

Protecciones y desprotecciones (III)

La seguridad social en el nivel territorial. Argentina, 2003-2015

Claudia Danani y Susana Hintze
(coordinadoras)

Alejandra Beccaria, María Ignacia Costa,
Javier Curcio, Claudia Danani,
María Victoria Deux Marzi,
Fernando Falappa, Susana Hintze,
Verónica Mossier
y Sergio Rottenschweiler

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

PROTECCIONES Y DESPROTECCIONES (III)
LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL NIVEL TERRITORIAL.
ARGENTINA, 2003-2015

Claudia Danani y Susana Hintze
(coordinadoras)

Protecciones y desprotecciones (III)
La seguridad social en el nivel territorial.
Argentina, 2003-2015

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Protecciones y desprotecciones III : la seguridad social en el nivel territorial : Argentina, 2003-2015 / Alejandra Beccaria ... [et al.] ; coordinación general de Claudia Danani ; Susana Hintze. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2019.

482 p. ; 21 x 15 cm. - (Política, políticas y sociedad ; 36)

ISBN 978-987-630-434-4

1. Política Social. 2. Seguridad Social. I. Beccaria, Alejandra. II. Danani, Claudia, coord. III. Hintze, Susana, coord.

CDD 361.610982

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2019

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de la colección: Andrés Espinosa - Ediciones UNGS

Diseño de tapas: Daniel Vidable - Ediciones UNGS

Ilustración de tapa: Jeremy Bishop en Unsplash

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Miriam Andiónach

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Impreso en XANTO [conceptos gráficos]

Pje. Mattos 3373 - 2000 Rosario

en el mes de septiembre de 2019.

Tirada: 200 ejemplares.



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Introducción

Objeto, estructura y alcances del libro

Claudia Danani y Susana Hintze.....9

Capítulo 1

La seguridad social argentina a nivel territorial: cuestiones teórico-metodológicas y desarrollos empíricos en relación con el sistema nacional y casos provinciales seleccionados

Susana Hintze y Claudia Danani..... 17

Primera parte. La estructura nacional de la protección

Capítulo 2

La dimensión nacional de la protección de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes

Alejandra Beccaria.....85

Capítulo 3

La armonización previsional: el desafío de homogeneizar la protección jubilatoria en la Argentina

Fernando Falappa y Verónica Mossier..... 129

Capítulo 4

Régimen de trabajo, protecciones y desprotecciones de los trabajadores agrarios en la Argentina: un largo camino de avances y retrocesos entre los siglos xx y xxi

María Victoria Deux Marzi..... 171

Segunda parte. La seguridad social en territorios provinciales.
Estudios de caso

Capítulo 5

El caso de la provincia de Buenos Aires

Verónica Mossier y Javier Curcio 223

Capítulo 6

El caso de la provincia de Córdoba

Claudia Danani y Sergio Rottenschweiler..... 319

Capítulo 7

El caso de la provincia del Neuquén

Susana Hintze y María Ignacia Costa 427

Siglas utilizadas 479

Introducción

Objeto, estructura y alcances del libro*

Claudia Danani y Susana Hintze

Este libro es el tercero de una serie dedicada a la problematización de la protección social en la Argentina durante las décadas de 1990, 2000 y 2010, y más en particular al estudio de componentes seleccionados de la seguridad social. Hasta donde la información lo permite, en el presente volumen analizamos comparativamente la protección que en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén reciben los adultos y las adultas mayores (AAMM) y los niños, niñas y adolescentes (NNA). Su sentido y orientación se entiende en el marco de la producción de un equipo¹ alrededor de una propuesta de investigación de largo plazo en la que hemos interrogado la cuestión de la *protección y seguridad* en diferentes planos analíticos y empíricos.

* Las autoras y autores de este libro se esfuerzan por institucionalizar prácticas y representaciones simétricas desde el punto de vista del género; como parte de eso, se obligan al uso de un lenguaje no discriminatorio entre mujeres y varones. Sin embargo, no es fácil llevar con la misma intensidad esa verdadera lucha y al mismo tiempo lograr claridad, facilitar la lectura, no sobrecargar con la enumeración de todas las terminaciones potencialmente implicadas, etcétera. Por eso, optan por el uso del masculino genérico clásico, aclarando que especialmente el “nosotros” alude a un trabajo colectivo, que incluye a investigadoras e investigadores.

¹ Equipo de Seguridad Social, Área de Política Social del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Específicamente este libro sistematiza los resultados del proyecto de investigación “La protección social a nivel territorial: análisis comparativo del sistema previsional y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en provincias seleccionadas, 2004-2014/15”, dirigido por Claudia Danani, que contó con financiamiento de la ANPCyT (PICT 2012/0883) y apoyo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. A este último pertenece el equipo que llevó adelante la investigación, mencionado al inicio de esta nota.

En el libro con el que iniciamos ese recorrido (*Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010*)² nos ocupamos del sentido del proceso de cambio de la seguridad social en un ciclo relativamente amplio (veinte años), en el que tanto la estructura del Estado como las políticas e instituciones de seguridad social sufrieron enormes transformaciones. Para ello analizamos globalmente la seguridad social en cuanto sistema y el papel constitutivo que en ella tiene el mercado de trabajo, y nos detuvimos en los dos componentes que luego seguiríamos trabajando: el sistema previsional y el de asignaciones familiares (AAFF), este último con énfasis en la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Asimismo, el análisis puso el acento sobre categorías de trabajadores con diferentes grados de protección/desprotección, lo que en ese primer libro se expresó en una mirada centrada en los trabajadores autogestionados, objeto de promoción de las políticas públicas a partir de comienzos del siglo.

En el segundo libro que sintetiza nuestra producción (*Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*),³ nos interesó elucidar si lo que habíamos descripto hasta la primera década del siglo había dado lugar a un sistema de protección social con nuevos parámetros y sentidos. Nos preocupaba (y siguió preocupándonos ante el cambio de signo gubernamental acaecido a finales de 2015) analizar una cuestión de primer orden que refiere a si el sistema existente ha desarrollado la capacidad de sostenerse, echando raíces —en el sentido polanyiano del término— en la sociedad. Para ello nos ocupamos de los debates —en ese caso, los llevados adelante por la sociedad argentina entre 2010-2013—, en tanto consideramos que ellos son parte de lo que llamamos “capacidad de protección”, tanto como lo es una normativa que recorta “población destinataria” o una ley por la que se asigna presupuesto a un programa, ya que en este caso hacen a la sostenibilidad y fortaleza de los beneficios, o a su puesta en cuestión y debilitamiento. En ambos libros sostuvimos que sentidos, debates y “climas intelectuales” restan o suman apoyos; interponen o remueven barreras a la protección y, de este modo, la

² Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

³ Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) (2014). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

hacen posible y modelan sus alcances y los modos en que ella hace parte de la vida de las personas.⁴

En ese segundo libro dimos continuidad al interés por políticas e instituciones y por *los sujetos de la protección*, lo que dio forma a un enfoque que pretendimos que combinara el análisis de la *población protegida/desprotegida* con el de *la institucionalidad vigente*. De tal modo, en ese segundo libro volvimos sobre los trabajadores autogestionados e incorporamos otra categoría: los trabajadores de casas particulares o de servicio doméstico. La elección obedeció al hecho de que se trata de uno de los sectores laborales más relevantes en lo que hace a la puesta a prueba de la capacidad de protección de instituciones y políticas, en virtud de que combina una larga historia de desprotección, un fuerte peso numérico (alrededor del 25-30% de los trabajadores precarios) e importancia sociopolítica, por su entrecruzamiento con los debates sobre políticas de cuidado.

Las condiciones de la protección para amplios sectores se han ido modificando a lo largo de las dos décadas y media analizadas en nuestras investigaciones; se intensificaron también las discusiones sobre las mismas, en el marco del reconocimiento de la fuerte expansión de la cobertura. En ese contexto, la relevancia del problema de investigación que recorre toda nuestra producción descansa en el peso de la protección social en general, y de la seguridad social, en particular, en las condiciones de vida de la población: se entiende aquí que la arquitectura, funcionamiento y relaciones que se producen dentro de los sistemas de protección social definen tanto las modalidades como la distribución del bienestar al que aquella accede. Partimos de la idea de que todo sistema de protección social entraña una definición de lo que una época concibe como *trabajo y necesidades sociales*, siendo las formas de organización y funcionamiento de ambos los que marcan los contornos, imprimen las normas y concretan la legitimidad o ilegitimidad de las vidas de las personas; es decir, sobre ellos se elaboran los juicios sobre vidas que gozan del reconocimiento y aceptación colectivos, o que son destinatarias de rechazo y sanción. Así, los sistemas de protección social son eje de construcción política, social y cultural, y arena de sociabilidad fundamentales.

En este tercer libro consideramos un nuevo plano de análisis de las políticas de protección social en la Argentina: el que instituye y desarrolla condiciones y resultados de la misma en virtud de la pertenencia territorial de las poblaciones

⁴ Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) (2014). "Introducción". En Danani y Hintze, *op. cit.*

tocadas por ella. Concretamente, ello significa captar y analizar la situación de categorías de población que, si bien pueden ser consideradas sociológicamente idénticas (AAMM, NNA de hogares en condiciones sociales de vulnerabilidad), sin embargo son institucionalmente abarcadas de muy distinta manera, ya no solo por tratarse de grupos sociales con relaciones diferenciales con el mercado de trabajo —el enfoque que desarrollamos hasta el momento— sino por pertenecer a distintas jurisdicciones. Cabe señalar que hay un número significativo de estudios dedicados a examinar las diferencias de raíz sociocupacional, y que existe un señalamiento generalizado de la importancia que revisten las diferencias originadas en “lo territorial”; no obstante, estas últimas han sido mucho menos atendidas por el mundo técnico, institucional y académico. Ese es el tema al que este libro pretende aportar.

En esta oportunidad hemos considerado la jurisdicción nacional y tres casos provinciales y, en lo que refiere a la dimensión temporal, nuestro análisis abarca el período 2003-2015, siendo este último año el que marca el límite del trabajo de campo cualitativo, aunque no toda la información secundaria disponible llega a esa fecha; por esa razón, hemos ido tomando decisiones acerca de su agregado o descarte en virtud del objetivo de lograr la mayor consistencia en el relevamiento y el análisis (nos detenemos en esto en el capítulo 1 y en los capítulos dedicados al análisis de los casos provinciales). Debemos decir que, si bien no son objeto de análisis y problematización por exceder los objetivos de la investigación que aquí presentamos, durante 2016 y 2017, mientras este libro estaba siendo redactado, se produjeron cambios en el sistema de seguridad social, que hemos reseñado a modo de adenda al final de aquellos capítulos cuyos temas se relacionan más directamente con las transformaciones recientes. En el caso del capítulo 2, además, agregamos un anexo estadístico que contiene la información actualizada al último dato disponible (2017, tanto para aquellos cuya fuente es la Encuesta Permanente de Hogares como el Boletín Estadístico de la Seguridad Social).

En lo que hace a la selección de las provincias, partimos de considerar las modificaciones de la seguridad social de los años noventa, cuando todas las provincias mantenían la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales que, en general, incluían a los empleados de la Administración Pública provincial y municipal, organismos descentralizados, empresas públicas, bancos oficiales, así como al personal de los poderes legislativos y judiciales de cada Estado provincial. A lo largo de un proceso de acuerdos y pactos —que es analizado en el capítulo 3— un número importante de las provincias transfirieron en esa década sus cajas previsionales a la nación. De las trece que las mantienen hemos

seleccionado tres provincias: Buenos Aires, cuyo sistema previsional data de 1948, y que en cualquier mirada general es insustituible por su tamaño y peso económico y sociopolítico en el conjunto. Además de ser una de las mayores provincias del país, Córdoba es relevante por tener uno de los sistemas previsionales provinciales más antiguos (de 1913) y porque durante los años abarcados por este estudio ha tenido un alto nivel de conflictividad social y política en relación con los temas previsionales. El tercer caso seleccionado, Neuquén, expresa una situación inversa: se trata de una provincia de limitado tamaño, de población relativamente joven por el peso de la inmigración que caracteriza a la Patagonia, con una institución previsional mucho más reciente, creada en 1970, desarrollada en el marco de procesos políticos de larga permanencia y que además no se integró al proceso de “armonización previsional” en el que están involucradas las dos anteriores.

Cabe decir que el análisis de las diferencias territoriales que aquí emprendemos no es de carácter genérico sino que refiere al concepto de “capacidad de protección”, que hemos desarrollado en los libros anteriores y sobre el cual volveremos en el capítulo 1. Con este concepto hacemos referencia a la capacidad que tienen las políticas de contribuir a la reproducción de la vida de la población atendida en condiciones de mejora ampliada y de máxima proximidad posible a lo que la sociedad, en cada momento histórico, considera como *bienestar*.

En este marco, el presente libro se organiza en una introducción y siete capítulos, agrupados en una presentación (esta introducción y el capítulo 1) y primera y segunda parte, cada una de las cuales reúne tres capítulos. Pese a que el sentido conceptual y empírico de la propuesta se desenvuelve a lo largo de toda la secuencia, al igual que en los libros anteriores, pretendemos que cada capítulo sea comprensible por sí mismo y relativamente autocontenido en su desarrollo, por lo cual se encontrarán reiteraciones entre ellos, incluyendo la bibliografía que aparece al final de cada uno.

En la presentación comenzamos exponiendo las articulaciones con la producción anterior, deteniéndonos en el capítulo 1 en el objeto de investigación (el cruce de la protección y el enfoque territorial) y en las limitaciones que la disponibilidad de información secundaria le imponen a su análisis, más allá de los trabajos de campo realizados en cada una de las provincias que se describen en este capítulo y los dedicados a los casos. Dos condiciones vinculadas con el estado de la información disponible afectan el alcance de la comparación: en primer lugar, la falta de información, principalmente nacional, derivada del funesto proceso de intervención en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en 2007, intervención que posteriormente fue extendiendo

su influencia hacia otras fuentes y recursos, lo que dio lugar a una consistente política de denegatoria de información. El segundo obstáculo para el análisis comparativo son los serios problemas de comparabilidad de la información existente y disponible en las distintas jurisdicciones. En razón de todo ello, en el primer capítulo comenzamos planteando las cuestiones teórico-metodológicas que sostienen nuestra perspectiva de análisis de la protección y la seguridad social, para luego detenernos en los casos de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén. En los estudios hemos destacado —y lo mismo tenemos en consideración en este primer capítulo— las especificidades de las estructuras sociodemográficas de estas provincias y de sus sistemas de protección, esto último comparando un número limitado de indicadores entre ellas y con la protección brindada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este capítulo opera como síntesis comparativa de los restantes e intenta algunas conclusiones preliminares respecto del objeto abordado.

La primera parte del libro se ocupa de la seguridad social de alcance nacional y se compone de tres capítulos. El capítulo 2 muestra las características de la protección que la ANSES presta a adultos y adultas mayores (AAMM) y niños, niñas y adolescentes (NNA). El capítulo constituye una presentación del sistema nacional, a través de una caracterización institucional de los componentes encargados de la protección de los dos grupos poblacionales bajo estudio y de su desempeño en clave territorial. Cuando la información está disponible a este nivel, es desagregada para todas las jurisdicciones del país, lo que permite una visión más completa de la protección a nivel territorial. Este último punto, realizado sobre la base de información secundaria, opera como un puente para el abordaje de los casos provinciales en la segunda parte del libro.

El capítulo 3 reconstruye el incompleto y persistente proceso de “armonización previsional”, nombre dado al criterio según el cual la coexistencia de distintos regímenes (nacional y múltiples provinciales) podía integrarse de manera relativamente sistémica bajo la condición de que se acordaran parámetros básicos, en los que todas las jurisdicciones confluyeran. Ese proceso, que atravesó diferentes etapas y circunstancias y que fue escenario y resultado de las disputas entre el Estado nacional y los estados provinciales, es analizado en este capítulo en clave político-institucional y fiscal. Para ello, realizamos una síntesis histórica de dicho proceso, de su relación con la crisis previsional que lo precedió y con los pactos fiscales que intentaron subsanarla. El recorrido expositivo se detiene en el debate sobre federalismo fiscal que involucra desde la reforma constitucional de 1994 a la ley de coparticipación federal de 1988 y los pactos

fiscales de 1992 y 1993, y también en los conflictos entre la nación y algunas provincias acerca del financiamiento de sus respectivos sistemas previsionales.

En el capítulo 4 retomamos la tradición de los libros anteriores en lo que hace al análisis de poblaciones expuestas a singulares condiciones de protección/desprotección como parte de su relación con el mercado de trabajo. En esta oportunidad nos detenemos en uno de los grupos históricamente caracterizados por altos niveles de desprotección: los trabajadores agrarios, para el cual la institucionalidad de la protección tuvo cambios fuertes en los años bajo estudio. El capítulo describe el régimen especial que los abarca, tanto en su aspecto laboral como protectorio, realizando un breve análisis histórico que va desde los códigos agrarios sancionados a partir de la organización nacional a mediados del siglo XIX hasta la Ley 26727/2011 del Nuevo Régimen de Trabajo Agrario. En un segundo momento, el capítulo se centra en los cambios institucionales y administrativos ocurridos entre el 2012-2015 como resultado de dicha normativa y en el establecimiento del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA). Finalmente, la exposición hace foco en los actores involucrados, específicamente, en los asalariados agrarios y su grupo familiar, para acercarse a la *capacidad de protección* de dicho régimen, dimensionando las posibilidades (e imposibilidades) cualitativas y cuantitativas de satisfacción de las necesidades de reproducción de este grupo de trabajadores.

La segunda parte del libro está dedicada a las tres provincias que constituyen los casos de estudio. Cabe señalar que, en nuestra propuesta, el sistema nacional opera como un cuarto caso que es comparado con cada provincia en los capítulos respectivos y con el conjunto de ellas en el capítulo 1. En los tres capítulos la estructura de la exposición es similar, si bien el grado de desarrollo, la extensión y profundidad con que estos temas son tratados depende —nuevamente— de la información secundaria disponible, que es muy disímil, así como de las muy diferentes condiciones de desarrollo del trabajo de campo que enfrentamos en cada provincia. Los capítulos 5 a 7 inician describiendo las características sociodemográficas de las jurisdicciones que ya anticipamos, para seguir con los antecedentes históricos de sus sistemas propios de seguridad social, poniendo énfasis en el lapso 2003-2015, a fin de abarcar en este plano del análisis el período al que más fuertemente nos hemos dedicado en los libros anteriores. También aquí el trabajo se centra en la protección de las mismas dos poblaciones: AAMM y NNA, con la mirada puesta en las instituciones y las protecciones que a ellos se abocan. Con respecto a las *instituciones*, en cada uno de los casos-provincia analizamos la estructura vigente durante el desarrollo de la investigación y los cambios surgidos en los años considerados, así como

su funcionamiento, poniendo el acento en el punto en el que se articulan las jurisdicciones provincial y nacional (a quiénes atiende cada una, los estatus y arquitecturas institucionales). Las *protecciones* son revisadas según su cobertura horizontal y vertical, las garantías que proveen y los aspectos específicos que, a nuestro juicio, representan características peculiares de cada caso.

Tal como lo dijimos en la introducción del primer libro de esta serie, las preguntas que aún aguardan respuesta superan ampliamente las descripciones y explicaciones que creemos estar en condiciones de ofrecer. Al igual que entonces, seguimos considerando que nuestro objetivo más importante es aportar –a través de preguntas abiertas al debate– a la comprensión, no solo de lo pasado, sino de lo que se ha ido constituyendo día a día con cada nueva acción que incide en el campo de la protección social en la Argentina.

Capítulo 1

La seguridad social argentina a nivel territorial: cuestiones teórico-metodológicas y desarrollos empíricos en relación con el sistema nacional y casos provinciales seleccionados

Susana Hintze y Claudia Danani

Presentación

En el marco de una producción en investigación dedicada a problematizar la protección social en la Argentina desde los años noventa del siglo xx hasta la segunda década del siglo xxi, en el presente libro –tercero de una serie, como fue explicado en la introducción– volvemos a ocuparnos en particular de dos componentes de la seguridad social, el sistema previsional y el de asignaciones familiares (AAFF). Sin embargo, un elemento del enfoque distingue a este volumen de los dos precedentes: hemos incorporado la perspectiva territorial con la finalidad de analizar no solo el sistema nacional, como lo hiciéramos anteriormente, sino a este en comparación con la protección que en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén brindan sus propios sistemas de protección a las poblaciones bajo estudio.

La exposición se organiza en tres momentos. Comenzamos planteando las cuestiones teórico-metodológicas que sostienen nuestra perspectiva de análisis. Al respecto, cabe decir que el problema empírico del que nos ocupamos en la investigación que da origen a este libro hace que en esta ocasión comencemos

por definir de manera preliminar el sentido y el alcance de lo que denominamos “lo territorial”, a fin de precisar su lugar en el campo de la protección y la seguridad social; a continuación de ese recorrido conceptual nos centraremos en el análisis empírico de las provincias seleccionadas, tanto en términos de su arquitectura institucional como respecto de la capacidad de protección de los componentes recortados. Finalmente, destacamos las especificidades de sus estructuras sociodemográficas y de sus sistemas de protección, esto último comparando un número limitado de indicadores entre dichas provincias y con la protección brindada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Más allá de los trabajos de campo realizados en cada una de las provincias –descritos en este capítulo y, con mucho más detalle, en aquellos dedicados a los casos– el alcance y profundidad de la comparación está limitado por la disponibilidad de la información secundaria. Dedicamos un apartado al tratamiento de estas dificultades y sus efectos sobre la investigación.

El capítulo tiene la finalidad de constituir una síntesis de los aspectos comparables entre sí y a nivel nacional de los casos provinciales, en los cuales se realiza un tratamiento mucho más amplio que el que se resume aquí. Finalmente, en las reflexiones finales proponemos algunas conclusiones preliminares respecto del objeto abordado.

La seguridad social a nivel territorial: cuestiones teórico-metodológicas

El problema de investigación y su contexto

Tal como señalamos en la introducción, el problema del que se ocupa este libro es la relación entre la protección que brindan el sistema de seguridad social nacional y los sistemas provinciales de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén, a adultos y adultas mayores (AAMM) y niños, niñas y adolescentes (NNA) de hogares en condiciones sociales de vulnerabilidad mediante los componentes previsionales de ambos tipos de jurisdicciones y de la Asignación Universal por hijo para Protección Social (AUH) respectivamente.

Esta propuesta incorpora el enfoque territorial a un problema que ha sido extensamente tratado en los análisis especializados de las políticas de protección social en la Argentina: la desigualdad en la protección a la que acceden categorías de población que, siendo sociológicamente idénticas (AAMM, NNA de hogares socialmente vulnerables) son abarcadas por institucionalidades muy distintas.

