un escenario social, teniendo en cuenta sus propósitos o intereses respecto de ese escenario o lo que se procesa en él, en este caso, en relación con la política social. “Una serie de cartas puede estar compuesta a partir de una persona [...] de una relación entre dos personas [...] de una red (una familia, una empresa, una

asociación, una colectividad...)" (Dauphin, 2014, p.13). Así, estudios previos señalan la presencia de tramas comunitarias, vecinales, de cercanía y comunidades digitales como apoyaturas de la política social (De Sena, Cena y Dettano, 2022).

En el caso de este estudio, la persona que redacta la carta describe una demanda, explicitando la presencia de personas mayores a cargo, hijos/as, esposos desempleados, etc. Si bien la intervención estatal termina siendo personificada burocráticamente en quien redacta la carta, el receptor se multiplica. Así, la persona emisora de la carta se posiciona como la portavoz con la capacidad de presentar, elevar un escrito y asumir la "representación" de otros/as menores de edad, personas mayores o que padecen alguna enfermedad. Como portavoz autorizado, quien eleva la petición actúa en nombre de otros/as y sobre el problema mismo, en términos de Bourdieu (1999), "en la medida en que su palabra concentra el capital simbólico acumulado por el grupo que le ha otorgado ese mandato y de cuyo poder está investido" (p. 69).

Las cartas estudiadas en su totalidad fueron escritas por mujeres, como parte de las diversas estrategias que despliegan a la hora de generar ingresos en sus hogares (De Paz Trueba, 2025) y en sintonía con lo que otros estudios han identificado respecto a la temprana relación de la escritura epistolar con las mujeres (Bracamonte, 2025). En las cartas, las mujeres erigen diferentes roles: jefas de hogar, amas de casa y/o trabajadoras, sostenes de familia. Estos diversos roles resuenan en una tradición de escribir cartas en la política social asumiendo diferentes posiciones: como "trabajador productivo, el humilde suplicante y la madre abnegada" (Elena, 2005).

La escritura y presentación de cartas para gestionar ingresos para los hogares forma parte del "trabajo invisible" de las mujeres, que sin ser trabajo doméstico (Schijman y Laé, 2011), se ubican dentro de los trabajos no directamente remunerados y significan una vuelta al espacio de lo público que reditúa al interior de la unidad doméstica, generando acceso a recursos económicos y materiales (Cena, 2019). Además, desde hace tiempo se identificó la feminización de las políticas sociales como un rasgo sobresaliente del presente siglo (De Sena, 2014). En este caso, la mujer toma el lugar y la responsabilidad para la redacción del escrito y su presentación, como móvil de la política social, pero también es quien explicita la situación que se vive en el hogar. Este posicionamiento de la mujer madre, trabajadora, cuidadora, señala demandas que reafirman y edifican criterios de género (como aquella visión que señalaba como destino inexorable de la mujer el ocuparse del hogar en tanto madre)

(Barros *et al*., 2016). Este punto nos permite problematizar no sólo quién se posiciona como autor/a de la carta, sino también las voces que porta y en nombre de qué (la cobertura de medicamentos de personas adultas a cargo, la mejora del hogar para sus niños/as, la cobertura de determinados servicios básicos, etc.).

El segundo actor surge del destinatario de la carta, en tanto el documento busca generar un intercambio y comunicarse con la burocracia local o los agentes que representaban "el rostro" del Estado (De Paz Trueba, 2025). De este modo, las cartas públicas son una puerta de entrada al análisis de la política social a escala local, en tanto éstas no comienzan y terminan exclusivamente en las oficinas gubernamentales de alto nivel, sino que las moldean en las interacciones que acontecen al momento de ejecutarlas e interactuar con la población receptora a escala local (Lipsky, 1980). Así, en el encabezado de la carta se hace referencia a la persona a quien se dirige y con quien se entabla la interacción: que suele ser un dirigente, figura política o quien represente al gobierno de turno: "Al señor intendente me dirijo" (SM1), "Al Sr que corresponda" (QM4), "Sr Asistente social del Ceder" (CR4). Las burocracias locales o de nivel de calle se vuelven fundamentales para la articulación de las demandas y su satisfacción, dado que sus decisiones impactan significativamente en el bienestar y las oportunidades de las personas.