La literatura ha señalado reiteradamente la asociación entre esa desigualdad y las relaciones diferenciales con el mercado de trabajo de los grupos implicados, así como con la pertenencia a distintas jurisdicciones. A la vez, las diferencias de raíz socioocupacional han sido frecuentemente estudiadas, en cambio, las relacionadas con las jurisdicciones han sido poco estudiadas hasta años recientes.¹ En esta situación, la mayor atención siempre prestada a los sistemas nacionales pudo haber confluído con la difícil obtención y producción de información en el ámbito provincial.²

En lo que sigue ofrecemos una fundamentación de esta redefinición (territorial) del enfoque.

Comenzamos diciendo que el “espacio”, que es al mismo tiempo condición y resultado de relaciones y procesos sociales, ha sido históricamente un eje organizador de las políticas y de las intervenciones sociales: las parroquias, las comunas o los ducados son algunas de las referencias de una cercanía social y geográfica que en la premodernidad organizaba (y así, materializaba) las relaciones y jerarquías y que gestionaba las situaciones en las que personas o grupos no eran capaces de reproducir su existencia y de asegurar su protección (Castel, 1997; Himmelfarb, 1988; De Swaan, 1992).

En el curso de tan prolongada presencia se desarrollaron no pocos debates y reformulaciones; uno de los más intensos se vivió a partir de los años setenta del siglo xx, cuando el concepto de “región” cedió preponderancia ante el de “lo local”, y particularmente durante la década de 1990, cuando ese optimismo localista se combinó en lo conceptual con “el ascenso discursivo de la referencia *territorio* y su jerarquización en el campo de las políticas públicas” (Gorenstein, 2015: 6).

Por cierto, esos grandes saltos históricos que acabamos de mencionar no son solo respecto del tiempo (más de siete décadas) sino también de “usos” y contenidos. En este capítulo (y en el libro todo, en realidad) estamos muy lejos de pretender saldar esos debates, y solo nos referimos a ellos con el propósito de explicitar nuestras propias preocupaciones al incorporar “la dimensión territorial” al trabajo de investigación continuado sobre la protección social. Y también con el objetivo de someterlas a escrutinio, propio y ajeno.

¹ Con enfoques e intereses no idénticos se han ocupado de lo regional y provincial distintos estudios, entre ellos Roca *et al.*, 2015; Rofman, 2014 y Martínez, 2014.

² Este es un problema registrado desde hace tiempo en la bibliografía. A título de ejemplo, un estudio indicaba que en una representación gráfica no se incluían los sistemas provinciales no transferidos a la nación debido al insuficiente acceso a información y a los problemas de consistencia, entre los cuales estaba la eventual superposición de beneficiarios (Bertranou *et al.*, 2011).

Como punto de partida, acudimos a Catenazzi y Quintar para definir el territorio como “una clase de espacio que destaca la cuestión identitaria y que incorpora el análisis de las ideologías, de las memorias, de los símbolos” (2009: 14-15). El sentido de nuestra aproximación en este enunciado es que nos hace ver lo que siempre es una referencia físico-espacial (“ese” territorio, “ese” lugar) como un proceso, que las mismas autoras denominan una “forma de apropiación”.

La investigación que originó este libro se inició con la pregunta “¿Qué significa ser ‘adulto y adulta mayor o niño, niña y adolescente en una provincia o en otra?’”. En una primera aproximación, casi intuitiva, imaginamos la necesidad de comparar los recursos de los que disponen las personas que viven en esas provincias, en virtud de sus características (económicas y naturales, en primer lugar). A partir de nuestro propio conocimiento de la realidad institucional de los sistemas de protección, inmediatamente después esquematizamos los recursos de todo tipo que movilizaban los gobiernos provinciales correspondientes, diferenciales entre sí y comparativamente con el gobierno nacional. Ese es un punto conceptualmente importante de la investigación y de la ampliación de un enfoque que estudie la seguridad social en clave territorial: es el momento (lógico) en que lo que podríamos considerar la dimensión político-institucional del territorio hace que este *se expresa en jurisdicciones* y que, a la vez *expresé jurisdicciones*.

La primera conclusión de la incorporación de este nuevo plano (que inmediatamente se convertía en premisa para continuar con la investigación) no ofreció problemas a la comprensión: entendimos que estaríamos frente a diferentes “niveles de estatidad” (Oszlak, 1978; Thwaites Rey, 2005), a diferentes modos de concreción de “lo estatal”, según se tratara de estados provinciales o del Estado nacional, lo que involucraba las respectivas institucionalidades en relación con el problema de esta investigación (la protección a la que acceden AAMM y NNA que viven en las diferentes provincias seleccionadas). Pero otras dos conclusiones, derivadas de esta distinción, no eran tan inmediatas: la primera era que la delimitación geográfica y espacial no se corresponde puntualmente con las atribuciones (e instituciones) estatales, salvo en los casos de provincias vis a vis provincias (en estos casos, efectivamente, cada “territorio provincial” llega hasta donde “comienza” otro territorio provincial). Pero no es así en el caso de los estados provinciales y el Estado nacional, pues estos coexisten y superponen sus atribuciones e intervenciones respecto de poblaciones que residen en un territorio (físico), pero que son sujetos-ciudadanos de distintos estados (el nacional, el provincial).

La siguiente conclusión reveló la matriz en la que se desarrollan los conflictos centrales del federalismo argentino:³ se trata de estatidades en disputa. En efecto, el Estado nacional y cada uno de los estados provinciales disputa por la construcción de un territorio, en el sentido integral ya consignado (Catenazzi y Quintar, 2009; Catenazzi y Da Representacao, 2009), por desplazar y sobreimprimirse al “otro” territorio. Así, la protección prestada por la seguridad social es vehículo de controversias acerca de valores (lo justo, lo merecido), de identificaciones (“lo cordobés”, “lo bonaerense”, “lo neuquino”, “lo argentino”) y de expectativas o temores (de bienestar, de seguridades o de sacrificios).

En conjunto, y de modo por cierto complejo, estos distintos aspectos sostuvieron la pertinencia de “territorializar” –si se nos permite la expresión– el análisis de la seguridad social como sistema institucional, rastreando los contrastes entre la protección de la que goza –o que padece, eventualmente– la población adulta mayor y la de NNA de las tres provincias seleccionadas. Como desarrollaremos más adelante, una preocupación fundamental de los estudios realizados hasta aquí es la de la igualdad social, y su contraria, la desigualdad (Bricocoli y De Leonardis, 2015). Y sostenemos que esa desigualdad encuentra una explicación de primer orden en los modos en que la sociedad argentina (su sistema institucional, sus prácticas políticas) distribuye territorialmente la protección y el bienestar, a cargo de distintos niveles de Estado y de gobierno y a través de diferentes instituciones.

A continuación, nos abocamos a precisar las condiciones empíricas de nuestra indagación.

La elección de las provincias corresponde a aquellas que conservan a su cargo los sistemas previsionales. Hasta los años noventa del siglo xx, todas las provincias se habían reservado la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales para los empleados de la Administración Pública (con algunas variaciones, su cobertura alcanzaba al personal de la administración central, organismos descentralizados, de las empresas públicas, bancos oficiales y de las administraciones municipales, así como al personal de los poderes legislativos y judiciales de cada Estado provincial). En el marco de las reformas del Estado llevadas adelante en esa década, en el transcurso de un proceso de acuerdos y pactos, casi la mitad de las provincias transfirieron sus cajas previsionales a la nación y en el momento de cierre de este libro solamente trece las mantienen.⁴

³ Falappa y Mossier lo desarrollan en el capítulo 3.

⁴ Como ya dijimos, este proceso es analizado en el capítulo 3 de este libro.

De este conjunto, la provincia de Buenos Aires ha sido seleccionada por tratarse del mayor Estado provincial del país, con gran peso económico y sociopolítico, así como respecto del sistema previsional (establecido en 1948) y, más aún, por la magnitud de la cobertura de la AUH. Córdoba tiene uno de los sistemas previsionales más antiguo del país, creado en 1913, sujeto en los últimos años a un proceso que registra un alto grado de conflictividad social y política. El del Neuquén, una provincia pequeña, es un caso reiteradamente observado en cuanto a construcción institucional y gestión pública. Entre los sistemas seleccionados es el creado más tardíamente: el Instituto de Seguridad Social del Neuquén (ISSN) se conformó en 1970, en el marco de una reconocida influencia de corrientes desarrollistas. A diferencia de las anteriores, concentra la caja previsional y la obra social que presta servicios de asistencia médica integral, odontológica y cobertura farmacéutica, junto a intervenciones relacionadas con el financiamiento y la construcción de viviendas, el turismo social, etcétera.

Nuestro interés por estudiar la *capacidad de protección* de las políticas, tanto a escala nacional como territorial, se inscribe en un contexto de discusión con la perspectiva focalizadora de las políticas, predominante durante las últimas dos décadas del siglo xx, que construyó una problematización de las políticas sociales desde el punto de vista del costo fiscal y, por lo tanto, de cuántos *no pobres* podían estar recibiendo beneficios de las políticas (el denominado “error de tipo 1” o filtración) y cuántos pobres en cambio no lo hacían (“error de tipo 2” o subcobertura). Ya en 2008 consideramos que era hora de recuperar algunas cuestiones que, desde nuestra perspectiva, son fundacionales para el estudio de las políticas sociales (ver en la introducción de este libro).

Así nos preguntamos qué papel juegan las políticas sociales en la reproducción de la vida de distintos sectores, grupos, clases sociales: no solo *cuánto* contribuyen sino *cómo* contribuyen a que esas vidas sean lo que son. En ese sentido, en nuestros estudios, nos hemos propuesto analizar el alcance diferencial de las políticas tanto como sus fundamentos (sus contenidos político-culturales). Es decir, si estas se postulan como acto de generosidad o como ejercicio de derechos; si están referidas al conjunto de la población o a algunos grupos que “merecen” (por necesidad, inferioridad o porque han hecho mérito suficiente) determinadas protecciones. Esto hace a las garantías, aspecto fundamental para establecer diferencias con las intervenciones del ciclo neoliberal, durante el cual la incertidumbre no era un resultado sino una condición para modelar la vida de las clases trabajadoras.

A su vez, recortamos este problema a partir de una preocupación teórica y política, que transforma en “asunto del hacer” (del hacer sociedad, del hacer

de la política y las políticas) a la cuestión social; esta última, que suele referirse como una “tensión constitutiva” entre la igualdad política y la desigualdad de condición (y condiciones de vida), en el plano de las instituciones y políticas estatales se expresa en términos de cuán “privados” o cuán “públicos” son construidos y reconocidos el trabajo, el bienestar y la vida en las sociedades modernas. Sobre esa discusión fundamental el objeto empírico (tanto del proyecto de investigación que le dio origen como de este libro) es el sistema de seguridad social en general, y en particular, los dos componentes mencionados anteriormente (sistema previsional y AUH).

La elección del sistema de seguridad social obedece al lugar central que, con signos inversos entre sí, el mismo tuvo en los dos momentos de la historia reciente de nuestro país: el período de hegemonía neoliberal y el proceso abierto a partir de la crisis 2001-2002.⁵ En efecto, en 1993 fue sancionada una reforma previsional que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJYP), un sistema mixto de dos pilares: uno con estructura de reparto y administración estatal y el otro con dos alternativas, una de reparto y otra de capitalización individual. Una aproximación a los resultados la expresa el hecho de que a fines de los noventa solo el 64% de los AAMM estaba cubierto por el sistema, y a fines de 2003, el 61%.⁶

A su vez las AAFP sufrieron transformaciones relevantes. Luego de la primera normativa de “desregulación”, que en 1991 realizó una primera reforma institucional de fusión y unificación del componente, en 1996 se llevó a cabo una “cirugía mayor”, al fijarse topes salariales para la percepción del beneficio y reducirse las contingencias cubiertas. Caracterizadas por la disminución de beneficios y perceptores, las transformaciones mantuvieron el encuadre de protección familiar para trabajadores formales.

Nunca la Argentina había experimentado por una crisis tan integral (económica, político-institucional y social), ni de similar intensidad a la que se desató durante 2001-2002, que conmovió hasta elementales supuestos de existencia de la nación. Más que intensas fueron las disputas que rodearon la “salida”

⁵ Los aspectos que se reseñan sintéticamente en este punto han sido objeto de tratamiento detallado en los dos libros que preceden a este (Danani y Hintze, 2011 y 2014) a los que hicimos referencia en la introducción.

⁶ En 2013 ese porcentaje llegaba al 88%, con diferencias por regiones: CABA era el área con mayor cobertura (99% en 2013), siendo las regiones que más crecieron entre 2003 y 2013 el NEA que pasó del 39 al 84% de cobertura, Patagonia del 50 al 85%, NOA del 64 al 94% y Cuyo del 61 al 91% (Roca *et al.*, 2015).

de la crisis, y en ese proceso el primer gobierno electo emprendió políticas de confrontación con distintos ejes de las políticas de la década anterior.

Tal fue el caso de la protección social, y a partir de 2002, y especialmente de 2003, la Argentina pasó de compartir el cuadro regional de desprotección, a sumarse al proceso de reversión política y teórica de las políticas públicas en esa materia. En un libro que ofrece una mirada a escala regional para el mismo período que aquí examinamos, Rofman, Apella y Vezza (2013) afirman que el nuevo siglo introdujo como novedad un cambio en las preocupaciones y los objetivos de estas políticas: de la vigilancia de la sustentabilidad fiscal o mejorar la gestión, a “... un objetivo de inclusión, expandiendo la cobertura de los sistemas más allá de la población de trabajadores formales tradicionalmente cubierta” (Rofman, Apella y Vezza, 2013: 11). Y agregan que en esos procesos tuvo un papel importante la introducción de distintas formas de esquemas no contributivos, lo que ocurrió en dieciocho países de la región latinoamericana.

Debe decirse que en la Argentina los cambios en la seguridad social se destacaron en contenidos y alcances. El primer componente reformado fue el previsional: primero por aumentos de los montos por decretos del Poder Ejecutivo, y luego por una nueva Ley de Movilidad (2008) que, aún con límites, por primera vez introdujo elementos de control público al respecto. También desde 2004 se desarrollaron medidas (no estructurales) que ampliaron la cobertura horizontal, como una masiva moratoria de las deudas previsionales, de muy favorables condiciones para los beneficiarios. Un aumento del 329% del número de pensiones no contributivas (PNC) (de 344.630 en 2003 a 1.477.410 en 2014) hizo el resto y la tasa de cobertura llegó a las más altas de la región.⁷

Mirado en clave de bienestar de la población, las mejoras del mundo laboral también mejoraron la condición de los adultos activos y tuvieron efecto positivo en las proyecciones de la protección, pues la regularización de las contrataciones laborales “normalizó” –vía contribución– su futura posición frente al sistema previsional.

En octubre de 2009, por medio del Decreto 1602 se creó la AUH, lo que extendió esa cobertura familiar a sectores de la población nunca antes cubiertos: trabajadores en distintas condiciones de informalidad (laboral y económica) y siempre de bajos ingresos, como desocupados, monotributistas sociales y

⁷ Según CEPAL, en 2015 la Argentina alcanzaba el 90% de cobertura y se encontraba entre los cinco países con mayores tasas agregadas de protección de AAMM junto a Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay, que se distribuían entre 82,9 (Uruguay nacional rural) y 96,7 (Bolivia rural) (CEPAL, 2018).

personas que se desempeñan en la economía informal o que perciben un ingreso inferior al salario mínimo.⁸ Los efectos fueron el aumento directo de la protección, a través de un mecanismo análogo respecto del cual anteriormente citamos a Rofman para el sistema previsional: alcanzar a población que, por no estar incluida en el mercado de trabajo formal, se encontraba fuera de los mecanismos protectorios “consagrados”.⁹ Tal como en otro texto sintetiza el mismo autor: “... como consecuencia de ello, la cobertura de la protección social y su impacto en Argentina se ha incrementado sensiblemente en los últimos diez años” (Rofman, 2014: 12).

La puesta en marcha de ambas medidas cambió las condiciones de la protección para franjas significativas de la población; en algunos casos llevó a revisar los diagnósticos referidos a la seguridad social e intensificó las discusiones sobre ella, respecto de la cual, sostenemos, corresponde hablar de *proceso de contrarreforma*.¹⁰

En este marco –y teniendo como referentes conceptuales y empíricos los dos libros anteriores– nos propusimos reconstruir y analizar comparativamente, en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén y entre estas y el nivel nacional, la capacidad de protección social del componente previsional de sus sistemas de seguridad social y de la AUH en los respectivos territorios, durante el período 2004-2015. Volveremos en el apartado siguiente sobre los problemas encontrados para la comparación.

En términos de resultados de la investigación esto implicó, respecto del sistema previsional, la descripción y análisis de los diseños institucionales del componente previsional del sistema nacional y de las provincias mencionadas, así como de la capacidad de protección social de los sistemas previsionales provinciales y el nacional. Respecto de la AUH, en el período considerado intentamos avanzar sobre la reconstrucción y analizar las condiciones de implementación de la misma en las mismas provincias, para analizar luego comparativamente la capacidad de protección social y su relación con dichas condiciones de implementación en los distintos casos provinciales.

⁸ Con las evidentes dificultades para constatar los ingresos de los trabajadores informales.

⁹ Claro que las diferencias en los mecanismos respecto de la protección previsional fueron evidentes: mientras que para los AAMM las políticas favorecieron la acreditación de los requisitos, en el caso de las AAFP fue creado este nuevo componente.

¹⁰ Las características y alcances de este proceso fueron analizadas en Danani y Beccaria, 2011 y en Beccaria y Danani, 2014.

Elementos conceptuales y precisiones metodológicas

El concepto de *capacidad de protección* que hemos desarrollado en investigaciones anteriores (Danani y Hintze, 2011 y 2014) opera aquí como organizador teórico-metodológico para analizar ahora los diversos territorios, sus diferencias y similitudes. Con este concepto nos referimos a la capacidad que tienen las políticas de contribuir a la reproducción de la vida de la población atendida en condiciones de mejora ampliada y de máxima proximidad posible a lo que la sociedad considera como bienestar.¹¹

El concepto se compone de dos dimensiones, a las que denominamos *institucional* y *político-cultural*. A la vez, desdoblamos la *dimensión institucional* en dos subdimensiones:

- 1) la que hace al diseño institucional, en sentido amplio, y que por lo tanto refiere a lo que puede reconocerse como la “arquitectura institucional”; y
- 2) la referida a los aspectos “propiaemente protectorios” de los sistemas o componentes que se estudian.

Al pensar en la clave de la capacidad de protección, esta segunda subdimensión involucra principalmente las siguientes cuestiones:

- 1) *El alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades*, que la ubica en la condición “inmediatamente material” de la protección (qué necesidades son satisfechas, de qué modo y en qué proporción respecto de las necesidades socialmente reconocidas). Incluye la cobertura horizontal (de población) y vertical (de las necesidades).
- 2) *Las garantías provistas por esa protección*, entendidas como los dispositivos institucionalizados mediante los cuales una determinada protección goza de cierto resguardo, que –junto a lo anterior– preserva a las personas de la incertidumbre. Como se ve, esta cuestión entraña una relación fundamental con los aspectos institucionales.

Finalmente, la segunda dimensión –político-cultural– alude a la construcción de los destinatarios por parte de las políticas, a los fundamentos de su intervención y a los principios de organización y legitimidad de la misma, considerados como procesos sociales de significación. La problematización en

¹¹ Para un desarrollo fundamentado del concepto ver: “El abordaje teórico-metodológico: una propuesta a ser sometida a prueba”, en Danani y Hintze, 2014b. Nos enfocamos aquí en sus aspectos más operativos.

estos términos alude a la pregunta de cuánto fortalece o debilita una política, institución, etcétera, el ejercicio de los derechos sociales como parte de la ciudadanía.

Las dimensiones mencionadas y los asuntos que las cruzan constituyen los pilares en los que se apoyan los análisis de regímenes y modelos de política social: la construcción del sujeto destinatario (pobre-ciudadano-trabajador), el principio organizador de la protección (derecho ciudadano, derecho contributivo o asistencia residual) y el principio de merecimiento: ciudadanía, trabajo, necesidad. El tratamiento de cada una de estas dimensiones depende del trabajo de campo (en particular para la dimensión político-cultural) que fue posible realizar, tanto en la recuperación de documentación como en entrevistas y observaciones.

En términos operativos el concepto ha orientado la búsqueda y elaboración de la información alrededor de los siguientes ejes.¹²

Alcances de la satisfacción

- Cobertura horizontal: definición formal y población cubierta.
- Cobertura vertical: definición formal de servicios y beneficios y contenido.¹³
- Calidad y procedimientos: por tratarse de beneficios dinerarios, definimos la calidad en términos de los trámites y gestiones (facilidad o dificultad de acceso) a los que están expuestos los beneficiarios.¹⁴

¹² Cada uno de estos ejes ha sido desarrollado con distinta profundidad en las investigaciones que generaron los dos libros anteriores y este.

¹³ Teniendo en cuenta que los dos componentes estudiados se basan en beneficios dinerarios, propusimos inicialmente el análisis de la capacidad adquisitiva de los ingresos (vale decir, la relación entre la canasta familiar y el costo de vida provincial). La falta de información provincial y nacional hizo que este aspecto no pudiera ser comparado pese a su importancia.

¹⁴ En los capítulos respectivos nos referiremos a este punto. Por ejemplo, en las provincias de Buenos Aires y Córdoba (ciudad Capital, Cruz del Eje y otras) hemos relevado operativos móviles organizados por la ANSES, en coordinación con las direcciones de Registro Civil provinciales, para la tramitación de documentación en simultáneo con la solicitud de la AUN. En Neuquén encontramos interacciones con distintos organismos provinciales y municipales para facilitar diferentes trámites.

Garantías

- Condiciones requeridas y aseguradas para el acceso a los servicios/beneficios: certificaciones de sobrevivencia, cobro de los beneficios, acreditación de controles de salud y educación en el caso de la AUH.
- Mecanismos de reclamo previstos para ser utilizados por los beneficiarios y utilización efectiva.
- Papel asignado al Estado. Existencia y reconocimiento de instancias representativas de los destinatarios/beneficiarios.
- Actividad judicial: litigiosidad y sentencias.

A la luz de esta conceptualización precisamos las preguntas de investigación que organizan –en la medida que la información lo permite– la exposición en la segunda sección de este capítulo y la de los capítulos sobre los casos. Ya hemos dicho –y aquí lo reiteramos– que las preguntas operaron de distinta manera en cada caso, de acuerdo con la información primaria y secundaria que pudimos elaborar sobre las provincias.

- 1) ¿Cuáles son las similitudes y diferencias de la protección social que el Estado nacional presta a AAMM a través del sistema previsional nacional en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén? ¿Cuáles son las similitudes y diferencias en la protección que Buenos Aires, Córdoba y Neuquén prestan a AAMM mediante sus respectivos sistemas previsionales? En ambos casos, ¿a qué son atribuibles las similitudes y las diferencias?
- 2) ¿Cuáles son las similitudes y diferencias de la protección social que el Estado nacional presta a NNA mediante el sistema de AAFF, y en particular de la AUH, en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén? ¿A qué son atribuibles las similitudes y las diferencias?
- 3) ¿Cómo es la protección social “recibida” por AAMM y NNA que habitan en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén según estén comprendidos en el sistema nacional o en el sistema provincial?
- 4) ¿Cuáles son los efectos de las intervenciones analizadas en lo que hace al eje igualdad/desigualdad social para las poblaciones respectivas?

Como ya dijimos, nuestra investigación tiene una preocupación fundamental alrededor del problema de la igualdad y desigualdad social. En ese marco, esta última pregunta opera como eje organizador del trabajo, cuyo problema es la

desigualdad en la protección social prestada a distintos grupos poblacionales que, debido a las características de la seguridad social, están definidos previamente por distintas relaciones con el mercado de trabajo. Como parte del problema, se analiza de qué modo las políticas de seguridad social correspondientes a diferentes niveles de gobierno (sistemas nacionales y provinciales) generan efectos de “igualación” o de disminución de la desigualdad, o bien de consolidación y ampliación de esta última. Este análisis se refiere tanto a los ingresos como a las condiciones de la protección (garantías y contenidos político-culturales) producidos por las políticas e instituciones correspondientes y a los significados que se construyen en esos procesos.

Destacamos el último señalamiento (que las políticas e instituciones producen las condiciones en las que viven distintos grupos sociales), pues nos permite subrayar que en nuestro enfoque analizamos las “fuente” de desigualdad social poniendo el acento, precisamente, en instituciones y políticas. Dicho de otra manera, observamos la desigualdad en términos de “procesos de desigualación” por los cuales las instituciones y las políticas construyen desiguales condiciones de vida para AAMM y para distintos grupos de NNA, con distintos o iguales derechos. Este enfoque se relaciona y forma parte de otras aproximaciones, con tradición en las ciencias sociales y en el campo de las políticas públicas en general y de la política social en particular, en cuanto lo ponemos en la perspectiva de la “producción de estructura social” y, por lo tanto, abarca y se refiere a la desigualdad de grupos, clases, estratos, etcétera (Adelantado *et al.*, 1998).

Las unidades de estudio con las que trabajamos son instituciones (el sistema de previsual nacional, los sistemas previsionales provinciales y la AUVH y la institucionalidad construida para su puesta en marcha en las provincias) que hemos observado en el cruce de dos cortes: el que distingue entre las jurisdicciones nacional y provinciales y el corte que refiere a dos planos propiamente organizacionales, el plano sistémico en cada jurisdicción y el de gestión directa-territorial.

La mirada institucional que proponemos deriva directamente de la problematización de la protección social, más que de preocupaciones formales o propiamente institucionalistas. En las investigaciones anteriores pudimos observar que las transformaciones, arquitecturas y formas institucionales de la seguridad social son un escenario fundamental en el que, y a través del cual, la protección cobra forma para grupos y personas; y reconstruimos cómo se ha desenvuelto ese proceso en condiciones históricas y períodos específicos. Ese ejercicio nos permitió desentrañar la dinámica de la *protección*, así como de la *desprotección social a la que se enfrentan diversos grupos y clases*.

Agregamos que las instituciones, tal como las consideramos, incluyen normas y valores, y también los sujetos y agentes de las prácticas que se desarrollan en ellas. Esto nos obliga a prestar atención tanto a los elementos “estructurales” (permanentes, más estables) de dichas instituciones, como a los más dinámicos (los “procesos y prácticas institucionales”).

El sistema nacional y los casos provinciales: desarrollos empíricos

La información como obstáculo: limitaciones para el análisis comparativo

La investigación enfrentó serios problemas como resultado de la inexistencia/deficiencia de información, lo que afecta un diseño de investigación que se enmarca dentro de los estudios comparativos. Consideramos la investigación comparativa a la manera de Ragin (2007), esto es, como el examen de patrones de parecidos y diferencias entre un número moderado de casos con el fin de comprender la diversidad. Dos asuntos que hacen a la perspectiva de este mismo autor y que tomamos especialmente en cuenta fueron la posibilidad de familiarizarse con cada caso incluido que proporciona una muestra pequeña, así como el hecho de que el trabajo con un número acotado de casos, extraídos de un conjunto específico y conocido y seleccionados a partir de ciertos atributos, potencia la interpretación de las transformaciones contextuales (sociales, políticas, económicas) en el marco de la estrategia comparativa (Ragin, 2007).

En síntesis, desde el punto de vista metodológico los casos deben ser comparados entre sí (internamente, en el territorio), intentando buscar similitudes o diferencias *entre ellos* (las provincias *entre sí*, pero también respecto del nivel nacional). Con las limitaciones esperables de la información que anticipamos desde el inicio, las provincias constituyen unidades de estudio a través de las cuales –contextuadas con ciertos indicadores generales– pretendemos mirar comparativamente las condiciones de la protección social en la Argentina entre ellas y respecto del Estado nacional.

A su vez la investigación se propuso abordar el problema del tiempo presente: de lo dado (y por lo tanto ya conformado), pero también de cómo llegó a conformarse. Entendemos que, para explicar las transformaciones sociales, la tarea de la investigación requiere reconstruir la naturaleza de la especial coyuntura de combinaciones que emerge de la intersección en el tiempo y el espacio de un conjunto de precondiciones apropiadas (Ragin, 1987).

Para aproximarnos al movimiento del objeto, enfocamos la mirada en el período 2003-2015 con la intención de mostrar el proceso por el cual la capacidad de protección y las instituciones que la gestionan llegaron a la configuración que alcanzaron a finales de 2015, momento que es también el de cierre de tres períodos de gobierno de un mismo signo político. Todo esto implica disponer de información homogénea (tanto primaria como secundaria) sobre los patrones de parecidos y diferencias en los casos considerados y, además, temporalmente coincidente durante algo más de una década cuando se trata de datos estadísticos nacionales y provinciales.

Los problemas de acceso a la información institucional y estadística limitaron los alcances de un estudio comparativo como el inicialmente propuesto.¹⁵ Ello ocurrió, en primer lugar, porque organismos oficiales que publicaban información dejaron de hacerlo o lo hacían de manera insuficiente o errática y en segundo lugar, porque durante la investigación no logramos hacer operativa la normativa relativa al “derecho a la información”.

Ejemplos de lo primero son, por un lado, que la agencia central de ese sistema, la ANSES, cuya estructura prevé la producción de información y cuyas capacidades técnicas y profesionales hacen perfectamente razonable la expectativa de cumplimiento con altos estándares de regularidad y calidad, fue paulatinamente desactivando la puesta a disposición de distintas áreas de información: financiera, la cuenta de inversión, el “Informe de la Seguridad Social”, con los registros detallados de las distintas prestaciones (publicado hasta el cuarto trimestre de 2008, precisamente, el momento de la reestatización de los fondos previsionales). Tampoco asumió la tarea de reunir la información del ámbito nacional, lo que permitiría consolidar la cobertura (y detectar la falta de cobertura) en todo el territorio, incluyendo los beneficios de jurisdicciones provinciales y municipales, cuando los hay. A la vez, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS) cuyo *Boletín de la Seguridad Social* consignáramos en el libro anterior como “... insumo indispensable para cualquier interesado en el tema” (Danani y Hintze, 2014: 371), suspendió precisamente esa publicación.¹⁶

¹⁵ En el libro anterior, además de pormenorizar las dificultades, hicimos un análisis de las implicancias más generales de los problemas de la información en el campo de la seguridad social (ver “Interludio sobre la información: cuando el instrumento se convierte en tema”, Danani y Hintze, 2014: capítulo 8).

¹⁶ Desde el tercer cuatrimestre del 2011, la ANSES publicó el *Boletín cuatrimestral de la AUH* solamente con datos de nivel nacional. El último disponible a diciembre 2015 correspondía al primer cuatrimestre 2014. A partir de abril 2016 comenzó a publicarse con periodicidad men-

Respecto de lo segundo (el recurso para hacer ejecutivo el “derecho a la información”), un ejemplo es que en febrero de 2014 iniciamos una solicitud cumpliendo estrictamente las regulaciones de dicho procedimiento, y en febrero de 2015, con plazos absolutamente excedidos, la dependencia competente respondió que la institución no se encontraba obligada a producir información inexistente para satisfacer los requerimientos (es decir que en tales condiciones no existe tal “derecho a la información”). Cabe consignar que la solicitud refería a información ya producida por el organismo que había dejado de publicarse. Ello constituyó un agravamiento del deterioro del sistema estadístico y de la disponibilidad de información institucional.

La falta de información sobre las jurisdicciones proveniente de organismos nacionales acentuó los problemas ya conocidos, referidos a la información estadística generada en las provincias (ver nota 6). Así, resulta imposible esperar comparabilidad interjurisdiccional de información estadística generada en las provincias, tanto por la forma de registrar los datos y los niveles de desagregación que utilizan, como por la periodicidad y la actualización. Esto se refleja en la disparidad de los análisis en cada provincia (capítulos 5 a 7) y en los limitados indicadores que comparamos en la segunda sección de este capítulo. También es muy diferente la información documental existente en las provincias acerca de sus instituciones de seguridad social, incluso la que figura en las páginas web institucionales.

Con respecto a la producción de información primaria, desarrollamos el trabajo de campo en las unidades de gestión (entrevistas a autoridades nacionales y de las unidades de gestión territoriales, observaciones, entrevistas a agentes institucionales de distinto nivel y áreas de desempeño), tanto del sistema nacional como de los provinciales, cuyas características y alcances se describen en los respectivos capítulos. En dicho trabajo enfrentamos distintos obstáculos: en todos los casos, la disponibilidad limitada del personal que se encontraba en intensos procesos de gestión y atención, aun cuando la disposición fuera muy positiva; la reticencia en casos específicos, que introdujo un problema que, no por conocido, deja de serlo: terminamos trabajando con aquellas unidades de gestión nacionales y provinciales dispuestas a colaborar. Esto hizo que los criterios usuales de composición de “muestras intencionales” basados en la conceptualización y la significatividad *a priori* asignada a las unidades de muestreo,

sual con similares características y también con agregación nacional. Durante 2017 el último boletín publicado fue el del mes de noviembre. (<http://observatorio.anses.gob.ar/publicacion>) (consulta: 28/2/2018).

fueran reemplazados por la búsqueda de información en unidades a las que, mediante distintos contactos, accedíamos y estaban dispuestas a permitirnos hacer observación de la atención al público y a posibilitarnos la realización de entrevistas con funcionarios y empleados.

Con las limitaciones señaladas en esta sección, nos proponemos sintetizar la información comparable de los casos provinciales. Para ello seguiremos el orden de exposición de los capítulos 5 a 7 respecto de los temas abordados en todos ellos.

Situación sociodemográfica

Las características demográficas de la población son un elemento fundamental del análisis de las cuestiones objeto de este libro. Esta aseveración es particularmente pertinente si se trata de los procesos de transición demográfica (envejecimiento de la población), que en el mediano y largo plazo, como señalan Rofman, Apella y Vezza (2013), resultan preocupantes por su efecto en el mercado de trabajo, el sistema de salud y, de manera característica, en los sistemas de pensiones que son impactados por la sustentabilidad actuarial y fiscal.

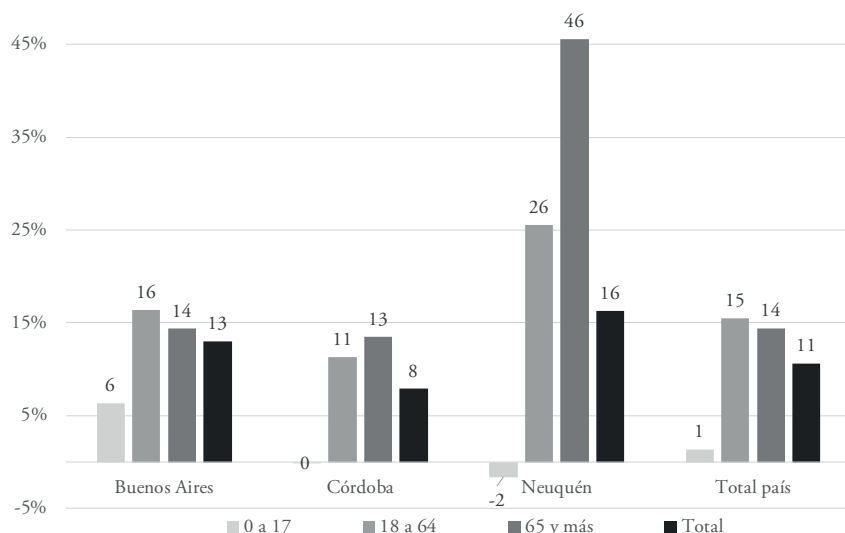
En el cuadro 1 hemos distinguido los grupos de edad abarcados por la AUH, la etapa laboral activa y la posactiva, en la que los AAMM deberían estar cubiertos por el sistema de seguridad social. En los dos últimos períodos censales la tendencia al envejecimiento aparece en todas las jurisdicciones de manera homogénea, excepto en el caso del Neuquén. Esta provincia fue creada en la década de 1950 y registró una notable inmigración que multiplicó la población por 3,5 veces en las dos décadas siguientes, por lo cual configuró un cuadro demográfico distinto del de las restantes jurisdicciones consideradas. Frente a la relativa estabilidad de estas provincias y de la nación, Neuquén presenta diferencias marcadas, entre las que destacan la disminución del peso de NNA, que duplica el ocurrido en las otras jurisdicciones, siendo también mayor el incremento de los AAMM. A la inversa, respecto de la población de 0-17 años, Buenos Aires es la que presenta el mayor crecimiento intercensal entre 2001 y 2010 con valores muy superiores al resto, en lo cual probablemente tenga incidencia el proceso de reversión de la disminución y envejecimiento que en las décadas anteriores había experimentado la Región Metropolitana de Buenos Aires (Lindenboim, 2017). Todo ello se observa mejor en el gráfico 1.

Cuadro 1. Población según grupos de edad. Provincias seleccionadas y total país (1991-2010)

Edad	Total país			Córdoba			Buenos Aires			Neuquén		
	1991	2001	2010	1991	2001	2010	1991	2001	2010	1991	2001	2010
0 a 17	11.737.357	12.169.667	12.333.747	948.536	973.133	971.941	4.307.772	4.378.886	4.657.467	167.876	180.579	177.638
18 a 24	3.537.458	4.465.671	4.730.786	309.690	390.813	391.548	1.369.910	1.675.175	1.818.118	46.225	59.684	67.885
25 a 64	14.447.726	16.037.172	18.947.915	1.251.738	1.377.193	1.575.869	5.766.674	6.312.024	7.478.243	159.793	209.021	269.525
65 y más	2.892.987	3.587.620	4.104.648	256.719	325.662	369.518	1.150.618	1.461.118	1.671.256	14.939	24.871	36.218
Total	32.615.528	36.260.130	40.117.096	2.766.683	3.066.801	3.308.876	12.594.974	13.827.203	15.625.084	388.833	474.155	551.266

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010.

Gráfico 1. Crecimiento intercensal 2001-2010 de la población por grupos de edad (%). Provincias seleccionadas y total país



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

En el cuadro 2, con el índice de dependencia presentamos una estimación del efecto del movimiento demográfico de la población sobre los componentes de la seguridad social.¹⁷ Los grupos etarios están ajustados a los intereses de este estudio¹⁸ y presentamos la información en un plazo más largo (1991-2010) para observar mejor su evolución.

¹⁷ Cabe tomar en cuenta que, como señalan los especialistas, si bien la estructura y la dinámica demográficas son condicionantes directos de los sistemas previsionales –pues funcionan como determinantes de la población potencialmente beneficiaria y por lo tanto como componentes de la sustentabilidad actuarial de aquellos– “... otros procesos, tales como los cambios en la participación en el mercado de trabajo, pueden reducir o aumentar significativamente estos efectos” (Rofman, Apella y Vezza, 2013: 23).

¹⁸ El índice de dependencia potencial se ha ajustado según los parámetros institucionales que rigen las políticas bajo estudio en este libro (sistema previsional y de AAFP). Este comprende: (a) índice de dependencia potencial total: proporción de población menor de 18 años y mayor de 64 años respecto de la población de 18 a 64 años, por cien; (b) índice de dependencia potencial de NNA: proporción de población menor de 18 años respecto de la población de 18 a 64 años, por cien y, finalmente, (c) índice de dependencia potencial de AAMP: proporción de población de 65 años y más respecto a la población de 18 a 64 años, por cien.

**Cuadro 2. Índice de dependencia potencial ajustado.
Provincias seleccionadas y total país (1991 y 2010)**

	Índice de dependencia potencial					
	1991			2010		
	Total	NNA	AAMM	Total	NNA	AAMM
Buenos Aires	76,48	60,36	16,12	68,08	50,10	17,98
Córdoba	77,19	60,75	16,44	68,18	49,40	18,78
Neuquén	88,74	81,49	7,25	63,38	52,65	10,73
Total país	81,35	65,26	16,09	69,42	52,09	17,33

*NNA: refiere a población de 0 a 17 años; AAMM: refiere a población de 65 años y más.

Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, Censo Nacional de Población y Viviendas 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Empecemos por señalar que durante todo el período el índice de dependencia potencial (IDP) total es decreciente en todas las jurisdicciones analizadas, incluido el total país. Sin embargo, impresiona la intensidad de la disminución en Neuquén, con una caída punta a punta de más de 25 puntos porcentuales. Ese mismo proceso coloca a esta provincia, que en 1991 tenía un IDP total apreciablemente mayor que el del total país (88,74 a 81,35, respectivamente), por debajo de este último en 2010; puede suponerse que la siguiente medición intercensal mostrará una evolución menos abrupta. Por otro lado, cabe decir que para el último censo (2010) el IDP total mayor es el del nivel nacional, comparada con las tres provincias que se analizan en este trabajo

Como se verá en los capítulos respectivos, los análisis de la dependencia potencial por grupos de edad exhiben las diferencias de los procesos atravesados por las distintas provincias. Para NNA, sistemáticamente la provincia del Neuquén es la que presenta el mayor IDP, aunque como parte de aquella rapidísima transición, los valores del Censo 2010 la separan apenas medio punto porcentual del índice que para ese grupo presenta el total país (52,65 y 52,09, respectivamente). Una situación diferente es la de Córdoba, que presentaba la segunda carga potencial más baja de NNA en 1991, detrás de Buenos Aires, y culmina en 2010 con la menor de todas, en cambio, con la mayor carga para el grupo de AAMM; con ello cierra un típico cuadro de

envejecimiento (de hecho, el más pronunciado y consistente de nuestros casos de estudio).

Respecto de Buenos Aires, ya anticipamos algunos rasgos del proceso: tenía la menor proporción de NNA en 1991 y en 2001, pero el IDP de este grupo de edad sube en 2010, lo que implica un ralentamiento del envejecimiento. En relación con AAMM, Buenos Aires conserva el tercer lugar, pero su valor absoluto baja, de 18,29 en 2001 a 17,98 en 2010.

A continuación nos abocamos al análisis de la dinámica del mercado de trabajo entre 2003 y 2015, año de inicio y cierre del período que estudiamos. Asimismo, nos detenemos en el año 2007, respecto del cual existe coincidencia en que fue uno de los de mejor desempeño económico.

El cuadro 3 muestra que el comportamiento de la tasa de actividad es dispar: entre 2003 y 2007 se mantienen los valores en Buenos Aires y en el agregado de todo el país, con una leve caída de entre uno y dos puntos entre 2007 y 2015; en cambio, crece durante todo el período en Córdoba y sube entre 2003 y 2007 en Neuquén, para bajar levemente entre 2007 y 2015. Asimismo, se registra mejoría sistemática de la tasa de empleo entre 2003 y 2007 en todas las jurisdicciones, con una caída entre 2007 y 2015 de dos puntos en Buenos Aires, de un punto en el total país y con estancamiento en Córdoba y Neuquén, que no presentan cambios en el período. La tasa de desocupación, en cambio, mantiene la tendencia decreciente en todo el período.

Comparando las provincias entre sí, el cuadro muestra la relativa estabilidad del Neuquén y su baja tasa de desocupación en comparación con Buenos Aires y Córdoba, si bien este indicador es el que presenta la mayor mejoría en todas las jurisdicciones en el lapso considerado.

Cuadro 3. Indicadores sociolaborales.
Provincias seleccionadas y total país (2003-2015)

	III 2003			II 2007			II 2015		
	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupación	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupación	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupación
Buenos Aires*	47,4	38,6	18,6	47,5	43,0	9,5	43,9	40,6	7,6
Córdoba**	44,7	38,3	14,4	46,3	42,7	7,7	47,4	42,7	9,9
Neuquén***	42,2	39,0	7,5	45,4	42,4	6,5	44,3	42,2	4,7
Total país	46,3	38,8	16,1	46,4	42,5	8,3	44,5	41,5	6,6

Nota: para el año 2003, debido a los cambios metodológicos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), los microdatos se encuentran disponibles desde el tercer trimestre.

* Corresponde a los aglomerados de partidos del conurbano, Gran La Plata, Mar del Plata (desde 1995) y Bahía Blanca.

** Corresponde a los aglomerados de Gran Córdoba y Río Cuarto (desde 1995).

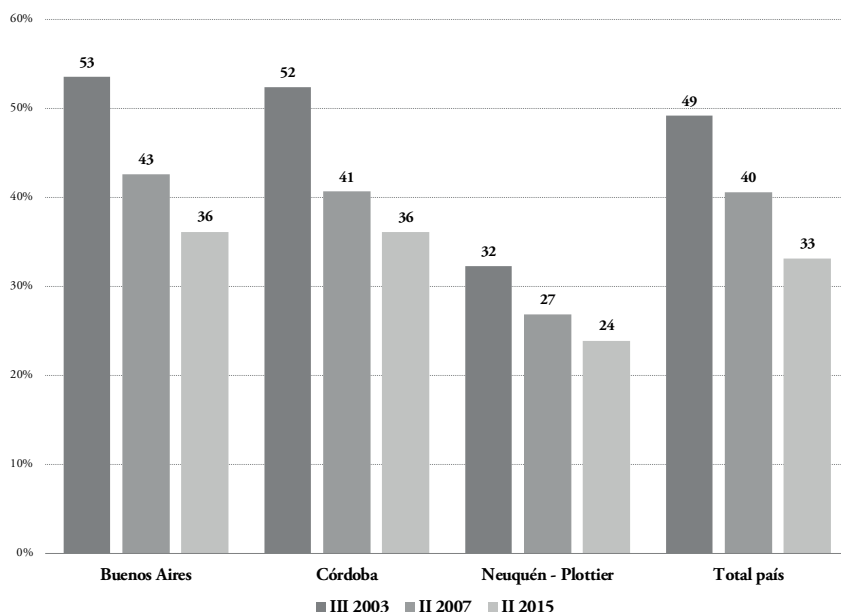
*** Corresponde al aglomerado del Neuquén-Plottier.

Fuente: INDEC, EPH.