Complementariamente con ello, la carta como dispositivo relacional supone una jerarquía entre un sujeto que demanda la ayuda y quien posee la decisión de otorgar o no el bien y servicio demandado. Así se sujecionan (Scribano, 2011) las modalidades y condiciones de la reproducción cotidiana de la existencia a otro externo, jerárquico y gubernamental a escala local. La carta concretiza una estructura social de la jerarquía y moviliza una gramática de la subordinación hacia la autoridad estatal. Fórmulas como "Me dirijo a usted" (CR4) o "Señor intendente [anonimizado]. Me dirijo a usted" (VC3) no son meras convenciones burocráticas: concretizan una estructura jerárquica de la ayuda (Ortiz Bergia, 2019). En los modos en que se configura el pedido, la referencia al uso de apelaciones directas a la figura de autoridad (del intendente), así como la fórmula de respeto en los encabezados de las cartas (usted, señor intendente, etc.) son piezas de una escritura estratégica que intenta movilizar sentidos, significados y abordajes de lo social (Dauphin, 2014). El enviar una carta a un funcionario o burócrata, se constituye en una expresión de la desigualdad entre un agente que solicita, pide, explicita sus condiciones materiales de existencia, sus motivos y motivaciones, su constitución familiar, el destino de la ayuda y un agente estatal, que con

todo el poder simbólico de lo estatal (*sensu* Bourdieu, 1999) se expide respecto a la demanda (Giordano, 2024)[4]. El Estado es el poseedor del "punto de vista de lo universal" (*sensu* Bourdieu), que se impone como la perspectiva legítima sobre las necesidades, los problemas y los sujetos.

El tercer actor es de índole colectiva. En las narrativas de las correspondencias se nombran diferentes personas que forman parte del hogar y que se presentan como actores afectados también por las problemáticas: hijos, esposo/esposa, tíos, hermanos. Los actores indirectos son convocados en la carta como afectados por el contexto de carencia y legitimantes de la petición: "A mi cargo tengo a una persona mayor, de 74 años, primo hermano de mi madre" (CR4); "Tengo miedo por mis hijos" (VC3); "Ya que con mi marido" (QM4). Estas expresiones reflejan un lugar sensible en la petición, protagonizando la situación descrita en la carta, humanizándola y reforzando la legitimidad de la demanda.

Por último, se observa que, al finalizar la redacción del escrito, se deja constancia de un número de teléfono como medio de comunicación con quien envía la carta, con la intención de recibir una respuesta, ampliar información y así proseguir en los trámites que supone la implementación de la política social municipal. Este número no siempre es de quien firma la carta, sino de un tercero/a —un familiar y/o vecino que se menciona como referencia—. Ello supone una y otra vez la presencia de vinculaciones y apoyaturas —como redes de cercanía, vecinales, comunitarias, políticas— que sostienen la política social. Además, señala una de las expresiones de las brechas digitales que advertimos en la introducción: la convivencia en pleno siglo XXI de una creciente y paulatina digitalización de los trámites asistenciales del Estado, con el no acceso, uso y apropiación de las tecnologías y su diálogo con las posibilidades/limitaciones de acceso a las prestaciones estatales relacionadas a las condiciones de carencia de la población.

En las correspondencias escritas al Estado no existen un autor y un receptor en términos estrictos, sino que se presentan diferentes actores que, de manera directa o indirecta, son sujetos que estructuran el argumento, legitiman las peticiones, encarnan las problemáticas, etc. La exploración de las cartas como modalidad de la política social advierte modalidades y tipos de relaciones de cercanía, vecindad y parentesco,

[4] "no solo las cartas fueron un punto de partida a la hora de observar algunos datos, sino que, de acuerdo al relevamiento realizado por la trabajadora social de ese momento y su posterior explicación en el correspondiente Informe Económico Social y Ambiental se puede ver reflejado la situación de vida de los sujetos receptores" (Giordano, 2024, p. 74). Como respuesta a la demanda solicitada la población receptora recibe un decreto que condensa la cuantía de la transferencia de ingresos.

las mediaciones entre una demanda aparentemente individual con resonancias en lo colectivo y los soportes de la política social que suponen una pluralidad de actores que exceden el vínculo Estado-población receptora.