Continuando con la dinámica del mercado de trabajo en el período bajo estudio, incluimos un indicador relevante para el sistema previsional que refiere a los trabajadores sin aportes, y que por lo tanto quedarán por fuera del sistema contributivo cuando se retiren del mercado de trabajo (excepto por moratorias o PNC).

La dinámica de la tasa de empleo no registrado presenta dos características homogéneas en todos los casos: 1) es constante a la baja entre 2003 y 2015 en las tres provincias consideradas y el total país; 2) el mayor descenso se produce en los primeros cuatro años, con un comportamiento decreciente en los ocho siguientes, representando aproximadamente la mitad del descenso de la primera etapa. Con relación a las situaciones provinciales, el descenso más pronunciado se da en la provincia de Buenos Aires (alcanza los 17 puntos en 12 años), seguido de Córdoba y total país (16 puntos) y Neuquén (8 puntos, pero a partir de una situación inicial mucho más favorable que el resto de los casos analizados).

Gráfico 2. Tasa de empleo no registrado. Provincias seleccionadas y total país (2003-2015)



Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, EPH.

La arquitectura institucional de la seguridad social en los territorios considerados

A nivel nacional, la mirada institucional a la que nos referimos más arriba nos lleva a considerar la protección brindada por la ANSES, a la que en los libros anteriores definimos como *la mayor agencia de política social en esta etapa*. Esta afirmación proviene de la observación de su proceso de desarrollo institucional, desde su creación –en el curso de la llamada “reforma del Estado”, implementada durante los años noventa– hasta el fin del período tomado en esta investigación. En efecto, la ANSES centralizó la administración y gestión de una parte sustancial del sistema de protección en su conjunto, incluyendo una función de coordinación interministerial que resultó crucial para la consecución de buena

parte de los objetivos planteados y para el desarrollo de un número importante de programas sociales, o de intervenciones en general.¹⁹

Cabe recordar que el origen de la ANSES como organismo descentralizado del MTEySS data de 1991, cuando ese ministerio primero disolvió un conjunto de organismos que hasta entonces y, separadamente, tenía a su cargo la gestión de diversos componentes del sistema de seguridad social; luego asumió sus funciones, las redefinió y las reorganizó en la ANSES. Ese movimiento significó la centralización y unificación directa de todo lo concerniente al sistema nacional de previsión y al régimen nacional de AAFP, del mismo modo que la Superintendencia de Riesgos del Trabajo cumpliría funciones equivalentes respecto del componente correspondiente de la protección sociolaboral, también dependiente del MTEySS.²⁰ También el seguro de desempleo, creado en el mismo ciclo, está radicado en este organismo.

El proceso de centralización y unificación no se hizo inmediatamente ni de una sola vez, y en el caso de la ANSES durante toda la década se combinó con cambios en los aspectos protectorios (creación del SIJYP, cambios en la movilidad de las prestaciones por la ley llamada de “Solidaridad Previsional”, modificaciones en el acceso AAFP); así como en el diseño institucional y la distribución de funciones en el interior de la administración nacional, por ejemplo, la asunción de responsabilidades sobre la tramitación y liquidación de PNC, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Y también se produjeron cambios en la modalidad de gestión del organismo, principalmente a partir de 1994, cuando se puso en marcha el “Plan Estratégico de la ANSES” (Costa, Curcio y Grushka, 2014), clara versión de las reformas del Estado de la época, orientadas a la modernización y eficientización estatal.

Hasta 2008 el organismo asumió una modalidad organizativa y de funcionamiento basada en las gerencias, de lo que la Gerencia General tenía la responsabilidad crítica de administrar los beneficios del SIJYP, del régimen de AAFP y las prestaciones por desempleo. También la ANSES pasó a administrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (creado en 2007, pero que se fortaleció a partir de la estatización de los fondos de la capitalización), lo que significó ajuste de las tareas administrativas y la asunción de una nueva responsabilidad, al haberse convertido en el principal inversor institucional del país. Eso produjo

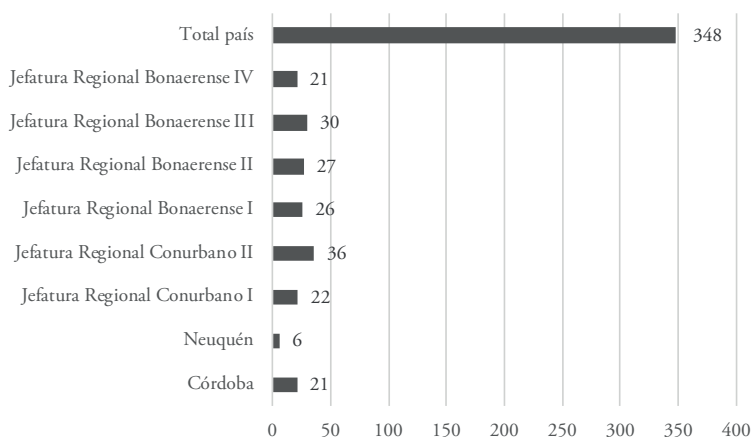
¹⁹ Al respecto ver Costa, Curcio y Grushka, 2014, en el cual se basa esta caracterización del organismo.

²⁰ Y la Superintendencia de Servicios de Salud haría lo propio con los servicios prestados por las obras sociales.

modificaciones de orden organizativo, que pasó a una estructura de subdirecciones. A lo largo de toda la historia del organismo la máxima autoridad se concentra en la figura del director ejecutivo, designado por el Poder Ejecutivo.

Con respecto a la presencia y desarrollo territorial, la ANSES despliega su actividad por medio de diferentes dispositivos, como Unidad de Atención Integral (UDAI), Unidad de Atención Transitoria (ULAT), Unidad Local de Atención de Empresas (ULADE), Unidad de Atención Móvil (UDAM), Puntos de Información Previsional (PIP) y terminales de autoconsulta, que han tenido un proceso de expansión constante. En 2006, el organismo registraba 145 UDAI, en 2012 contaba con 326 UDAI y oficinas distribuidas en todo el territorio nacional. En el gráfico siguiente se muestra la situación en 2015, lo que representa un incremento de la presencia en la geografía nacional del 140% entre 2006 y 2015.

Gráfico 3. Distribución territorial de las UDAI y oficinas de la ANSES. Provincias seleccionadas y total país (2015)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la ANSES. Disponibles en: <http://www.anses.gov.ar/oficinas/> (consulta: 8/7/2015).

En las provincias, las instituciones analizadas son las cajas previsionales provinciales:

- *Buenos Aires*. El Instituto de Previsión Social (IPS), creado en 1948, es la institución de mayor relevancia financiera y prestacional de la provincia. Sin embargo, en el momento de cierre de este libro, esta provincia cuenta con

tres cajas previsionales públicas: el IPS, la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires y la Caja de Retiro, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

El IPS es un ente autárquico que actúa como persona jurídica de derecho público, regulado por la Ley 8587/1976. El organismo está administrado por un Directorio integrado por nueve miembros, que representan al Poder Ejecutivo provincial, a los afiliados activos y a los afiliados pasivos. Respecto de su inserción en el Estado provincial, se vincula con el Poder Ejecutivo mediante alguno de sus ministerios, aunque esto ha ido cambiando en su historia.

La estructura funcional es la de direcciones, con clara división de competencias, objetivos y procesos en los que cada una interviene: la Dirección de Prestaciones y Recursos, a cuyo cargo está la tramitación, resolución y efectivización de los beneficios, y la Dirección de Administración, que vehiculiza los procedimientos internos.

En 2007 se dio comienzo a un proceso de cambio organizacional que –al igual que en los restantes casos, expuestos a continuación– se identifica con la “modernización del Estado”, explícitamente amparada en este caso en el paradigma de la “Nueva Gestión Pública”. El proceso incluye gestión interna y externa (afiliados), desconcentración administrativa, cambio tecnológico y consecuente capacitación y refuncionalización del personal. Un aspecto central de este mismo proceso es el desenvolvimiento de una política de “desarrollo territorial”, cuyo objetivo es tener presencia en toda la provincia, y que se materializó a través de la creación de Centros de Atención Previsional (conocidos como CAP, y de naturaleza directamente provincial), en localidades de distinto tamaño.

- *Córdoba*. La Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros (CJPYR) es una entidad descentralizada y autárquica, con personería jurídica e individualidad financiera. Fue creada en 1913, y su actual conformación surge de la Ley 5317/1972. En el cierre de este libro forma parte del Ministerio de Finanzas provincial, aunque registró cambios de inserción en el transcurso de sus más de cien años de existencia.

La máxima autoridad de la entidad corresponde a la Presidencia. La división funcional sigue la modalidad de gerencias, encabezadas por la Gerencia

General; por ocuparse de la tramitación y otorgamiento de beneficios y de la política de “despliegue territorial”, destacan la Gerencia de “Relaciones Institucionales” y la de “Beneficios”, respectivamente.

Desde el año 2008 se puso en marcha un proceso de “modernización institucional y de la gestión”, que transformó los procedimientos de la caja y de los organismos vinculados (toda dependencia gubernamental, provincial o municipal, que contrate personal alcanzado por los regímenes previsionales correspondientes). Ese proceso se integró al programa “Ciudadanía Digital” de la provincia; e incluye la producción y puesta a disposición de información sistemática, según el modelo de “datos abiertos”, en el que la CJPYRC se convirtió en referente en el país.

La sede central está en la ciudad capital (Córdoba), pero extendió su presencia a más de cien localidades, en 23 de los 26 departamentos en los que se divide la provincia. Ello es posible por el desarrollo del “Espacio y Programa Illia”, creado en 1986 como centro de día, que luego evolucionó hacia un formato de programa por el cual a través de convenios con centros de jubilados locales, la caja presta servicios de carácter sociocultural amplio. En ese marco, cada centro de jubilados se convierte de hecho en una representación de la caja en la localidad, que así tiene presencia en toda la provincia.

- *Neuquén.* El Instituto de la Seguridad Social del Neuquén (ISSN) fue creado por Ley 611/1970, como parte del despliegue de iniciativas y políticas de corte desarrollista que caracterizaron a la provincia desde su creación. El instituto integró la Caja de Previsión Social de la provincia y la Caja Obra Médico Asistencial de la Administración, prestataria de servicios de asistencia médica integral, odontológica y cobertura farmacéutica, y otras intervenciones relacionadas con el financiamiento y la construcción de viviendas, el turismo social, etcétera.

Se trata de un organismo que reviste las características de ente autárquico de la Administración Pública provincial, que tiene personería jurídica y que goza de individualidad financiera propia. Aunque en el momento de su creación se estableció que formaría parte de la estructura del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Bienestar Social, su inserción fue cambiando en el curso de los años. Mientras se desarrollaba esta investigación, formaba parte del Ministerio de Salud.

El ISSN está dirigido por un Consejo de Administración, órgano colegiado integrado por consejeros designados por el Poder Ejecutivo provincial; consejeros representantes de los afiliados activos y de los pasivos; y está presidido por el Administrador General, designado por el gobernador. La base de su estructura organizativa son dos direcciones, correspondientes a las dos funciones más importantes: prestaciones de jubilaciones y pensiones y prestaciones de salud y asistenciales.

En términos territoriales, el ISSN cuenta con una sede central, localizada en la ciudad de Neuquén (capital de la provincia) y con 41 delegaciones y subdelegaciones que cubren todo el territorio provincial. A ello se suman dos delegaciones extramuros: una en la provincia de Río Negro y una en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las delegaciones y subdelegaciones son el punto de inicio de los trámites que realizan los afiliados.

Presentaremos a continuación las características centrales y la capacidad de protección de los sistemas provinciales y del nacional respecto de los dos grupos poblacionales considerados en este estudio.

*La protección adultos y adultas mayores:
la previsión social nacional y de responsabilidad provincial*

Características de la protección²¹

Si bien el tema es tratado en otro capítulo de este libro, recordemos acá que hasta 1994 las provincias habían mantenido el derecho de instituir y administrar sus propios regímenes previsionales para el personal de la Administración Pública provincial (central y descentralizada), de empresas públicas y bancos oficiales a través de regímenes de reparto, cuya sustentabilidad se basaba en las contribuciones y la relación entre trabajadores activos y pasivos. Dado que a su complejo despliegue se sumaron trayectorias originales disímiles, el llamado *proceso de armonización* (por el cual deberían hacerse confluir las condiciones para el acceso a los beneficios, la forma de cálculo del haber y la movilidad de los haberes) dio como resultado una importante heterogeneidad entre las cajas jubilatorias, en relación con los parámetros mencionados. La consecuencia es que los afiliados a las respectivas cajas, gozan de diferentes condiciones de acceso y beneficios. Básicamente, se observa

²¹ Este punto está parcialmente basado en los informes realizado por Laura Perelman en el marco del PICT 2012/0883.

una importante heterogeneidad en relación con aspectos como edad mínima de retiro, años de servicios, determinación de los haberes y alícuotas de aportes y contribuciones, todos ellos parámetros decisivos –porque hacen a las condiciones de vida y a la calidad de esta– de los perfiles de los sistemas previsionales.

En los capítulos dedicados a los tres casos provinciales se analizan con detalle los principales aspectos que caracterizan cada uno de sus regímenes, diferenciando, en cada caso, los regímenes especiales para docentes, fuerzas de seguridad, Poder Judicial, etcétera, así como también los regímenes correspondientes a la jubilación por edad avanzada. A efectos de la comparación con el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), nacional, en el cuadro siguiente nos detenemos solamente en la jubilación ordinaria.

Cuadro 4. Características del sistema previsional nacional (SIPA) y regímenes previsionales provinciales seleccionados. Jubilación ordinaria para empleados y trabajadores provinciales y nacionales (2015)

Sistema previsional	Requisitos de edad	Años de servicios	Aportes al sistema en %		Determinación del haber
			Afiliado	Empleador	
SIPA (ANSES)	60-65	30	Dependiente: 11. Autónomo: 27. Monotributistas: monto fijo determinado por la AFIP.	Sector público: 16. Sector privado: 10,17-12,71 según actividad.	1,5% de la remuneración promedio de los últimos 10 años, por cada año computable. Movilidad: se ajusta por ley dos veces al año) desde 2009.
Prestaciones para los empleados y trabajadores de la Administración Provincial General					
Provincia de Buenos Aires (IPS)	60	35	12	14	70% del último mejor cargo con un mínimo de 36 meses consecutivos o 60 alternados, máximo de 85% por años de servicio en exceso.
Provincia de Córdoba (CJPyR)	60-65	30	18	20	82% sobre una base remunerativa, que es equivalente al promedio de las 48 últimas remuneraciones actualizadas, previa detracción del 11% de aportes personales (alícuota de aportes personales fijada en el Convenio de Armonización aprobado por Ley 9075/03).
Provincia del Neuquén (ISSN)	55-60	30	10	12	80-85% sueldo del personal en actividad, según el número de años que en el momento de la jubilación excedan la edad mínima requerida.

Fuente: Elaboración propia basada en leyes vigentes que regulan las respectivas cajas previsionales y el SIPA.

De una primera comparación en relación con la jubilación ordinaria (es decir que no incluye los regímenes especiales para los docentes, policía, etcétera), se observan entre las provincias seleccionadas que no transfirieron sus cajas jubilatorias, diferencias sustantivas en términos de edad mínima requerida para acceder a la jubilación. En el caso de Córdoba el proceso de armonización implicó efectivamente una adecuación con la edad mínima del sistema nacional, es decir 65 años para los varones y 60 años para las mujeres. En cambio, en el caso de Buenos Aires los varones pueden acceder a la jubilación con 5 años menos que lo que exige el SIPA, mientras que Neuquén —que como ya señalamos mantiene una mayor autonomía— exige a sus afiliados una edad muy por debajo del resto de los sistemas, sobre todo en el caso de las mujeres, que pueden jubilarse en el sistema ordinario con tan solo 55 años.

La situación cambia cuando se trata de años de servicios requeridos: la caja de Buenos Aires es la más exigente, ya que se requiere acreditar 35 años (único caso en el país), mientras que en Córdoba y Neuquén la exigencia está fijada en 30 años, igual que en el SIPA.

Uno de los aspectos más importantes para la comparación nación-provincias es el de la tasa de sustitución de los distintos sistemas, que resulta de distintas reglas para el cálculo del haber inicial y para la movilidad de los haberes. Debemos decir que este aspecto es el que ha suscitado los mayores conflictos. Por un lado, todas las cajas mantienen un esquema por el cual el haber inicial se calcula como el porcentaje de los salarios de los trabajadores en actividad, que varía entre el 80 y 85%. Este parámetro es compartido por la mayoría de las cajas jubilatorias que no fueron transferidas a la nación. En efecto, de las trece provincias que mantienen sus propias cajas, ocho establecen un haber en base al 82% de los salarios de los trabajadores en actividad (Rofman, 2014). Por otro lado, las tres provincias consideradas aquí tienen regímenes de movilidad que mantienen esa relación, aunque con normativas específicas en cada caso que se detallan en los capítulos respectivos. Precisamente porque la determinación del haber de pasividad está asociada al salario durante la vida laboral, las diferencias en las escalas salariales de las distintas jurisdicciones es un eje de diferenciación básico.

Por último, el mayor esfuerzo para los aportantes corresponde a la caja de Córdoba, en la que aquellos deben ingresar el 18%; Neuquén se encuentra en el otro extremo, con el porcentaje de aporte más bajo (10%), pese a lo cual tiene una tasa de sustitución más alta, que llega al 85% según los años de aportes contabilizados en el momento de la jubilación.

La relación activos-pasivos es un indicador al que puede decirse que todos los estudios sobre sistemas previsionales apelan, en especial para examinar la sustentabilidad de los mismos (de hecho, de cara a esta cuestión, ese cociente recibe el nombre de “tasa de sostenimiento”). Esta investigación no ha sido la excepción, aunque debemos hacer dos salvedades de distinto tipo. La primera es empírica: no ha sido posible construir información comparable entre los casos estudiados, por lo que remitimos a los lectores a los capítulos provinciales, en los que podrán ver cada situación específica y en sí. La segunda es de orden conceptual y metodológico, concerniente con la validez que en sí misma tendría esa comparación. Concretamente, planteamos que la relación activos-pasivos es la tasa de sostenimiento de un sistema nacional, abierto y general, para el cual el ingreso de nuevos aportantes significa, indudablemente, un aumento de fondos (por aportes de los trabajadores y contribuciones de los empleadores) destinados al financiamiento. Pero en el caso de un sistema subnacional que abarca solo a los empleados públicos (las “cajas provinciales”, como son estos casos), esa relación se altera porque el Estado provincial es el empleador, por lo cual el ingreso de aportes y contribuciones es una función directa del empleo provincial, aspecto clave de la situación fiscal. Las matrices de interpretación, por lo tanto, cambian radicalmente.²²

Con esta observación advertimos sobre un límite a la comparación entre sistema nacional y cajas o sistemas provinciales, más allá de la calidad de la información que se obtuviera.


Distinta es la situación si hablamos de los sistemas provinciales, que sí son conceptual y metodológicamente comparables, aunque hemos encontrado el problema empírico que advertimos al introducir el tratamiento de este tema, respecto de la no comparabilidad de las series de las jurisdicciones (cuando se obtuvieron). Por eso, solo podemos señalar que en términos generales durante el período estudiado la relación activos-pasivos ha tendido a un aumento moderado en las provincias –por lo dicho anteriormente no lo denominamos “mejora”–, precisamente a partir del crecimiento del número de empleados de las jurisdicciones. También podemos decir que el de docentes es un caso en el que en general la evolución del personal dio un aumento neto, con el consiguiente ascenso de la ratio aportantes-pasivos. Ello ha hecho que incluso

²² Esta cuestión y las distintas matrices de interpretación incluso están presentes en los capítulos que tratan los casos provinciales en este libro.

algunas autoridades institucionales hablen de “sectores superavitarios” para aludir a los regímenes respectivos.²³

Avanzamos ahora en la evaluación de los regímenes en términos de la protección y el bienestar que proveen a las personas. Para facilitar la comparación, en el siguiente cuadro ordenamos los diferentes regímenes provinciales en relación con cada uno de los ítems, de acuerdo con las condiciones más favorables para los afiliados. Se considera como condiciones más favorables menos años de aportes, menor edad jubilatoria, mayor porcentaje para calcular el haber sobre la remuneración correspondiente a la actividad. Por último, se tomó en cuenta la relación entre activos y pasivos (tasa de sostenimiento).

Gráfico 4. Ordenamiento de las cajas provinciales de acuerdo con las condiciones más favorables para los beneficiarios para jubilación ordinaria (2015)

<div style="text-align: center;"> +  - </div>	Edad de retiro	Años de aportes	Aportes personales	Determinación del haber	Relación aportantes-pasivos**
	Neuquén	Neuquén Córdoba SIPA	Neuquén	Neuquén	Neuquén
	Buenos Aires		SIPA*	Córdoba	Córdoba
	Córdoba	Buenos Aires	Buenos Aires	Buenos Aires	SIPA
	SIPA		Córdoba	SIPA	s/d Buenos Aires

Notas: * Según aportes de los trabajadores dependientes. ** Se considera la situación más favorable cuando el cociente entre aportantes y pasivos es más elevada.

Fuente: Elaboración propia basada en el cuadro 4 e información de los capítulos 5 a 7.

En términos comparativo, el ISSN es el que resulta más beneficioso para los afiliados, ya que establece requisitos inferiores a las otras cajas provinciales y

²³ Tal el caso de las autoridades de la *CJPR* de Córdoba, para referirse al régimen de empleados municipales del interior de la provincia, o al régimen docente en distintas etapas. Las situaciones de las provincias a este respecto es diversa; vayan los ejemplos de Córdoba y Neuquén, por caso: en la primera, la relación aportantes-pasivos creció lenta, pero persistentemente a lo largo del período (1,69 para 2005; 1,96 en 2010 y 2,01 en 2015), mientras que en Neuquén creció punta a punta (2,20 en 2005 y 2,46, en 2015), pero con un retroceso en el último quinquenio, pues en 2010 esa relación era 2,62. Como dijimos, entonces, a este respecto solo podemos compartir –con cautela– la comparación en la interpretación de las grandes líneas de los procesos.

el sistema nacional y ofrece mayores prestaciones. En el conjunto de los ítems presenta los requisitos y condiciones más favorables, ya que exige una menor edad (fundamentalmente para el caso de las mujeres, comparando con Buenos Aires), menos años de aportes (aunque en este punto es igual que Córdoba), tiene el menor porcentaje de aportes personales y la tasa de sustitución se mueve entre el 80 y 85%.

Sintéticamente, la situación de Neuquén estuvo sustentada en dos características particulares que presenta el sistema previsional provincial, que lo diferencia de Buenos Aires y Córdoba. La primera, es que Neuquén mantiene autonomía respecto de los parámetros del sistema jubilatorio nacional, debido a que no estableció pactos de armonización. A su vez, es posible que esta situación en principio haya sido sostenida debido a que el sistema, comparativamente joven, tenía en los años 1990 una tasa de sostenimiento (cociente entre aportantes y pasivos) relativamente elevada, lo cual daba viabilidad al sistema, aun teniendo niveles de aportes y contribuciones relativamente bajos.