5. Conclusiones

Las políticas sociales en el siglo XXI condensan desafíos para la investigación, tales como la heterogeneidad e hibridez de los procesos de intervención estatal. Ello supone la convivencia de la digitalización de las políticas sociales con prácticas e interacciones cara a cara, requiriendo del ejercicio investigativo esfuerzos para registrar los momentos y entornos de despliegue de las mismas. Así, la vinculación de las cartas públicas con la cuestión social, lejos de pertenecer a prácticas del pasado, en pleno siglo XXI continúa vigente en el abordaje de la política social.

El análisis documental de la política social —por medio de cartas públicas— reconstruye prácticas de lo estatal burocrático en las que conviven dinámicas socio-técnicas que involucran actores humanos y no humanos, ideas, tecnologías e instituciones. Ello invita a desplazar la visión de la burocracia como una "máquina neutral", identificándola como un espacio donde los dispositivos (legajos, cartas) producen reglas, ideologías y subjetividades. La política social se materializa en la carta pública. Incluso, lejos de ser fuentes neutras sobre los procedimientos de la política social, configuran sus modalidades y operatorias. De ese modo, las cartas reproducen también lógicas en torno a la política social, erigiendo roles, jerarquías, demandas, procedimientos, etc.

Como hecho social (*sensu* Durkheim, 2001), las cartas poseen sentidos y lógicas directamente vinculados a las condiciones de vida de la población, los sentires en torno a los problemas sociales, así como la referencia a lógicas y modalidades de la intervención estatal. Desde la presentación de demandas, pasando por la expresión de problemas sociales y/o económicos, las condiciones estructurales de vivienda, la situación ambiental y de salud de cada hogar, las cartas poseen información factual en torno a la cuestión social del momento. Concentra los escenarios de la vida cotidiana (informalidad, crisis habitacional, falta de servicios) que muchas veces los indicadores estadísticos no captan. Fenómenos climáticos o familiares se transforman inmediatamente en crisis de subsistencia, obligando a la política social a actuar como "mitigadora de la diferencia".

Al mismo tiempo, en las cartas la mujer emerge como la principal portavoz y gestora de la pobreza, reafirmando roles de cuidado en el contacto con el Estado y erigiendo una vez más las múltiples jornadas de trabajos que se superponen y solapan en las prácticas de cuidados. Las cartas, su escritura, presentación y seguimiento complementan los tiempos y esfuerzos que las mujeres dedican a cumplir con los requisitos, trámites, reuniones y contraprestaciones que exigen los programas estatales de asistencia. Frente a las tradicionales jornadas laborales y de cuidados, el espacio público involucra tareas de gestión de políticas sociales —en este caso, a través de cartas, pero la evidencia sugiere también otras prácticas en lo público estatal que permiten conceptualizar una triple jornada (Cena, 2019)— que repercuten en recursos dentro de la unidad doméstica. Además, detrás de cada firmante hay una trama (hijos, ancianos, vecinos) que encarna la demanda.

La carta supone y reproduce relaciones sociales al cristalizar una jerarquía política. Al escribir, cada una de las personas remitentes no solo demandan, sino que reconocen al Estado como el poseedor del "punto de vista universal" (Bourdieu, 1999) para acreditar necesidades, reconocimientos y recursos, y se posiciona en una situación de demandar asistencia estatal.

Metodológicamente, la carta constituye una vía de entrada para analizar los modos en que las políticas sociales organizan, movilizan y edifican demandas, permitiendo incluso reflexionar sobre los modos en que se teorizan los procesos de implementación. Señalan un intersticio por donde reconstruir el "ciclo vital" de las intervenciones estatales y los saberes y sentidos respecto a lo que se espera de la población beneficiaria en esos espacios administrativos, cuáles son los modos de argumentar y sostener una demanda, cómo movilizar la maquinaria estatal, etc. Ello refiere a una socialización sobre los procedimientos burocráticos y los entramados de interacción en torno a las agencias estatales. Estas cartas poseen un gran valor metodológico, convirtiéndose en un material empírico que permite leer cómo se configuran las formas de vida de la población, los problemas sociales de época, así como los vínculos sensibles y jerárquicos entre Estado y población en la trama de la política social.

Referencias bibliográficas

Acha, Omar (2007). Cartas de amor en la Argentina peronista: construcciones epistolares del sí mismo, del sentimiento y del lazo político populista. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 8(1). https://doi.org/10.4000/nuevomundo.12272

Agamben, Giorgio (2011). ¿Qué es un dispositivo? *Sociológica* (México), *26*(73), 249-264. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732011000200010&lng=es&tlng=es.

Barros, Mercedes; Morales, Virginia; Reynares, Juan y Vargas, Mercedes (2016). Las huellas de un sujeto en las cartas a Perón: Entre las fuentes y la interpretación del primer peronismo. *Centro de Estudios Históricos ""Prof. Carlos S. A. Segreti""; Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*, 7(11), 234-260. http://hdl.handle.net/11336/108347

Bourdieu, Pierre (1999). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Akal.

Bracamonte, Lucía (2025). Mujeres y escritura epistolar en la historia: trazos entre lo íntimo, lo doméstico y lo público. *Descentrada*, *9*(1), e248. https://doi.org/10.24215/25457284e248

Cena, Rebeca (2019). Discusiones en torno a los cuidados sociales: ¿hacia una triple jornada? Reflexiones desde poblaciones destinatarias de políticas sociales. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, (81), 22-37. http://hdl.handle.net/11336/107263

Cena, Rebeca (2021). Imagen del Mundo y Políticas Sociales: reflexiones metodológicas en torno al análisis documental. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, *22*(2), 65-81. http://hdl.handle.net/11336/185089

Cena, Rebeca (2022). ¿Dónde están las políticas sociales? Sobre intervenciones estatales y procesos de digitalización en las sociedades 4.0. *Ehquidad Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social*, *18*(2), 243–262. https://doi.org/10.15257/ehquidad.2022.0019

Cena, Rebeca (2025). Cuestión social, políticas sociales y mundos digitales: un abordaje desde los intersticios del proceso de implementación. En M. Rosales y B. Delupi, *La política y lo político en el campo de las ciencias sociales, humanas y actividades artísticas* (pp. 49-67). Editorial Centro de Estudios Avanzados.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023). Observatorio de Desarrollo Digital (ODD). https://desarrollodigital.cepal.org/es

Dauphin, Cécile (2014). La correspondencia como objeto histórico: un trabajo sobre los límites. *Políticas de la Memoria. Anuario de investigación e información del CeDInCI*, *14*(1), 9-12.

De Paz Trueba, Yolanda (2025). Pedir y agradecer. Las mujeres y la escritura de notas como estrategia asistencial. *Descentrada*, *9*(1), 1-21. https://doi.org/10.24215/25457284e251

De Sena, Angélica (2014). Las mujeres ¿protagonistas de los programas sociales? Breves aportes a la discusión sobre la feminización de las políticas sociales. En Angélica De Sena (Ed.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp. 99-126). Estudios Sociológicos Editora.

De Sena, Angélica; Cena, Rebeca y Dettano, Andrea (2022). Chasing the Research Object: Social Policies and Emotions in Virtual Spaces. En Adrián Scribano, Maximiliano Korstanje y Antonio Refele (Eds.), *Global Emotion Communications: Narratives, Technology, and Power* (pp. 195-222). Nova Science Publishers.

Díaz Cruz, Arturo y Leal Martínez, Alejandra (2024). (Des/con)textualizaciones burocráticas. Tensiones en torno a las interacciones y a las prácticas documentales de la burocracia del transporte en la Ciudad de México. *Revista Colombiana de Antropología*, *60*(1), 26-49. https://doi.org/10.22380/2539472X.2590

Durkheim, Emile (2001). *Las reglas del método sociológico*. Ediciones Coyoacán.