Como se observa en el cuadro, el SIPA –que es el más extendido en cobertura– es el sistema con condiciones más exigentes en todos los ítem excepto en aportes personales.

El alcance de la protección: cobertura horizontal y vertical

Un primer dato, indispensable como aproximación al peso relativo del sistema nacional y de los provinciales en la provisión de protección y bienestar a AAMM, se observa en el gráfico 5: en 2015 el sistema nacional proveía el 90% del total de beneficios que se pagaban en el país. Como complemento, las provincias que conservaron sus cajas previsionales eran responsables por un máximo del 10% de los beneficios.²⁴

En lo que sigue –el mismo gráfico 5 y el gráfico 6– presentamos información comparada de cobertura en las provincias seleccionadas y el nivel nacional, tanto en lo que hace a la participación de las distintas jurisdicciones como a la evolución de los beneficios. Anticipamos que ambos gráficos ofrecen la información de participación de las jurisdicciones y volumen de beneficios en tres momentos del período abarcado por la investigación: años 2005, 2010

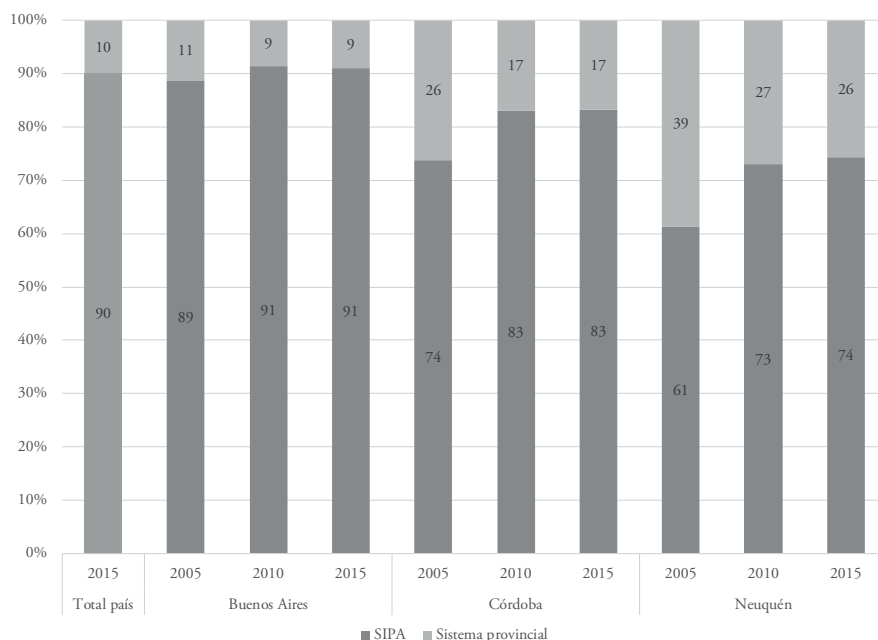
²⁴ La expresión “un máximo del 10%” al hablar de las jurisdicciones provinciales obedece al hecho de que el dato que hemos podido construir y que presentamos en el gráfico 5 en realidad es un agregado de todo lo que no se encuentra directamente a cargo de la ANSES, lo que significa que reúne sistemas provinciales, fuerzas de seguridad y algunas cajas municipales. De ese conjunto, los sistemas provinciales son sin duda la inmensa mayoría, pero no el total.

y 2015. Ello permite ver el proceso en el inicio de la primera moratoria (2005-2007); seguirlo en un momento de estabilización (2010, cuando la expansión de la cobertura y la reestatización se habían desarrollado y, por lo tanto, puede considerarse que se había “normalizado”); y en el momento de inicio de la segunda moratoria (2015).

Comencemos por analizar el peso de los sistemas provinciales respecto del sistema nacional en cada jurisdicción (en el comienzo de este apartado señalamos la relación entre ambos para el total del país). Para ello, nos detenemos en el gráfico 5, que permite apuntar dos hechos significativos para la protección, tanto en términos absolutos como de seguimiento del proceso histórico: el primero es que la incidencia de la ANSES aumenta punta a punta, ya que, como se ve, en las tres provincias el sistema nacional registra una participación mayor en 2015 que en 2005. La capacidad de expansión de cobertura horizontal que aportaron las moratorias (para la información aquí presentada, principalmente la primera) es la explicación básica de la similitud de los procesos en las tres provincias. Podría suponerse que la mejora en la situación laboral (aumento de la tasa de empleo y disminución relativa del trabajo en negro) podría haber contribuido en esa dirección; pero en un período de apenas diez años, los procesos laborales pueden hacerse sentir solo en el margen.

La segunda observación que surge del análisis comparado es que entre las tres provincias hay una dispersión importante en la participación del sistema nacional y del respectivo sistema provincial. Proponemos ver los valores del año de partida del gráfico (2005): el IPS proporcionaba el 11% de la cobertura de la provincia de Buenos Aires; la CJPYR de Córdoba tenía una participación del 26% y a la caja de Neuquén correspondía un notable 39% de la cobertura total. Y, pese a los importantes cambios registrados, esa dispersión (o heterogeneidad) de la participación institucional sigue presente: en 2015 corresponde al IPS el 9% de la cobertura de la provincia; a la caja provincial cordobesa corresponde el 17% y a la de Neuquén, el 26%. Dicho de otro modo, los porcentajes de protección provista por las provincias variaron, pero la dispersión de la estructura persiste. La razón de esta persistencia es que la expansión de la cobertura por vía de la moratoria se hizo sentir en todo el país y modificó la base sobre la cual se estiman las proporciones.

Gráfico 5. Distribución del total de beneficios previsionales (%).
Total país* y provincias seleccionadas, según sistema (2005-2015)

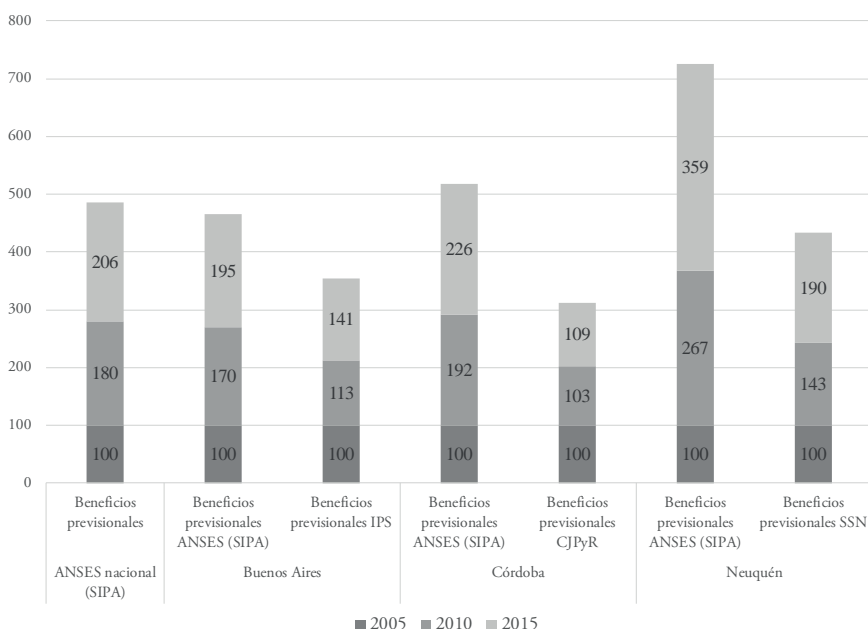


* En este caso, los datos que refieren a “sistema provincial” corresponden al total de los beneficios que no son del SIPA (incluye cajas de FFAA y de Seguridad y también algunas cajas municipales). Fuente: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2015), MTEYSS; ANSES Transparencia, basado en datos del SIPA; Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires; CJPR de Córdoba; Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén basado en datos del ISSN; Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social, MTEYSS.

También, el gráfico 6 muestra el mayor crecimiento del sistema nacional, aunque ahora en relación con la evolución de los beneficios previsionales en cada provincia. Al utilizar como año base el 2005 el mayor crecimiento de los beneficios de la ANSES se registra en Neuquén, con muy marcadas diferencias respecto de las restantes, incluido el promedio nacional; le siguen, en este orden, Córdoba, total país y provincia de Buenos Aires. Se ve también la gran distancia con la evolución de los beneficios de los sistemas provinciales y, nuevamente, la dispersión entre provincias: virtual estancamiento en el número

de beneficios de la CJPyR de Córdoba²⁵ seguida por provincia de Buenos Aires, que punta a punta crece el 41% en la década; y por Neuquén, que aumenta el volumen de beneficios en 90% (el único con un valor cercano al de la ANSES para el total del país).

Gráfico 6. Evolución del total de beneficios del SIPA en el país y en provincias seleccionadas y total de beneficios en cajas provinciales (2005-2015) (2005 = 100)



Fuente: *Boletín estadístico de la seguridad social* (2015), MTEYSS; ANSES Transparencia, con base en datos del SIPA; Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires; CJPyR de Córdoba; Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén sobre la base de datos del ISSN.

²⁵ Cabe decir que en 2002 la caja cordobesa implementó un proceso de “jubilación anticipada”, por el cual adelantó el retiro de aproximadamente veinte mil agentes. Eso, sumado a la política de “austeridad” y racionalización del sector público a la que se dieron las distintas gestiones, explica que la masa de beneficios haya crecido solo el 9% entre 2005 y 2015. En el capítulo 6 se analiza el caso cordobés.

A continuación nos detenemos en la incidencia del empleo público y privado sobre el total del empleo, y para ello pasamos al cuadro 5, que informa sobre la distribución de los asalariados del sector público y privado.

Cuadro 5. Distribución de los asalariados del sector público y privado (2003-2015)

III 2003				
	Total país %	Buenos Aires %	Córdoba %	Neuquén %
Sector Público	28	25	21	46
Sector Privado registrado	32	33	31	30
Sector Privado no registrado	39	42	48	24
	100	100	100	100
II 2007				
	Total país %	Buenos Aires %	Córdoba %	Neuquén %
Sector Público	21	17	19	35
Sector Privado registrado	42	44	42	41
Sector Privado no registrado	37	39	39	23
	100	100	100	100
II 2015				
	Total país %	Buenos Aires %	Córdoba %	Neuquén %
Sector Público	23	18	18	34
Sector Privado registrado	46	47	47	42
Sector Privado no registrado	31	35	35	24
	100	100	100	100

Notas: 1) Para el año 2003, debido a los cambios metodológicos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), los microdatos se encuentran disponibles desde el tercer trimestre. 2) Buenos Aires: corresponde a los aglomerados de partidos del conurbano, Gran La Plata, Mar del Plata (desde 1995) y Bahía Blanca. Córdoba: corresponde a los aglomerados de Gran Córdoba y Río Cuarto. Neuquén: corresponde al aglomerado del Neuquén-Plottier.

Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, EPH.

El primer punto a destacar es que, a diferencia de lo observado en el proceso previsional (es decir, institucional), en materia de empleo los procesos de las tres provincias parecen haber sido mucho más parecidos entre sí, sobre todo en sus tendencias; también se ve con claridad la mayor proximidad que en este punto (la distribución de los asalariados en los tres sectores) guardan entre sí Buenos Aires y Córdoba respecto de Neuquén, que de hecho casi duplica la proporción de empleo público de las dos primeras.²⁶ Concretamente, destaca por un lado la coincidencia de un proceso de disminución significativa de la participación del empleo asalariado público en el total en el cuatrienio 2003-2007 en todas las jurisdicciones; también bajó la participación del empleo privado no registrado, aunque esa disminución fue menos que moderada en todas las jurisdicciones estudiadas (la excepción es Córdoba, en la cual la disminución fue mayor, pero que tenía al inicio la mayor tasa de empleo no registrado; y la simétrica inversa es Neuquén, provincia en la que la proporción de empleo no registrado retrocedió muy modestamente —apenas un punto—, pero cuyo valor inicial era más de diez puntos porcentuales inferior a las restantes). Como no podía ser de otro modo, la disminución de ambas categorías tuvo como contrapartida un crecimiento muy importante del empleo privado registrado.

El período 2007-2015 presentó características claramente diferentes: se produjo un aumento leve (de entre uno y dos puntos) de la participación del sector público en el agregado nacional y en la provincia de Buenos Aires; y una disminución equivalente en Córdoba y Neuquén. Aunque mucho más lentamente, volvió a subir la participación relativa de empleo privado registrado en todas las jurisdicciones, menos en Neuquén. Y, finalmente, siguió bajando el empleo no registrado, cuyos mejores datos son los del total país (disminución de seis puntos porcentuales) y provincia de Buenos Aires (cinco puntos).

Ello configura una situación de grandes ventajas laborales por comparación con la vigente al inicio del período que estudiamos: mayor proporción de empleo privado registrado, y disminución de la correspondiente a empleo no registrado y empleo público, todo esto hace suponer condiciones también ventajosas para los sistemas de protección. En especial, para el sistema nacional, como dijimos anteriormente.

²⁶ Se trata de otro aspecto en el que las comparaciones tienen límites de validez claros: la escala de cada una de esas provincias hace que no puedan sacarse conclusiones sobre la base de la comparación en sí misma.

En relación con la *cobertura vertical*, que refiere a la satisfacción de las necesidades a partir de la capacidad de protección de los beneficios dinerarios que proveen las prestaciones, contamos con poca información en general, problema que se agudiza en términos de comparabilidad (ver nota 17). Debido a que se espera que la mayoría de AAMM que han accedido a jubilación y pensión satisfaga, predominantemente, sus necesidades con los haberes correspondientes, intentaremos aproximarnos a la comparación de los montos percibidos y a su evolución mediante el análisis de los haberes medios entre 2005 y 2015. Para ello nos apoyaremos en el cuadro 6 y el gráfico 7.

En el primero —el cuadro 6— puede observarse en valores absolutos la gran disparidad entre los haberes medios correspondientes al SIPA y a los sistemas provinciales, disparidad cuya base se remonta, sin dudas, a los niveles salariales de las actividades involucradas (sector público y privado nacional y sector público provincial respectivamente) y a las condiciones paramétricas ya analizadas. En efecto, puede verse que el haber medio del sistema cordobés triplica el del SIPA en la provincia; que el del IPS bonaerense equivale a casi dos veces y media el del SIPA correspondiente y que el abonado por el ISSN representa casi dos veces el pagado por la ANSES en Neuquén.

Si continuamos hablando de los valores nominales (base del cuadro 6 y del gráfico 7), puede verse la evolución de los haberes del sistema nacional y de los provinciales en los diez años aquí considerados. Considerando 2005 como año base, los haberes medios de la ANSES y de los sistemas provinciales crecieron más de diez veces en todas las jurisdicciones, y particularmente en los últimos cinco años del período bajo estudio; seguramente, en ello tuvo influencia la aceleración del proceso inflacionario. Asimismo, para el caso del SIPA ese quinquenio coincide con la puesta en marcha de la Ley de Movilidad (26417/08).

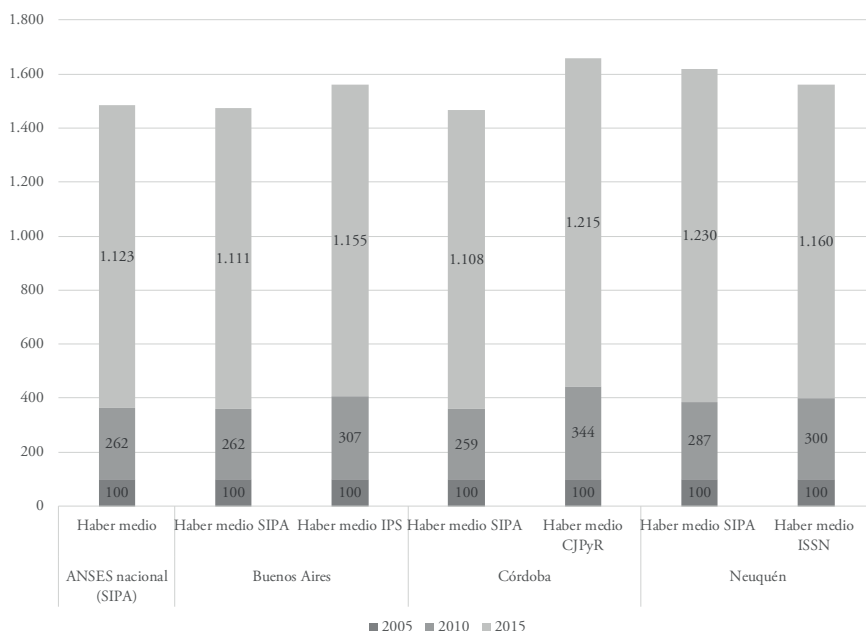
Cuadro 6. Evolución del total de beneficios y haber medio SIPA en el país y en provincias seleccionadas y total de beneficios y haber medio cajas provinciales (2005, 2010, 2015)

Proporción Buenos Aires / Total nacional (f/a)		0,5	0,7	0,8
Proporción Córdoba / Total nacional (d/a)		7,8	8,3	8,5
Proporción Buenos Aires / Total nacional (b/a)		41,9	39,6	39,7
Neuquén	Haber medio SSN	1289	3.861	14.946*
	Haber medio SIPA	665	1.909	8.182
	Beneficios previsionales SSN (g)	9.673	13.841	18.340
	Beneficios previsionales ANSES (f)	15.320	40.887	55.030
Córdoba	Haber medio CJRYP	1.339	4.602	16.266
	Haber medio SIPA	463	1.201	5.128
	Beneficios previsionales CJRYP (e)	87.955	90.560	95.953
	Beneficios previsionales ANSES (d)	247.327	473.642	559.449
Buenos Aires	Haber medio IPS	1.146	3.519	13.235
	Haber medio SIPA	496	1.299	5.510
	Beneficios previsionales IPS (c)	169.347	191.756	238.654
	Beneficios previsionales ANSES (b)	1.331.799	2.268.578	2.600.197
ANSES nacional	Haber medio	522	1.368	5.863
	Beneficios previsionales (a)	3.179.212	5.732.320	6.543.975

* Corresponde a 2014, último dato disponible.

Fuente: (a), (b), (d) y (f): 2005-2015; *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 4º Trimestre 2015, Dirección Nacional de Programación Económica, basado en datos de la ANES; (c) IPS, información institucional; (e) Informe anual 2015, CJRYP de Córdoba; (g) Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Neuquén basado en datos del ISSN, Depto. de Estadísticas.

Gráfico 7. Evolución del haber medio SIPA en el país y en provincias seleccionadas y haber medio de las cajas provinciales* (2005-2015) (2005 = 100)



* Neuquén corresponde a 2014, último dato disponible.

Fuente: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2015), MTEYSS; ANSES Transparencia, basado en datos del SIPA; Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires; CJPYR de Córdoba; Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén basado en datos del ISSN.

Aun cuando con ello no sea posible hacer afirmaciones acerca de la capacidad adquisitiva de los haberes respecto del costo de la canasta familiar en cada jurisdicción (y por lo tanto, respecto de la cobertura vertical en ellas), veamos a continuación qué sucede si se calculan los haberes en términos reales a lo largo del período. Con respecto al sistema nacional, se observa un incremento del haber medio en términos reales en el período 2005-2015 de alrededor del 40%,²⁷ lo que ubica en ese orden el aumento del poder adquisitivo de los

²⁷ Este cálculo es elaboración propia, usando índices de precios alternativos al IPC del INDEC para el período 2007-2015.

beneficios previsionales de la ANSES. En el caso de las provincias analizadas también se observa un incremento de los haberes en términos reales, inclusive, por encima de los del SIPA: concretamente, en Buenos Aires el haber medio tuvo un incremento de alrededor del 50% entre 2005 y 2015, mientras que en Córdoba el mismo fue del 60% y el de Neuquén fue del 90% entre 2005 y 2014. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en el aumento mayor del haber medio de las cajas previsionales provinciales tiene fuerte incidencia el hecho de que el haber medio del SIPA está afectado por la moratoria previsional, ya que quienes accedieron a las prestaciones por este mecanismo se concentraron en el haber mínimo, lo que provoca que la media del SIPA caiga sin que se haya producido un deterioro de la capacidad adquisitiva de los beneficiarios (lo que se conoce como “efecto composición”).

*La protección de niños, niñas y adolescentes:
asignaciones familiares y asignación universal por hijo*

Comenzamos reseñando las características de los regímenes de AAFP vigentes a nivel nacional (lo que incluye la AUH) y los dependientes de los gobiernos provinciales.

Régimen nacional: aunque remonta sus orígenes a los años treinta, la formalización del sistema nacional de AAFP se produjo en 1957, al crearse cajas de AAFP para distintos sectores laborales. Este proceso continuó durante los siguientes veinte años, al expandirse hacia la totalidad de los trabajadores en relación de dependencia e incluyéndose a los titulares de pensiones asistenciales por invalidez.

En 1996 se realizó una importante reforma, que simplificó el menú de prestaciones a las “clásicas” correspondientes a hijos, cónyuge, matrimonio y maternidad, y que, al disolver las cajas sectoriales, centralizó la ejecución del sistema en la ANSES. Asimismo, se estableció un tope de ingresos para la percepción y montos de tramos diferenciales con un criterio de progresividad distributiva.

La última modificación de importancia se realizó en 2012. En esa ocasión se modificó la forma de computar los ingresos para la determinación del valor de las prestaciones, pasando de considerar los ingresos individuales a tomar en cuenta los ingresos del grupo familiar (procedimiento denominado de “ingreso global familiar”).

En 2009 fue creada la AUH, y en 2011 se hizo lo propio con la asignación universal por embarazo para protección social (AUE). En conjunto, extendieron la protección a sectores de población que nunca habían sido alcanzados

por la seguridad social. Asimismo, la población destinataria fue ampliándose sucesivamente: a los desocupados, monotributistas sociales y personas que se desempeñan en la economía informal o que perciben un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil y luego se agregaron otros segmentos laborales (empleadas domésticas, temporarios, trabajadores con reserva de puesto, personas detenidas y titulares de planes de empleo). En 2015 se agregó la ayuda escolar anual para este universo poblacional, y se aprobó la aplicación de la Ley de Movilidad (referida a beneficios previsionales) a todo el sistema de AAFP, incluyendo AUH y AUE.

Buenos Aires: los primeros pasos hacia un sistema de AAFP de la provincia de Buenos Aires se registraron como parte de una corriente de iniciativas de distintas provincias que en la década de 1940 implementaron AAFP de distinto tipo para sus empleados públicos. En este caso, el primer beneficio data de 1943, bajo la forma de bonificación por cada hijo. Como en otros casos, ese primer antecedente incentivó la expansión a distintas categorías de población y a la ampliación de beneficios durante las siguientes tres décadas.

Una característica importante del proceso bonaerense radica en que de manera casi sistemática las reformas pretendieron replicar lo ocurrido en el nivel nacional, tanto en el menú de prestaciones como en los montos abonados y su actualización y en las condiciones requeridas. En virtud de ello, la provincia de Buenos Aires tiene un régimen de AAFP que comprende a los empleados públicos de los tres poderes de la provincia y a los jubilados y pensionados del IPS y de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, y que se encuentra plenamente homologado al régimen nacional de AAFP.