Elena, Eduardo (2005). What the People Want. State Planning and Political Participation in Peronist Argentina. *Journal of Latin American Studies*, *37*(1), 81-108. https://doi.org/10.1017/S0022216X04008569

Floridi, Luciano (2015). *The Onlife Manifesto. Being Human in a Hyperconnected Era*. Springer Open, Cham.

Gestrich, Andreas; Hurren, Elizabeth y King, Steven (2012). *Poverty and Sickness in Modern Europe: Narratives of the Sick Poor, 1780–1938*. Continuum Books.

Gestrich, Andreas; King, Steven y Raphael, Lutz (2006). *Being Poor in Modern Europe. Historical Perspectives 1800-1940*. Peter Lang Verlag.

Giordano, Antonella (2024). *El proceso de implementación de políticas públicas: Políticas Sociales de transferencia de dinero en La Calera durante Pandemia por Covid-19*. [Tesis de grado para optar por el título de Licenciada en Ciencia Política] Universidad Nacional de Villa María. Mimeo.

Gualavisí Limaico, Alexandra Belén (2024). *Trayectoria socio-técnica de la co-construcción de la noción de pobreza en el Ecuador: hacia la problematización del Estado de Bienestar Digital*. [Tesina de especialización] Flacso.

Hitchcock, Tim; King, Peter y Sharpe, Pamela (1997). *Chronicling Poverty: The Voices and Strategies of the English Poor, 1640–1840*. St. Martin's Press.

Hull, Mattheu (2012). Documents and bureaucracy. *Annual review of anthropology*, *41*(1), 251-267. https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.012809.104953

Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public service*. Russell Sage Foundation.

Nedel, Víctor Hugo; Mendes Dos Santos, Andreia y Pires Corrêa De Lacerda, Miriam (2020). O recurso da "metodologia de cartas" como forma de captura dos fluxos urbanos de jovens contemporâneos. *DESIDADES: Revista Científica da Infância, Adolescência e Juventude*, *8*(27), 77-92.

Ochoa Chaves, Luisa (2021). *Producción social de aplicaciones móviles para la participación ciudadana en el marco del gobierno abierto de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México* [Doctoral dissertation] Universidad Complutense de Madrid.

Ortiz Bergia, María José (2019). Cartas públicas: Claves metodológicas y usos históricos posibles. *Prohistoria XXII*, *6*(31), 161-180. http://hdl.handle.net/11336/89568

Ortiz Bergia, María José (2023). Modos de pedir al Estado: lenguajes de asistencia social en Argentina, 1930-1955. *Revista De Indias*, 83(288), 491–517. https://doi.org/10.3989/revindias.2023.024

Ortiz Bergia, María José (2024). Comparar para qué, qué y cómo: operaciones comparativas en la historiografía social argentina contemporánea. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 24(2), 1-15. http://dx.doi.org/10.24215/2314257Xe217

Oszlak, Oscar y O'Donell, Guillermo (2011). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En *Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Robirosa, Mario (2008). Articulación, negociación, concertación. *Mundo Urbano*, 31, UNQ.

Schijman, Emilia y Laé, Jean François (2011). Las rondas de las mujeres por las ventanillas del Estado: Etnografia de un trabajo invisible. *Trabajo y sociedad*, (16), 67-83.

Scribano, Adrián (2011). Un bosquejo conceptual del estado actual de la sujeción colonial. *SINAIS – Revista Eletrônica - Ciências Sociais*, *9*(1), 43-75.

Scribano, Adrián y Lisdero, Pedro (2019). *Digital Labour, Society and the Politics of Sensibilities*. Springer.

Simmel, Georg (2002). *Sobre la individualidad y las formas sociales: Escritos escogidos*. Editorial UNQ.

Sokoll, Thomas (2000). Negotiating a Living: Essex Pauper Letters from London, 1800-1834. *International Review of Social History*, *45*, 19-46.

Thomas, William y Znaniecki, Florian (2006). *El campesino polaco en Europa y en América* Centro de Investigaciones Sociológicas.