Córdoba: esta provincia comparte con la de Buenos Aires la cronología de la primera normativa referida a un sistema de AAFP, esto es porque la Ley de Presupuesto de 1942 reconoció por primera vez este beneficio para los empleados públicos de la provincia, con lo que se viabilizó una política que había sido propuesta dos décadas antes. Pero recién en 1992 (medio siglo después) la Ley provincial 6485/1992 reconoció formalmente esas asignaciones como parte de las remuneraciones con espíritu correctivo (“para evitar o subsanar distorsiones que afecten la capacidad de compra de los salarios”).

Por otra parte, esa misma ley provincial también adhirió de manera directa y explícita al régimen nacional, lo que fue reiterado cinco años después, cuando en 1997 el gobierno nacional derogó el régimen vigente y sancionó una nueva ley, que simplificó las prestaciones y estableció la escala de beneficios según

ingresos salariales (ver supra). En esa ocasión el gobierno provincial renovó la adhesión al régimen nacional.

Finalmente, en 2012 el gobierno provincial decidió apartarse del sistema nacional, por estar en desacuerdo con el mecanismo del “ingreso global familiar” ya descripto. De ese modo, conservó la metodología de determinación de la escala, basada en el ingreso personal. Simultáneamente, dejó sin regular el procedimiento de la actualización de los montos, los que quedaron congelados *de facto* durante tres años.

Neuquén: la ley de creación del sistema de AAFF de esta provincia fue sancionada en 1959 y puesta en marcha en 1960. Sus destinatarios fueron los empleados de la Administración Pública provincial, y abarcaba un espectro limitado de beneficios (cónyuge, hijo menor de 18 años o a cargo del titular por incapacidad). La ley instituyó la obligación por parte del titular de cumplir con los requisitos de escolaridad en el caso de menores de edad.

El proceso que siguió a la creación del sistema se caracterizó por la ampliación de beneficios (matrimonio, familia numerosa, escolaridad, etcétera), en buena medida por similitud con el régimen nacional. También extendió su cobertura, al incorporar personal temporario mensualizado y jornalizado, así como personal bajo distintas modalidades de contrato.

Al cierre de esta investigación, el régimen era gestionado por la Oficina Provincial de Recursos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gestión Pública del Ministerio de Gobierno y Justicia; y su financiamiento proviene de los recursos dispuestos en las partidas del Presupuesto de Gastos de cada ejercicio fiscal. Cabe señalar que el ISSN solo tiene injerencia en la tramitación y pago de AAFF de los jubilados y pensionados afiliados al mismo.

El sistema provincial de AAFF no utiliza tramos de ingreso, ni aplica topes salariales mínimos y máximos a la hora de establecer los valores de los beneficios. Respecto del monto de las prestaciones y su actualización, la legislación presenta lagunas que han llevado a situaciones parecidas a las registradas en otras provincias respecto de la demora en la actualización, con la consecuente pérdida de poder adquisitivo.

Hecha esta presentación de carácter institucional e histórico, debe decirse que es muy escasa la información disponible sobre AAFF; en los capítulos respectivos podrá observarse la gran diferencia entre la información sobre el sistema nacional (satisfactoria) y la más que escasa correspondiente a las provincias. En el cuadro 7 siguiente se muestra para el año 2015 información referida a las prestaciones principales brindadas por el sistema (el mayor número de ayudas escolares respecto de las asignaciones por hijo en algunas jurisdicciones

puede deberse a la disparidad de la fecha de registro, marzo para la primeras, diciembre las segundas).

Cuadro 7. Características de la cobertura de las principales prestaciones del sistema de AAFP. Total país y provincias seleccionadas (diciembre 2015)

AAFF	Total país	Buenos Aires		Córdoba		Neuquén	
		Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Hijo	2.710.023	800.985	30	229.356	8	41.585	2
Hijo discapacitado	92.971	27.628	30	9.052	10	1.797	2
Ayudas escolares	2.829.427	853.611	30	229.162	8	45.392	2
Otros	97.500	23.962	25	7.910	8	1.402	1

Fuente: Elaboración propia basada en ANSES Transparencia según datos del SIPA.

Asimismo, indudablemente desde 2009 la AUH se convirtió en el elemento fundamental de la protección de NNA de hogares vulnerables. El cuadro 8 muestra la evolución entre los años 2010, primer año completo en que funcionó, y 2015.

Cuadro 8. Perceptores de la AUH por provincias seleccionadas y total nacional y cobertura sobre la población 0-17 años (2010 y 2015)

	Población 0 a 17 años 2010 (a)	Beneficiarios AUH 2010 (b)	Cobertura AUH 2010 %	Población 0 a 17 años 2015 (c)	Beneficiarios AUH 2015 (b)	Cobertura AUH 2015 %
Buenos Aires	4.657.467	1.144.894	25	4.816.862	1.256.265	26
Córdoba	971.941	265.509	27	983.645	268.213	27
Neuquén	177.638	39.732	22	182.430	36.381	20
Total país	12.333.747	3.513.064	28	12.509.911	3.385.490	27

Fuente: (a) INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010; (b) ANSES; (c) Proyecciones elaboradas basadas en INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Como se ve, la cobertura en el total país baja un punto porcentual entre los dos registros, lo que fuentes oficiales oportunamente atribuyeron a la depuración de las bases utilizadas al comienzo de la implementación, como producto del cruce con programas sociales provinciales y municipales (explicación con la cual tenemos registros de campo coincidentes). De las provincias aquí estudiadas, puede verse que ese efecto está presente en Neuquén, única en la que hay una disminución absoluta de beneficios, mientras que en Buenos Aires y Córdoba el número de beneficiarios tiene un crecimiento neto y la cobertura se mantiene (Córdoba) o crece (Buenos Aires).

Dado que los problemas de información afectan también el estudio de los AAF y de la AUH, se entiende que no sea posible hacer una caracterización de la cobertura vertical de estos componentes. En cambio, en el próximo cuadro (cuadro 9) ofrecemos una aproximación preliminar a la cuestión de la incidencia diferencial del ingreso provisto por la AUH en las distintas jurisdicciones estudiadas (las tres provincias y el territorio nacional considerado globalmente), por quintiles. Como puede apreciarse, ello acerca la reflexión más al problema de la distribución de los ingresos que a la satisfacción de necesidades; es decir, a la desigualdad en la composición de los ingresos de los hogares.

En función del diseño de la política es esperable que la incidencia mayor en los ingresos se registre en el primer quintil y, en menor medida, en el siguiente. El cuadro 9 muestra exactamente esa situación al tercer trimestre de 2010, primer año durante el cual estuvo vigente la AUH, con una estructura que se ha mantenido casi inalterada hasta 2015.

Cuadro 9. Participación del ingreso proveniente de la AUH en el ingreso total de los hogares en el total nacional y en las provincias seleccionadas, según quintil de ingreso per cápita familiar. II trimestre 2010

	Total %	Buenos Aires %	Córdoba %	Neuquén %
Quintil 1	10,3	10,3	11,0	10,0
Quintil 2	2,0	2,2	2,2	2,2
Quintil 3	0,5	0,6	0,3	0,3
Quintil 4	0,2	0,2	0,3	0,1
Quintil 5	0,1	0,2	0,0	0,0
Total	2,6	2,7	2,6	2,1

Nota: Buenos Aires: corresponde a los aglomerados de partidos del conurbano, Gran La Plata, Mar del Plata (desde 1995) y Bahía Blanca. Córdoba: corresponde a los aglomerados de Gran Córdoba y Río Cuarto. Neuquén: corresponde al aglomerado del Neuquén-Plottier.

Fuente: Elaboración propia basada en datos INDEC, EPH.

Como decimos, el cuadro 9 ratifica la importancia del peso de los ingresos provenientes de la AUH en el ingreso total familiar y la distribución de esa incidencia, que se concentra en el primer quintil en torno de un homogéneo 10% en las tres jurisdicciones provinciales y en el nivel nacional, y con un 2% en el segundo quintil, casi desapareciendo a partir del quintil 3. Amerita decir que desde su creación el número de NNA alcanzados por la AUH fue bastante estable, aproximadamente 3,5 millones (ver supra, en el cuadro 8, los 3,4 millones para 2015).

Por lo tanto, puede decirse que, en caso de producirse cambios en esa participación (la de los ingresos), los mismos pueden ser atribuidos a dos grupos de factores: bien por una mayor capacidad adquisitiva del beneficio (por actualización) o por variaciones en la composición de los ingresos del hogar. Siendo así, es necesario advertir que los signos de los procesos de los que la participación del ingreso provisto por la AUH sería indicador, pueden ser no solo distintos, sino contrarios, y que deben ser considerados en conjunto con otros factores. Por ejemplo, su peso podría aumentar por el deterioro de la situación económica familiar (y no por una virtud o fortalecimiento de la transferencia), así como —a la inversa— podría verse disminuir la participación por una mejora de los ingresos laborales.

Finalmente presentamos la situación de los NNA por quintil de ingreso en relación con todos los componentes del sistema de AAFP para el año 2014. La estimación considera la cobertura potencial del sistema, es decir, el porcentaje de NNA que podrían estar recibiendo alguna prestación directa o indirecta; el uso del potencial obedece a que no necesariamente la reciben y que ello no es calculable, pues no se pueden estimar de forma directa a los beneficiarios de la AAFP que perciben los trabajadores registrados.²⁸

²⁸ La EAHU, fuente utilizada, no permite separar entre empleados públicos provinciales y nacionales, por lo que en el nivel provincial se estimó la cobertura potencial tomando los parámetros del régimen provincial, mientras que en el total nacional, se tomaron los parámetros del sistema nacional.

^{La} cobertura por Ganancias está afectada sensiblemente por lo dispuesto por el Decreto 1282/2013, que estableció que los trabajadores con remuneraciones inferiores a \$15.000 brutos durante el período enero-agosto 2013, quedarían exceptuados del pago del impuesto. Esto significa que la contribución al impuesto está relacionada con los ingresos que tenían durante 2013, y no con los ingresos de 2014, que son los que se relevan en la EAHU y que son la base de la estimación.

Cuadro 10. Cobertura potencial de NNA por régimen y quintil de ingreso per cápita familiar (2014) (en porcentaje)

Buenos Aires				
	Sin cobertura	AUH	AAFF	Deducción de ganancias
Quintil 1	1,9	59,4	38,4	0,2
Quintil 2	5,0	36,5	57,5	1,0
Quintil 3	11,2	29,7	52,8	6,4
Quintil 4	18,1	15,1	51,3	15,6
Quintil 5	11,5	11,5	30,2	46,8
Total	5,9	42,8	46,3	5,0
Córdoba				
	Sin cobertura	AUH	AAFF	Deducción de ganancias
Quintil 1	4,1	50,0	45,6	0,3
Quintil 2	4,6	41,4	53,6	0,5
Quintil 3	13,7	31,5	45,8	9,0
Quintil 4	12,3	23,2	47,7	16,8
Quintil 5	4,5	19,6	47,7	28,3
Total	6,6	40,8	47,8	4,8
Neuquén				
	Sin cobertura	AUH	AAFF	Deducción de ganancias
Quintil 1	1,8	48,2	49,9	0,1
Quintil 2	4,4	27,3	63,2	5,0
Quintil 3	10,2	26,6	56,5	6,7
Quintil 4	9,9	18,8	62,5	8,8
Quintil 5	4,9	2,4	70,6	22,0
Total	4,9	34,5	56,5	4,1
Nacional				
	Sin cobertura	AUH	AAFF	Deducción de ganancias
Quintil 1	2,3	49,2	48,4	0,2
Quintil 2	4,7	32,5	61,5	1,3
Quintil 3	10,7	20,9	61,8	6,5
Quintil 4	13,4	11,3	58,7	16,5
Quintil 5	12,6	9,4	38,1	39,8
Total	5,9	34,6	54,5	5,1

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la EAHU.

De esta forma, el cuadro anterior (cuadro 10) muestra los altos niveles de protección potencial alcanzados por los distintos regímenes de AAFP, especialmente en los quintiles de menores ingresos. En este caso, incide el importante papel distributivo de la AUH, como se ha encontrado en numerosos estudios empíricos.

Análisis final y conclusiones: la protección de la Seguridad Social argentina a nivel territorial

En este apartado damos cierre a un capítulo en el que nos introdujimos en el problema de la protección provista por la seguridad social en la Argentina entre 2003 y 2015,²⁹ a través de la clave de lectura particular que representa la consideración de la dimensión territorial de estos (ya de por sí) complejos procesos.

A continuación presentamos dos grupos de reflexiones finales: el primero, organizado alrededor del concepto de *territorio* (su constitución, contenidos y particularidades en los casos estudiados); y el segundo, referido a lo que entendemos que son los principales aspectos de la protección social estudiados en la investigación. Más que síntesis de los resultados que se exponen en los capítulos referidos a los sistemas provinciales o el nacional, este apartado pretende identificar algunos elementos fundamentales de esa relación territorio-protección, tanto para dar contenido concreto y específico al primero (el territorio), como para profundizar y entender mejor la segunda (la protección provista por la seguridad social) en condiciones situadas.

“Ser” y “hacer” un *territorio*

Empezamos con dos afirmaciones que recorren el análisis de este capítulo y de los próximos: en primer lugar, que en los tres casos provinciales estudiados puede verse la plena vigencia de procesos de “producción de territorios” en el campo y a través de la protección social, lo que en términos de nuestras definiciones iniciales sobre la cuestión territorial –y en virtud de la historia argentina–, implica la permanente construcción y deconstrucción de “lo provincial” y “lo nacional”. En segundo lugar, decimos que esos procesos son muy diferentes

²⁹ Por las razones indicadas en la introducción, en el capítulo 2 se ha agregado un anexo estadístico que proporciona la información más actualizada disponible a finales de 2017 para el nivel nacional. Asimismo, los cambios institucionales más importantes de 2016 y 2017 son reseñados en el cierre de los capítulos correspondientes.

entre sí; en consecuencia, al recorrérselos se encontrarán identidades, memorias y símbolos que pueden ser radicalmente diferentes en sus contenidos y sentidos. También internamente contradictorios.

En efecto: finalizando la investigación, visualizamos aquí tres configuraciones, a las que creemos habernos aproximado en las estrategias de producción de territorio en el campo de la protección que provee la seguridad social. Las enunciamos formalmente en lo que sigue, para desarrollarlas a continuación con algo más de profundidad, y teniendo conciencia de las limitaciones de toda formalización: ni las descripciones son “fieles a la realidad”, ni las contradicciones o mixturas son anomalías; y, finalmente, *esta y toda formalización es el resultado de un ejercicio analítico de quien observa*. Hechas tales advertencias, tentativamente podemos decir que subyacen a esos tres conjuntos de concepciones distintas sobre “lo estatal” y, quizás con más claridad aún (las diferencias, no los contenidos) formulaciones divergentes sobre la relación nación-provincia:

- 1) Creemos identificar una primera configuración que parte de la concepción de “lo estatal” (sin discriminación nación-provincia) como una pertenencia cercana y atenta a las necesidades de la población; una pertenencia que en este campo cubre, protege y atiende. Esta concepción, claramente predominante en el caso bonaerense y en el sistema nacional (ANSES), conlleva fuertes y explícitos contenidos políticos; entre ellos, una línea de proximidad nación-provincia que casi no tiene solución de continuidad. En lo específico de la seguridad social, la multiplicación de unidades de atención (los CAP, por parte del IPS, y de las UDAI, por parte de la ANSES) tienen por finalidad facilitar el acceso a los afiliados, “acercar el Estado (provincial o nacional, respectivamente) a la población”. El mayor y mejor acceso es, en sí mismo, un servicio que está en el centro de los objetivos institucionales de mejora y que en el ejercicio de los derechos funciona como reparación de las deudas que “el Estado” (sea el nacional, sea el provincial) tiene con la población.
- 2) En la segunda visión el Estado emerge como un gran facilitador; a nuestro juicio, es la visión en la que se asienta la gestión cordobesa, que construyó una presencia masiva en todo el territorio provincial a través del lanzamiento de una red cuyos nodos son los Centros de Jubilados (Red de Amigos del Hogar Illia). De esta manera, y en el marco de un enfrentamiento radical entre la nación y la provincia, la territorialidad cordobesa tiene dos aristas: es estatal en lo político (repone permanentemente la presencia del “gobierno de Córdoba”), pero mira a la “sociedad civil” en los servicios y el bienestar.

- 3) En Neuquén el sistema provincial emerge como el resultado de lo que puede entenderse como una cierta división del trabajo provincia-nación. Con ello queremos decir que se percibe un proceso de diferenciación/especialización, en cuyo marco ni el Estado ni las instituciones provinciales compiten con las nacionales (v.g. Córdoba), ni tampoco plantean o se proponen una colaboración activa con ellas (v.g. Buenos Aires), si bien –como se observa en el capítulo 7–, esa colaboración ocurre en la práctica. En este perfil, el despliegue territorial del ISSN tiene un importante carácter técnico, aunque no deja de ser político (ello es condición para el cumplimiento de la función, y a su vez materializa en todo el territorio la presencia del Estado provincial).

La comprensión de la primera de las configuraciones –en la que creemos que puede fusionarse a la provincia de Buenos Aires y la nación– requiere puntualizar algunas condiciones del contexto institucional y de la protección. Concretamente, la creación y puesta en marcha de las intervenciones más importantes del sistema nacional (AUH, AUE, moratoria previsional y programa Conectar Igualdad, no estudiado en este libro), pusieron a prueba y evidenciaron los límites de los canales tradicionales de atención al público para la gestión de los beneficios nacionales, lo que dio lugar al ensayo de nuevas formas de intervención. El propio Programa Integradores constituye una controvertida ventana de observación y de análisis: presentado como la máxima expresión del despliegue de la energía militante por unos, criticado y rechazado por otros,³⁰ tal vez pueda ser considerado como el ensayo más audaz para redefinir la relación entre política, políticas y territorio en un campo institucional como el de la seguridad social, cuya tradición es casi exclusivamente “receptora”, y no de búsqueda activa de beneficiarios y de iniciación de trámites y gestiones.

Estamos en condiciones de afirmar que en los tres casos de estudio provinciales el desarrollo de la ANSES mostró una notable capacidad de “tracción”, sea por imitación o por reacción y crítica. Buenos Aires fue, sin duda, la provincia en la que ese “modelo ANSES” fue explícita y activamente reivindicado. Así es como en documentación oficial de la provincia se tropieza reiteradamente con referencias a condiciones institucionales cuya fundamentación principal des-

³⁰ Vale aclarar que de esos “unos y otros” excluimos a la oposición política de entonces, muy crítica del Programa Integradores, como es esperable. En efecto, estamos señalando el rechazo de miembros activos de la gestión (principalmente, funcionarios y autoridades de las UDAI en las que desarrollaban sus tareas los miembros de “Integradores”). En el capítulo 5 se encuentra especialmente analizado este programa.

cansa en la fuerza del ejemplo del sistema nacional (“Estas estrategias fueron desarrolladas en nuestro país por el organismo rector de la seguridad social: la Administración Nacional de la Seguridad Social”, señala el apartado de “Reflexiones finales y desafíos” en el que las autoridades del IPS resumen el camino recorrido entre la crisis de 2001 y el final de la gestión del por entonces candidato presidencial Daniel Scioli) (Argüelles *et al.*, 2014: 113 y 48).

Casi en el límite, podemos decir que en el caso bonaerense el despliegue territorial del IPS reviste características de verdadero efecto de “imitación institucional”. En los años objeto de esta investigación el IPS creció de manera exponencial con la cantidad de oficinas previsionales que puso a disposición para la gestión de trámites, en el marco de un proceso de desconcentración administrativa que se planteó el objetivo de tener una oficina en cada partido de la provincia. Hacia fines de 2015, Buenos Aires registraba ochenta Centros de Atención Previsional (CAP) distribuidos en el territorio provincial, mientras la ANSES contaba con 162 UDAI. Una primera aclaración a estos datos es que mientras los CAP del IPS tienen una estructura de personal acotada, que en algunos casos no supera los cuatro trabajadores, las oficinas de la ANSES se encuentran jerarquizadas por tamaño, en función de la cantidad de bocas de atención, volumen de personal y número de gestiones que se realizan en ellas.

En Córdoba el proceso de “hacer territorio” ha sido y es muy distinto, aunque por cierto se registran los procesos de doble expansión de la presencia institucional (física) y simbólica, de carácter nacional (ANSES) y provincial (“la Caja”).

Un primer aspecto a tener en cuenta es que, al inicio del período que estudiamos, la situación de partida de cada institución era muy diferente: como dijimos en el análisis específico, por entonces la ANSES era una institución asentada sobre una concepción “moderna”, que en el marco de la “reforma del Estado” había rediseñado sus procesos e instrumentos. En buena medida, entonces, la expansión territorial de la ANSES en los años estudiados (creación de UDAI y oficinas) surgió como requerimiento de la expansión de la protección y para la mejora de la atención, pero sin transformaciones estructurales, y siguió principalmente un criterio de integración subregional (en ciudades del norte y del sur, y no del centro, más abastecido). El caso de la caja provincial es sustancialmente distinto: el proceso de expansión territorial se asocia con reformas radicales en la gestión y en los procesos de trabajo, que incorporan la informatización tanto para la gestión interna como para las tramitaciones personales. En contrapunto con las otras provincias, puede decirse que el IPS de Buenos Aires estaba en una situación similar en cuanto a su retraso administra-

tivo y técnico; y, aunque asoció su expansión territorial a procesos de renovación y modernización, de ninguna manera alcanzó el nivel de desarrollo de la caja cordobesa. En esta última, si bien es cierto que se produce la incorporación de servicios asociados a la creación del Centro Illia, ellos no constituyen el centro de la acción prestacional de la institución. Son una creación estratégica, en un sentido integral.

La segunda cuestión a tener en cuenta al analizar la experiencia cordobesa es que, tal vez como en ninguno de los otros casos provinciales, “lo territorial” tiene en ella el carácter de conflicto y disputa entre la nación y la provincia, en el marco del enfrentamiento quizá más nítido de “la década larga” que estudiamos. Es indispensable tener en cuenta este factor, que significa y resignifica las estrategias a uno y otro lado, y también sus resultados. En efecto, en Córdoba la protección social fue un campo de lucha en el que se construyó “la Nación” (o “lo nacional”) versus “la Provincia” (así, con mayúscula, o “lo provincial”), como en ninguno de los otros casos. En el extremo, puede decirse que la disputa política se vistió de tales identidades, al punto que resulta difícil establecer cuál era el medio y cuál el resultado: ¿la Nación y la Provincia eran las armas de la disputa entre los dos proyectos o, visto en el largo plazo, los dos proyectos enfrentados forman parte de la disputa histórica entre Córdoba y “Buenos Aires” (identificada como una “nación que no integra”)?

En ese marco —de numerosas preguntas— hay dos puntos que consideramos necesario destacar, uno referido al campo previsional y el segundo, a la protección de NNA. La primera es que el Proyecto Illia constituye una experiencia única, que merece ser detenidamente observada: una experiencia de universalización material (por la prestación de servicios) y simbólica (por el enunciado de un “todos”) desde una institución particularista por excelencia. Una experiencia de universalización que enfrenta resistencias por parte de sus destinatarios (particularmente, los que se encuentran en más favorables condiciones socioeconómicas); y una experiencia de universalización, finalmente, que fue respondida desde la política nacional con estrategias de confrontación y separación (negando la atención a AAMM no nacionales, aun cuando los servicios no comprometieran convenios o pagos de aranceles). A nuestro juicio, la experiencia de la relación nación-provincia en torno del Proyecto Illia invita a un análisis y revisión de prácticas políticas y de gestión que puede contribuir a entender procesos sociopolíticos medulares del campo de la protección social.

Por último, creemos útil hacer un señalamiento que, si bien no es exclusivo de Córdoba, por las características que acabamos de consignar se evidenció de manera más clara en este caso, y que se refiere a la AUH. Mirada en el largo plazo,

la AUH ha constituido –y aún constituye– una política única en la historia de la política social; no solo por su peso en las condiciones de vida de sus beneficiarios, sino también en el cruce específico territorio-protección que en este libro problematizamos: es la única política que estructuralmente estableció una relación institucional entre Estado nacional y clases trabajadoras en condiciones de precariedad laboral y social. “Relación estructural”, porque la AUH es una política de la seguridad social nacional, y relación institucional porque no es un “plan” ni respuesta a una emergencia, aunque la insistencia en su carácter transitorio desde los discursos entonces oficiales (“hasta que ningún pibe tenga que cobrar la AUH porque su padre consiguió trabajo en una fábrica”, se comprometía la ex Presidenta de la Nación) a menudo residualizaron su existencia y su papel en el bienestar.

Aquella tercera estrategia de producción de territorio que identificamos con Neuquén entraña una importantísima presencia territorial: el ISSN cuenta con 41 delegaciones y subdelegaciones que cubren el territorio provincial, a las que se suman dos en la provincia de Río Negro y una en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, la particularidad del caso radica en que la expansión de infraestructura y de bocas de atención en el territorio está traccionada por el servicio de obra social (de carácter médico y de otras prestaciones asistenciales, como vivienda, turismo, etcétera), mientras los trámites previsionales tienen una relevancia claramente menor. Es esperable –y así sucede– que las prestaciones de salud y asistenciales comprendan a un volumen mayor de población neuquina, ya que no solo están dirigidas a todo el personal en actividad de todas las reparticiones del Estado provincial sino también a los jubilados y pensionados de la Administración Pública provincial y de los municipios adheridos, sumándose todos aquellos que pueden acceder al servicio en calidad de adherentes.

Si bien en términos de la distribución de beneficios previsionales la relación es inversa, las UDAI de la ANSES representan un 14% de las oficinas del ISSN (dos UDAI y cuatro oficinas de la ANSES), lo cual es explicable por el tipo de gestiones que realizan, no sujetas a la inmediatez, demanda continua y población de todos los rangos de edades que caracteriza a las prestaciones de salud y asistenciales. De todos modos, la cantidad de unidades existentes frente a la distribución de la población en el territorio le exige a la ANSES instrumentar un conjunto de mediaciones y articulaciones institucionales que le permitan llegar a la población destinataria de las políticas nacionales así como garantizar su eficiencia. De esta forma, a los operativos territoriales que realiza la propia institución (algunos de ellos con el apoyo del Programa Integradores), se suman los puntos de atención municipales que colaboran en la gestión de ciertos trámites (turnos

previsionales, acreditación de libretas de la seguridad social, entre otros) y los vínculos con instituciones específicas (hospitales zonales, escuelas, etcétera) con motivo de la implementación de las condicionalidades que rigen políticas clave del organismo (AUH, AUE y Progresar).

Resumiendo, podemos decir que estamos entonces ante cuatro instituciones, y un mismo despliegue, del que resultan al menos tres “territorios”, referencias físicas de lo que podríamos denominar tres “provincialidades”, si se nos permite el neologismo. En el marco de los sistemas de protección, esas identidades implican sistemas simbólicos y de valores, y también expectativas respecto del bienestar, fundados en la pertenencia, a saber:

“Lo bonaerense” presenta una curiosa modalidad de construir ciudadanía: documentos y reportes institucionales remiten de modo permanente al régimen provincial, pero para mostrar una estrecha relación con el sistema nacional, tanto por las instituciones existentes como por su pasado. En este sentido, casi podría decirse que, en el período estudiado, “lo bonaerense” emerge de la política del IPS como un recorte apenas geográfico, que gana en densidad por su cercanía a la nación, pero que no demanda para sí rasgos o reconocimientos específicos. Antes bien, parecería reconocerse un camino que está trazado y que debe seguirse.

En Córdoba, en cambio, observamos una construcción identitaria en la que el empleado cordobés demanda por encima “del mínimo”, encarnado en la población atendida por la ANSES, aunque las excedencias puedan mantenerse en niveles moderados. Esta circunstancia no es casualidad: las propias autoridades de la caja han propiciado una interpretación social según la cual el organismo (y el sistema provincial) implica una gran sobrecarga para el ciudadano/contribuyente, que con sus impuestos (o destinando parte de la coparticipación federal) financia esas prestaciones.³¹ Sin embargo, la política de la caja de Córdoba no es solamente fiscalista o restrictiva, pues parte de esa presentación y argumentación sirve de base para sostener la apertura de servicios destinados a beneficiarios no alcanzados por las reglas del contributivismo.

Finalmente, el “ser neuquino” que anida en los “dichos” de los funcionarios, en las declaraciones públicas frente a distintos conflictos o aun en contactos no formales, muestra un reclamo que está por encima del mínimo, con el que no hay conformidad alguna. Por el contrario, en el ámbito de la protección, “lo neuquino” está muy por encima de ese básico o ese piso, considerado valioso

³¹ Cuestión que en los últimos años estuvo en el centro del conflicto nación-provincia de Córdoba.

y necesario tan solo para algunos que no disponen de otra cosa (para quienes no tienen opción). En cambio, el bienestar y la suficiencia que pretende el sistema provincial son motivo de satisfacción y son el núcleo de sentido para la construcción de legitimidad.

La protección provista por la seguridad social: similitudes y diferencias en los procesos y los resultados

En esta última sección retomamos como cierre la temática de la protección social, pues comenzamos el libro interrogándonos sobre las similitudes y diferencias de la protección que el Estado nacional y los sistemas provinciales prestan a los AAMM que viven en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén. La misma pregunta sobre “similitudes y diferencias” recogeremos respecto de la protección prestada por la AUH a NNA de hogares en condiciones de vulnerabilidad que viven en esas provincias, básicamente en virtud de las diferenciales condiciones y desarrollos de los concretos procesos de implementación de la política. Nuestras preocupaciones incluyen las razones de las similitudes y las diferencias y abarcan los regímenes de AAFP provinciales. De ese modo, extienden la mirada a toda la población de NNA.

Empecemos por la dimensión institucional de la protección en su subdimensión de diseño: históricamente los sistemas provinciales han cubierto al personal público de su dependencia (administración, empresas provinciales y algunas actividades específicas, como docentes y personal de seguridad), mientras el sistema previsional nacional lo ha hecho con los trabajadores del sector público de esa dependencia de todo el país, y del sector privado. Asimismo, desde los acuerdos de transferencia sobre los cuales se produjo la reforma previsional de 1994, también alberga a los trabajadores de los estados provinciales que firmaron los convenios a tales efectos.

Ahora bien, más allá de la dependencia de una u otra jurisdicción: ¿qué ha significado para los AAMM recibir la cobertura del sistema nacional o de la provincia en la que habita? Todos los estudios que sirvieron de antecedente a nuestra investigación, así como el relevamiento propio, muestran claras ventajas para quienes accedieron a beneficios en sistemas provinciales que no han sido transferidos, respecto de los transferidos o del sistema nacional. De las cinco condiciones institucionales fundamentales de las que está hecha la protección previsional (edad de cese y años de aportes requeridos, porcentaje de los aportes, modo de cálculo del haber inicial y movilidad del haber), los regímenes provinciales suelen presentar condiciones comparativamente más favorables

en la mayoría (no en todas ellas), y principalmente en las que hacen al cálculo y movilidad del haber.

Los casos aquí estudiados no son la excepción (en cuanto a las ventajas), aunque Neuquén sí lo es en cuanto al espectro de condiciones favorables: los empleados de la Administración Pública provincial, cubiertos por el ISSN, están más beneficiados en todas las dimensiones, pues tienen requisitos inferiores a los que exhiben sus pares de otras cajas provinciales y del sistema nacional y disponen de mayores prestaciones. Pueden jubilarse a una menor edad, con menos años de aporte (iguales a Córdoba), tienen el menor porcentaje de aportes personales y la tasa de sustitución puede llegar hasta el 85%. En lo que hace a la edad jubilatoria para las mujeres (único punto en el que los parámetros se modifican por género) la situación de Neuquén es especialmente benigna (55 años). Son varias las razones a las que son atribuibles esta situación. Neuquén, al no haber entrado en la armonización, mantiene autonomía con respecto a los parámetros del sistema jubilatorio nacional; es un sistema relativamente joven, con una tasa de sostenimiento que hasta hace pocos años era claramente mayor que la de las otras provincias y la nación tomada en conjunto (hacia el final de esta investigación, en franca confluencia con el resto). Un punto crucial es la posibilidad de sostener el instituto con aportes del Tesoro apoyados por los recursos energéticos de los que dispone la provincia.

Volvemos a los parámetros, para decir que, desde el punto de vista de la edad de cese, también es benigna la condición de Buenos Aires, pero en este caso, para los varones, ya que los 60 años que el sistema nacional hasta el momento de cierre de este libro exige a las mujeres, en Buenos Aires rige también para los hombres. En cambio, Buenos Aires presenta la mayor exigencia de años de aportes para el régimen general: 35 años, la mayor de todo el país.

El régimen cordobés, en cambio, compensa las favorables condiciones de edad, años de servicios, fórmula del haber y de movilidad, con el pago de una alícuota superior a la de la media y a la del sistema nacional: un total de 38%, con 18 a cargo del trabajador y 20 a cargo del empleador (que, como sabemos, es el propio Estado provincial). Por cierto, ninguna de esas condiciones en sí misma revierte (o siquiera compensa sólidamente) la situación de estrechez en la que se encuentran todas las cajas provinciales, lo que repone de manera permanente el debate y las negociaciones internas (con los sectores trabajadores) y externas, con el Estado nacional. El escenario es paradójico: hacia los sectores trabajadores, los estados provinciales negocian la modificación a la baja de las condiciones de acceso y actualización; de cara a las autoridades nacionales,

pugnan por preservar algunas de las condiciones ventajosas, como parte de su defensa de los márgenes de autonomía que reivindican.

Vale la pena hacer mención a una última cuestión referida a la comparación entre el sistema nacional y los sistemas provinciales y de los sistemas provinciales entre sí. El nunca acabado, y aún en curso, *proceso de armonización* representa una vía de intervención cuya lógica, y prometido final, es la confluencia de los sistemas existentes en una cierta compatibilidad respecto de aquellas “condiciones paramétricas fundamentales”. Una confluencia tal daría por resultado condiciones equivalentes en el acceso a la protección por parte de grupos laborales que desarrollan actividades similares pero que, en virtud de institucionalidades “especializadas”, se encuentran en posiciones muy diferentes respecto del sistema y las condiciones de protección. Ahora bien, en nuestra investigación encontramos que esa confluencia, que por premisa suponíamos como pendiente para las cajas que no habían sido transferidas, es bastante dudosa en sus alcances en los casos de cajas transferidas en 1994. Concretamente, un hallazgo de la investigación (cuya reconstrucción parcial se encuentra en el capítulo 3) radica en haber encontrado que algunas de las provincias que transfirieron sus cajas han retomado el pago de suplementos para “compensar” a los ex agentes por las pérdidas que supone un haber inferior al que contemplaba el régimen previo. Más aún, algunas autoridades de las cajas que en el momento de escritura de este libro se encuentran en procesos de negociación por la armonización previsional, manifiestan abiertamente la pretensión de dar lugar a intervenciones de ese tipo (pagar a sus jubilados y pensionados los diferenciales entre lo que resulte de la armonización y los beneficios de sus regímenes tradicionales). Si ello fuera así, podría concluirse que el proceso de armonización ha sido, en realidad, un proceso de redistribución de responsabilidades financieras, más que de constitución de un sistema.³²

Mirado en su conjunto, las provincias seleccionadas ofrecen un ejemplo de variadas combinaciones de parámetros, base normativa e institucional de los sistemas. Las condiciones laborales de los trabajadores en su vida activa constituyen el otro gran vector de las diferencias entre sistemas provinciales, que requieren ser específicamente enfocados.

En cuanto a los aspectos propiamente protectorios, ya advertimos sobre los recaudos –no pertinencia, en algunos casos– para proceder a comparaciones cuando se está ante arquitecturas institucionales y bases sociales y políticas

³² En el capítulo 3 se analiza el proceso para el conjunto de las provincias involucradas, no solo las tres consideradas aquí.

tan diferentes como las que articulan el sistema nacional y los provinciales, pues refieren a universos poblacionales abiertos o cerrados al propio empleo, respectivamente.

Hecha esta consideración, en este ejercicio final postulamos que la *cobertura horizontal* es la dimensión más importante de la capacidad de protección del sistema nacional, pues traza la línea entre protección y desprotección, que solo es problematizada e intervenida desde el sistema nacional. Al respecto, se ha visto una similitud fundamental que mostró este último en las tres provincias en el período estudiado: la más que notable expansión de la cobertura, lo que por supuesto disminuyó la participación de los beneficios provinciales en el total por puro efecto composición (vale decir, no por menor capacidad de protección de los regímenes provinciales sino por crecimiento de la presencia del nacional).

A la inversa, la dimensión más destacada de los sistemas provinciales es la *cobertura vertical*, que es a la vez la dimensión cuyo análisis sufre más la falta de información. Ello ocurre tanto por las razones generales del proceso desatado sobre el sistema estadístico nacional en 2007, como por déficits de producción de información por parte de los organismos provinciales o por problemas de comparabilidad, en el caso particular de nuestro proyecto. Al momento de cierre de esta investigación, quedan evidenciados dos rasgos combinados de la capacidad de protección de los haberes previsionales de las distintas jurisdicciones; en primer lugar, la ventaja indudable de los haberes provinciales por sobre los nacionales (entre dos y tres veces los primeros respecto de los segundos); en segundo lugar, es llamativa la evolución del mismo signo (favorable a los beneficiarios) y relativamente parecida que, entre 2005 y 2015, experimentaron los sistemas de ambas jurisdicciones. Con mayor precisión, puede decirse que la dispersión entre ambos conjuntos ha sido menor que la que suele suponerse, en especial, si se “descuenta” el efecto que el haber mínimo con el que se expandió la cobertura del sistema nacional ha tenido en el promedio de este.

Este aspecto es importante para el proceso que aquí estudiamos: a nuestro juicio, indica que la Ley de Movilidad ha sido tan eficaz para mantener la capacidad de compra del haber previsional, como lo son las normas de movilidad atadas al salario de los empleados provinciales. Eso constituye un dato significativo en lo institucional y en lo sustantivo en relación con la protección (¿qué instituciones son eficaces, y de qué modo?), a la vez que nos retorna a las desigualdades en el mercado de trabajo como fuente de las desigualdades en la adultez mayor.

Queremos apuntar dos pendientes de información para quien desee avanzar en estudios en este campo y en este período que consideren la dimensión

territorial de los procesos, por un lado, es necesario contar con información –que deben proveer las instituciones respectivas– sobre el número de beneficios resultantes de moratoria por provincia; por otro, es necesario encarar procesos que reconstruyan los muy complejos procesos de gestión que en cada provincia viabilizaron la moratoria.³³

La segunda pregunta de investigación apunta al otro extremo del ciclo de vida y se relaciona con las similitudes/diferencias de la protección social que el Estado nacional presta a NNA a través de las AAFE, y la AUH en particular, en las provincias consideradas.

Ya sea que se lo mire desde los procesos de constitución y desarrollo, ya sea en su situación en un punto, es visible la similitud entre los sistemas de ambas jurisdicciones. Como procesos, los recorridos por Buenos Aires y Córdoba indican la capacidad de “hacer sistema” que tuvo el Estado nacional, en cuanto entre la década de 1940 y 1950 traccionó hacia el reconocimiento de las situaciones familiares que serían contempladas en las escalas, así como hacia los montos aproximados que alcanzarían. Ello es razonable, en la medida en que la enorme mayoría de los trabajadores asalariados del país (los que se desempeñaran en el sector privado, así como los trabajadores públicos dependientes del Estado nacional), estarían incluidos en aquellas regulaciones, por lo que las provincias tendieron a asimilar las condiciones de sus empleados a las de los trabajadores mencionados; como se vio anteriormente, esa asimilación fue explícita y directa, con la figura de la “adhesión al régimen nacional”. Neuquén representa una situación distinta de las anteriores, porque su grilla y escalas son diferentes, y esas diferencias son en todos los casos a favor del trabajador. Está claro que también su proceso fue distinto, en la medida en que la propia provincia se constituyó más tardíamente.

En el período bajo estudio se produjeron dos modificaciones de importancia en el régimen nacional de AAFE, y con efectos divergentes respecto del eje igualdad/desigualación:³⁴ la primera modificación correspondió a la creación de la AUH (y posteriormente, AUE), destinada a grupos familiares que indudablemente se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. La segunda medida de peso vio la luz en 2012, y consistió en la puesta en marcha del procedimiento del “ingreso global familiar” como estándar para la inclusión

³³ Agradecemos a Carlos Grushka este señalamiento, que orienta la atención hacia importantes procesos que hasta hoy no han sido observados.

³⁴ Obsérvese que no nos referimos a la mejora o deterioro de las condiciones de vida sino de la mayor proximidad o distancia en esas condiciones entre los hogares que tienen NNA entre sus miembros.

de los grupos familiares en distintos tipos de asignaciones. Como decimos, sus efectos fueron diferentes: se sabe que ya desde su propio diseño la AUH significó una medida que instaló un piso de ingresos garantizados para los hogares con NNA, piso del que idealmente ningún hogar podría ser excluido, ajeno a diferencias territoriales y a cargo del Estado nacional,³⁵ y así funcionó como un igualador poderoso, aunque dependiente de su capacidad de protección.³⁶ Por otra parte, el propio régimen de AAFF se vio reforzado por las escalas que fueron actualizándose, así como por la medida de atar la movilidad de las asignaciones al mecanismo de movilidad previsional, con dos aumentos anuales y fórmulas relativamente controlables socialmente.³⁷ En cambio, y en el marco de la disputa nación-provincia, en el caso cordobés la introducción del “ingreso global familiar” se convirtió en ocasión para la separación de la provincia respecto del régimen nacional, por desacuerdo con la medida. En términos de la protección, además, esa decisión implicó una desmejora de las transferencias, ya que los montos quedaron congelados de hecho durante tres años; pero en realidad, aunque ello no es anecdótico, no hace al centro de nuestro análisis, en el que ponemos el acento en el hecho de que una provincia en la que los hogares con NNA contaban con ingresos unidos por una misma escala, bifurcó su sistema.

Fuera de ello, puede decirse que, en lo que concierne a la AUH, las diferencias en la implementación de la misma no son significativas, y no parecen explicarse por estructuras que “hacen al territorio” en el largo plazo, sino que podría ocurrir por características de la propia institución (ANSES) en esas provincias (sus planteles, las condiciones socioinstitucionales y políticas, etcétera). Incluso, podemos decir que son menores a las que explícitamente contemplábamos al inicio de la investigación: en nuestras hipótesis nos concentramos en la implementación, pues postulamos que capacidades institucionales diferentes darían por resultado procesos también socialmente diferenciadores. Como resultado de la investigación es posible afirmar que la AUH es un caso que muestra dos fenómenos: 1) la implementación de una política puede reducir aún importantes

³⁵ En rigor, rigen diferencias para las denominadas “zonas desfavorables”, equivalentes a otras prestaciones o escalas (salario mínimo o salarios de convenio, por ejemplo), pero el contenido compensatorio del que es portadora implica que es una diferencia que *garantiza* la igualdad.

³⁶ Con esto queremos decir que el potencial de igualación es dependiente de la capacidad de incidencia en el ingreso familiar. Si esa incidencia se deteriora por pérdida de poder adquisitivo, su potencial de igualar también lo hace.

³⁷ Como se verá en el capítulo 2, esta medida fue sancionada en 2015. Y, en rigor, entró en vigencia en 2016, fuera del estricto período de estudio del proyecto que da lugar a este libro.

(y crecientes) desigualdades socioeconómicas e institucionales como las que registra la Argentina. No estamos diciendo que las elimine, *sino que contribuye a reducirlas, o disminuye su condición de punto de partida de una desigualdad ampliada*; y, vinculado con lo anterior pero en lo más específicamente institucional, 2) creemos poder afirmar que, en efecto, los procesos de puesta en marcha de la AUH son, en relación con sus objetivos y contenidos generales y a su eficacia, marcadamente parecidos, lo que solo es posible con esfuerzos de homogeneización de marcha forzada. Es oportuno decir que, a contramano de las corrientes que en las últimas décadas celebraron la heterogeneidad y lo específico, la política de la ANSES ha sido la de presionar hacia la similitud. En todo caso, quedan pendientes una evaluación y una polémica sobre esa orientación, pero acabamos de exponer las observaciones resultantes de nuestro propio trabajo de campo.

Con el análisis precedente, referido a NNA, tanto por la vía de la AUH como de los regímenes de AAFP, abordamos también el problema contenido en la tercera de las preguntas de investigación, referida a la protección social “recibida” por los AAMM y los NNA que habitan en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén, según estén comprendidos en el sistema nacional o en el sistema provincial. Si bien ya hemos dicho suficientemente que un análisis satisfactorio (en términos de capacidad de protección) no es posible por las limitaciones en la información disponible, al comparar la protección para los dos grupos de población encontramos dos situaciones diferentes, pero unidas por un efecto en común: la población de AAMM y la de NNA comparten el hecho de que son los sistemas nacionales (previsional y de AAFP) los que prestan mayores garantías (especialmente, de acceso), uno de los tres ejes que en nuestra definición establecimos como aspecto fundamental de la capacidad de protección. Con ello nos referimos a la existencia de mecanismos formales e institucionales que mejoren las posibilidades fácticas del acceso. Pero a esta dimensión “institucional” del acceso, podríamos decir, debe agregarse también la disposición de un proceso (de medidas y políticas concretas) que como tal favoreció ese ingreso (y, en consecuencia, los beneficios). Al pensar en este segundo plano, es posible suponer que las moratorias jugaron en el sistema previsional el papel que la AUH jugó y juega en el sistema de AAFP: grandes motores de ingreso, de AAMM en el primer caso; de NNA, en el segundo. Ello puede verse en la ya analizada cobertura de ambos sistemas, respecto de sus correspondientes poblaciones.

Sin embargo, hay una gran diferencia entre ambos, como hemos dicho. Hasta el momento de cierre de este libro –y teniendo en cuenta las modificaciones realizadas a ambos sistemas entre 2016 y 2017–, el sistema nacional

tiene mayor capacidad de protección de NNA que los sistemas provinciales. Ello obedece no solo a la cobertura horizontal, incomparablemente mayor por parte del primero; también los montos son mayores, y los mecanismos de actualización están explícitamente contemplados. Hay períodos en los que las AAFP del ISSN son mayores, pero la ausencia de regulaciones para la actualización ha hecho que en algunos períodos se retrasaran.

Para la población adulta mayor, en cambio, parece ser diferente: como se ha visto, los haberes provinciales son sistemáticamente más altos, por lo cual, bajo la hipótesis de haber accedido a un beneficio previsional, parece ser siempre más “conveniente” estar amparado por un régimen provincial. Por cierto, se trata de una falsa opción, ya que las condiciones de los regímenes provinciales son muy rígidas, y por ello ha sido siempre el régimen nacional el que puso en marcha operativos de facilitación del acceso. En ausencia, de tales operativos, la desigualdad entre poblaciones de distintas clases y localizaciones no ha hecho más que aumentar.

Con lo dicho hasta aquí nos enfrentamos a la última pregunta de la investigación: ¿cuáles son los efectos de las intervenciones analizadas en cuanto al eje igualdad/desigualdad social para las poblaciones respectivas?

Con la información precedente, podemos decir que el sistema de protección que estudiamos creció en igualdad en cobertura horizontal (en ingreso a la protección). Y atraviesa un complejo proceso de disputa entre una retórica que hizo de ese ingreso una vía de reconocimiento (“todos” los AAMM, “todos” los NNA) y una retórica de la diferenciación, sostenida por los sistemas provinciales. Entre ambos procesos, queda un camino muy largo aún por recorrer en términos de unos ingresos monetarios que acerquen igualando “hacia arriba”. Sin embargo, queda una cuestión muy importante por señalar: sería un error dar por sentado que la igualdad forma parte de la agenda social y política. Por el contrario, la pertinencia de políticas que amplíen su protección a más población, con mejores ingresos y garantías más firmes, está en cuestión. Un nuevo proceso se encuentra abierto.

Bibliografía

Adelantado, José; Nogueira, José; Ramblá, Xaier y Saez, Lluís (1998). “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, n° 3.

- Argüelles, Judit; Martini, María Cecilia; Roffler, Erika y Tirenne, Jorge Alejandro (2014). *Análisis y perspectivas de la Seguridad Social en la provincia de Buenos Aires. La experiencia de modernización del IPS*. Buenos Aires: Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones y Grupo Pharos, Centro Interdisciplinario para el Desarrollo, Asociación Civil.
- Beccaria, Alejandra y Danani, Claudia (2014). “El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coord.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bertranou, Fabio; Cetrángolo, Oscar; Grushka, Carlos y Casanova, Luis (2012). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y OIT.
- Bricocoli, Massimo y De Leonardi, Ota (2015). “Les protections sociales spatialisées. Revés et cauchemars”. En Bianchetti, Cristina (dir.), *Territoires partagés - Une nouvelle ville*. Ginebra: MétisPresses.
- Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba (2015). “Informe Anual 2015”. Gobierno de la Provincia de Córdoba. Disponible en: http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/portal/informe/1921/informe_anual_2015_0_2015.
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós.
- Catenazzi, Andrea y Quintar, Aída (2009). “Introducción. Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En Catenazzi, Andrea (ed.), *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Buenos Aires: Prometeo y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Catenazzi, Andrea y Da Representacao, Natalia (2009). “Acerca de la gestión de la proximidad”. En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María M. (org.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CEPAL (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017*. Santiago: CEPAL-Naciones Unidas.
- Costa, María Ignacia; Curcio, Javier y Grushka, Carlos (2014). “La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el sistema de seguridad social argentino. Estructura organizativa y financiamiento

- (1991-2012)". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coord.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2011). "La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (coord.) (2011). *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (coord.) (2014a). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2014b). "Introducción. Objeto, estructura y alcances del libro". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De Swaan, Abram (1992). *A cargo del Estado*. Barcelona: Pomares-Corregidor.
- Gorenstein, Silvia (2015). "Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano". *EURE*, vol 41, n° 122.
- Himmelfarb, Gertrude (1988). *La idea de pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lindenboim, Javier (2017). "Estadísticas socio económicas en Argentina. Toma de conciencia y reconstrucción institucional". *Revista del Observatorio Metropolitano*. Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, en prensa.
- Martínez, Carlos (2014). "Evolución y situación actual de las Cajas Previsionales provinciales". Ponencia presentada en 47 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 17-19 de septiembre.
- Oszlak, Oscar (1978). "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio". *Estudios CEDES*, vol. 1, n° 3.

- Ragin, Charles (1987). *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre, Universidad de los Andes, SAGE Publications.
- Roca, Emilia; Álvarez, Mariana; Lepore, Eduardo; Hoffmann, Federico y Achicon, Ana Camila (2015). “Alcances e impactos del Sistema Nacional de Seguridad Social en la Argentina de la postconvertibilidad (2002-2014). Un análisis a nivel regional”. XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza.
- Rofman, Rafael (2014). *La protección social en Argentina. El rol de las provincias*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Rofman, Rafael; Apella, Ignacio y Vezza, Evelyn (eds.) (2013). *Más allá de las pensiones contributivas*, 1ra. ed. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Rofman, Rafael y Oliveri, María Laura (2012). *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales 7. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Thwaites Rey, Mabel (2005). “Repensando la estatidad. Para una transformación del Estado democrática y participativa”. En Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

Primera parte
La estructura nacional de la protección

Capítulo 2

La dimensión nacional de la protección de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes

Alejandra Beccaria

Presentación

En este capítulo presentamos las características que asume la protección social de adultos mayores (AAMM) y de niños, niñas y adolescentes (NNA) que es provista por el sistema de seguridad social de cobertura nacional, describiendo las grandes características institucionales y la capacidad protectora que las mismas brindan.

En términos generales, nos proponemos hacer una descripción analítica del sistema de protección social nacional, por medio de una caracterización institucional de los componentes encargados de la protección de los dos grupos poblacionales bajo estudio (AAMM y NNA) y de su desempeño en clave nacional y territorial. Como dijimos en la introducción, este último punto, realizado sobre la base de información secundaria, opera como un puente al abordaje de los casos provinciales en la segunda parte del libro. Asimismo, agregamos una breve descripción de las principales modificaciones que tuvieron lugar durante 2016 y 2017 pues consideramos que, pese a que ese período escapa al recorte temporal bajo estudio, ello permite contar con información de procesos que tendrán fuerte incidencia en el núcleo del problema de investigación y de intervención de las políticas: su capacidad de protección.

El sistema de seguridad social de alcance nacional: su arquitectura institucional

En el libro *Protecciones y desprotecciones* (Danani y Hintze, 2011), dedicamos un capítulo al análisis de los diferentes componentes del sistema de seguridad social, haciendo énfasis en su estructura institucional, en las prestaciones que cada componente brinda y en su modo de funcionamiento durante la década de 1990 y la primera de los años 2000.

En ese capítulo (el primero, “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo xxi” (Curcio, 2011), que analiza la composición y andamiaje institucional del sistema de seguridad social en Argentina, señalábamos que el mismo puede definirse como el conjunto de políticas e instituciones orientadas a proveer certidumbre y asegurar a la población frente a diferentes riesgos que podrían implicar pérdidas de ingresos o gastos excepcionales asociados con el retiro por vejez, invalidez, enfermedad, accidentes, fallecimiento o situación de desempleo. En aquel trabajo también considerábamos las definiciones realizadas desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), así como los lineamientos expresados en el artículo 14bis de la Constitución Nacional, en el que se entiende a la seguridad social como el conjunto de políticas estatales, de carácter integral e irrenunciable, orientadas a conservar los niveles de vida de la población.

En los libros que preceden a este trabajo señalábamos también que en Argentina, desde sus orígenes, las políticas de seguridad social habían estado ligadas a la figura del trabajador asalariado formal; en este sentido, su financiamiento es principalmente de tipo contributivo, es decir, por medio de los aportes y contribuciones regulares provenientes de trabajadores y empleadores. En consideración de los elevados niveles de informalidad que hacían cada vez más difícil sostener este tipo de financiamiento en estado “puro”, pero también dando cuenta de un viraje de la doctrina en la que anidan estas políticas, crecientemente se incorporaron recursos financieros provenientes del Estado por medio de impuestos específicos (Curcio, 2011). De este modo, advertíamos que la seguridad social en nuestro país se financia de manera “tripartita”: con aportes del trabajador, contribuciones del empleador y del Estado y que en consecuencia, el sistema de seguridad social argentino se encuentra compuesto no solo por políticas con financiamiento contributivo, sino que desde hace unos años comenzaron a tener fuerte peso intervenciones orientadas a exten-

der la protección social de sectores que tradicionalmente estaban excluidos del sistema y cuyo acceso es no contributivo, por ejemplo, la asignación universal por hijo (AUH).

A continuación, presentamos una descripción analítica de los componentes del sistema de seguridad social orientados a la protección de los dos segmentos poblacionales que nos ocupan en este libro. Para ello, retomamos los análisis realizados en los dos volúmenes anteriores (Danani y Hintze, 2011 y 2014) e incorporamos las modificaciones que fueron ocurriendo en los últimos años.

Adultos mayores

El sistema previsional: antecedentes históricos

En sus orígenes, el sistema previsional argentino se caracterizó por la fragmentación entre trabajadores de distintos grupos ocupacionales y por la heterogeneidad respecto de los tipos de beneficios, los porcentajes de aportes, la edad de retiro, el tipo de financiamiento y la calidad de las prestaciones. Las primeras políticas previsionales datan de finales del siglo XIX y principios del XX y se caracterizaron por ser sectoriales, dado que consistieron en la creciente creación de cajas de jubilaciones por grupos ocupacionales (docentes, ferroviarios y personal de la Administración Pública nacional). En las décadas siguientes se avanzó hacia la creación de nuevas cajas (bancarios, periodistas, gráficos, marinos mercantes y aeronáuticos), expandiéndose la cobertura previsional en diferentes ramas de actividad.

Hacia mediados del siglo XX, durante el gobierno peronista de las décadas del cuarenta y cincuenta, el sistema previsional permaneció funcionando de manera fragmentada, que sostenía las desigualdades entre los diversos grupos. Sin embargo, cabe destacar la gran ampliación hacia diversas franjas de trabajadores, pues fueron creadas nuevas cajas sectoriales (empleados de comercio, trabajadores de la industria, trabajadores rurales e independientes, profesionales, empresarios y trabajadores del servicio doméstico). Hasta ese momento, el incipiente sistema previsional estaba organizado bajo una especie de reparto, internamente, en cada caja¹ (Arza, 2010; CIFRA, 2009).

Durante los años cincuenta, con la sanción de las leyes 14370 y 14499 (1954 y 1958, respectivamente), se imprimió al incipiente sistema el modo de reparto,

¹ De hecho, no queda del todo claro si en algunos casos puntuales, existían mecanismos de capitalización individual.

al establecer un fondo compensador que financiaba el déficit de las cajas que así lo requerían. Asimismo, se determinó que el monto del haber jubilatorio sería el 82% móvil de la remuneración mensual correspondiente a cada categoría de trabajador. Sin embargo, cabe resaltar que esta tasa de sustitución del 82% del salario de actividad correspondía solamente a los haberes más bajos, ya que se establecía un tope de sustitución escalonado en sentido progresivo (Arza, 2010; Anlló y Cetrángolo, 2007; Feldman, Golbert e Isuani, 1986).

Con el paso de los años, los altos niveles de cobertura alcanzados comenzaron a descender a consecuencia del crecimiento del trabajo informal; situación que condujo a una crisis paulatinamente agravada del sistema y a la reforma estructural de 1968.² Esta última reforma fue impulsada por el gobierno militar de la “Revolución Argentina”, que mientras unificó el sistema (al centralizar las cajas en solamente tres: autónomos, trabajadores estatales e industriales, comercio y actividades civiles), también endureció las condiciones de acceso a los beneficios e impuso un principio regresivo de distribución. Con esto último aludimos al hecho de que se establecía que el haber jubilatorio representaría entre un 70 y 82% del salario promedio mensual de los tres años de mayores remuneraciones dentro de los últimos diez años de aportes, lo que reproducía las desigualdades entre los diversos grupos ocupacionales.

La crisis del sistema previsional no logró resolverse con esta reforma, ya que su financiamiento se sostenía exclusivamente en las contribuciones provenientes del salario, que a su vez dependían de las vicisitudes del mercado laboral. Asimismo, en este período comenzó a manifestarse de manera persistente el proceso de envejecimiento de la población, combinado con el aumento de la esperanza de vida que implicará, de manera creciente, una mayor demanda al sistema previsional (CIFRA, 2009).

Durante la última dictadura militar (1976-1983) se llevó a cabo una nueva reforma previsional por medio de la Ley 22293/80, fuertemente regresiva, que eliminaba las contribuciones patronales y las reemplazaba con impuestos generales (impuesto al valor agregado), concentrando el financiamiento del sistema en los trabajadores y en la población en general. Otra medida que impactó en las condiciones del sistema fue el congelamiento de los salarios ocurrido durante el primer año del golpe de Estado, lo que generó una fuerte caída en el poder adquisitivo de los mismos y, como consecuencia, en el de las jubilaciones, ya que la movilidad jubilatoria ligaba los haberes previsionales a los salarios (Arza, 2010; Feldman, Golbert e Isuani, 1986).

² Ver capítulo 3 de este libro.

Los problemas financieros que el sistema ya venía evidenciando hacía dos décadas, sumados a las políticas de desfinanciamiento, al desempeño del mercado laboral, la inflación, la evasión fiscal y la situación de la economía, dieron como resultado un sistema previsional en situación de fragilidad alarmante (Arza, 2010). En este contexto, el primer gobierno de la recuperación democrática tomó un conjunto de medidas orientadas a la resolución de esta situación: restablecimiento de los aportes patronales, asignación de impuestos al financiamiento, etcétera. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. Frente a esta situación, comenzaron a retrasarse los pagos de los haberes y la aplicación de la movilidad previsional prevista por la ley vigente, lo que tuvo como inmediata consecuencia la emergencia de demandas judiciales frente a las deudas contraídas por el Estado. Inmediatamente, en 1986, se declaró la “emergencia previsional”, que congeló todas las demandas y la ejecución de sentencias (Arza, 2010; CIFRA, 2009).

En nuestras investigaciones previas (Curcio, 2011; Danani y Beccaria, 2011) analizamos la reforma estructural producida a inicios de los años noventa, por medio de la Ley 24241/93, que redefinió completamente el sistema previsional, al crear el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJYP). Como señalamos en aquellos trabajos, el SIJYP era un sistema mixto que combinaba dos subsistemas: uno público de reparto con una nueva forma de calcular los haberes que ligaba el valor del beneficio estrictamente a la historia contributiva de cada trabajador; y otro subsistema privado, basado en la capitalización de las contribuciones de los trabajadores en cuentas individuales administradas por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP). Asimismo, esta reforma modificó las condiciones de acceso al sistema, fijándose un mínimo de treinta años de aportes, y elevándose la edad a 65 años para hombres y 60 años para mujeres.

Sistema previsional en la actualidad

En el año 2008, por medio de la Ley 26245, se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que además de reestatizar el sistema previsional eliminó el régimen de capitalización vigente desde 1994 (Danani y Beccaria, 2011; Bertranou *et al.*, 2012, entre otros). El SIPA alcanza a todas las personas de 18 años y más que trabajan tanto en relación de dependencia, en el sector público o privado, como de manera autónoma. Cabe destacar que se encuentran excluidos de este sistema todo el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial y los menores de 18 años. Lo mismo sucede

con quienes se encuentran afiliados a otros sistemas (provinciales, locales y profesionales).

Respecto de los trabajadores autónomos, se creó el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, comúnmente llamado *monotributo*, orientado a trabajadores independientes que reúnen ciertos requisitos referidos, básicamente, a los ingresos brutos y a la superficie destinada a la actividad. Asimismo, en el marco de este régimen existe un subrégimen especial, el monotributo social que está dirigido a las personas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada (Cetrángolo *et al.*, 2013 y 2014). Es necesario aclarar que el monotributo no es un régimen previsional en sí mismo, sino que fue creado como un mecanismo para realizar aportes laborales y, de este modo, acreditar años para un futuro acceso al sistema previsional.

A continuación, describimos los diversos beneficios que otorga el SIPA, en el marco del riesgo a la vejez, invalidez y fallecimiento.³

- La “jubilación ordinaria o prestación por vejez” es el tradicional seguro dirigido a aquellos trabajadores en relación de dependencia o autónomos que cumplan con los requisitos formales establecidos por ley. Desde 1994, con la sanción de la Ley 24241/93, se estableció como edad de retiro 65 años en el caso de los hombres y 60 años en el de las mujeres. Asimismo, se instituyó la necesidad de contar con treinta años de aportes.⁴
- La “prestación por edad avanzada” está orientada a cubrir a aquellos trabajadores que tengan 70 años o más y que no tengan el número de años de aportes exigidos por la ley para obtener la jubilación ordinaria o prestación por vejez. En este caso, el límite inferior referido a la edad es independiente del sexo de la persona, pero adicionalmente se le requiere reunir 10 años de aportes efectivos (como asalariado o como autónomo, o en ambos).
- La “prestación por edad avanzada por invalidez” está dirigida a trabajadores mayores de 65 años de edad, independientemente del sexo, imposibilitados de trabajar por causa de una discapacidad y que sean aportantes de la seguridad social –regulares o irregulares–. Este beneficio no corresponde en el caso de contar con aportes como trabajador o trabajadora de servicio doméstico.

³ La información que presentamos a continuación, referida a los diversos beneficios vigentes, fue elaborada con la información provista por la ANSES (<http://www.anses.gob.ar/prestacion/jubilacion-123>). Revisión: 15/7/2016.

⁴ Estos años de aportes computados pueden ser en el régimen de la ANSES o en cajas recíprocas (alguna de las cajas provinciales o de aquellos países con los que Argentina posee convenios).

- La “prestación por edad avanzada para trabajadores rurales” corresponde a trabajadores rurales de 67 años y más en relación de dependencia, temporaria o permanente. Los mismos deben acreditar un mínimo de diez años de aportes en el trabajo rural bajo relación de dependencia.
- El “retiro por invalidez” corresponde a los trabajadores que registran aportes al SIPA –regulares o irregulares–, sin importar su edad o cantidad de años de aportes, que se incapaciten física o intelectualmente en forma total para continuar trabajando. Este beneficio es incompatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia.
- La “jubilación de trabajadores minusválidos” es una prestación dirigida a trabajadores con veinte años de aportes previsionales efectivos y de al menos 45 años de edad en caso de ser asalariado, o 50 años en caso de ser autónomo. El acceso al beneficio exige la constatación de que durante los últimos diez años se trabajó en estado de disminución física.
- La “prestación por convenio internacional”⁵ corresponde a aquellos trabajadores que hayan realizado sus aportes –totales o parciales– previsionales en sistemas de la seguridad social en países con los que Argentina tenga convenios de reciprocidad jubilatoria.
- La “jubilación para actividades especiales”, corresponde a un grupo de trabajadores específicos (personal embarcado, estibador portuario, aeronavegante, servicio doméstico, trabajador de la industria de la construcción, retiro militar, prefectura, gendarmería, retiro policial, productor de seguros, docente universitario e investigador científicos). Para obtener este beneficio existen parámetros específicos en términos de la edad definida para su acceso y también respecto del modo en que se calcula el haber previsional.
- Los trabajadores rurales poseen un régimen jubilatorio especial establecido por fuera del SIPA. El mismo se rige por medio de la Ley 26727/2011 y establece que quienes estén incluidos en el régimen de trabajo agrario, podrán acceder a su jubilación a los 57 años (para ambos sexos), con una acreditación de veinticinco años de aportes.

Durante los últimos años, otra vía de acceso al sistema previsional han sido las denominadas “moratorias previsionales”. En términos genéricos, las moratorias

⁵ Cabe aclarar que Argentina tiene convenios con todos los países del Mercosur, Chile, Colombia, España, Italia, Portugal y Grecia.

pueden definirse como facilidades de pagos que habilitan a la regularización de deudas diversas. Concretamente, estas moratorias previsionales consistieron en otorgar la posibilidad de cancelar en cuotas las deudas correspondientes a las contribuciones con el sistema previsional hasta una fecha fija, establecida en septiembre de 1993 para la primera y diciembre de 2003 para la segunda, lo que inevitablemente implica que a medida que pasa el tiempo, decrece la cantidad de potenciales beneficiarios de estas políticas.

Como afirmamos previamente (Danani y Beccaria, 2011 y 2015) desde mediados de la primera década del siglo XXI, las moratorias previsionales han sido el mecanismo político-institucional con el que se logró extender la cobertura de ingresos hacia los AAMM. En Danani y Beccaria (2015), señalábamos que una característica de estas políticas ha sido la conservación de los parámetros exigidos por la normativa vigente, pues no se revisaron las condiciones de edad requeridas, ni la naturaleza contributiva del acceso a los beneficios ni la relación entre los ingresos de la vida activa con los de la pasiva, pero se suavizaron las condiciones para su cumplimiento por medio de un plan de pagos muy favorable para cancelar la deuda previsional.

Lo que se conoció como la “primera moratoria previsional”, o Plan de Inclusión Previsional, se aplicó por medio del Decreto PEN 1454/05, que modificaba la Ley 24476/95 y la Ley 25994/2004. Por medio de esta medida, a todas las personas que cumplieran con los requisitos de edad jubilatoria (65 años, los varones y 60 años las mujeres) pero no con la exigencia de treinta años de aportes, les fue posible acceder a un beneficio jubilatorio. Teniendo en cuenta lo que mencionábamos anteriormente respecto del objetivo de esta política –brindar la posibilidad de abonar en cuotas las deudas previsionales hasta una fecha fija–, durante los primeros años de su implementación se registró la mayor cantidad de beneficiarios, lo que resultó en una notable elevación de la tasa de cobertura previsional (Danani y Beccaria, 2011; Beccaria y Danani, 2014; Bertranou *et al.*, 2011 y 2012; Rofman y Apella, 2016).

Respecto de la segunda moratoria previsional, o segunda etapa de inclusión previsional, previamente analizamos que teniendo en cuenta la tendencia hacia la baja que evidenciaba la tasa de cobertura previsional (Danani y Beccaria, 2015), en el mes de agosto de 2014 se sancionó la Ley 26970.⁶ Si bien esta

⁶ De hecho, en el trabajo que referíamos más arriba indicamos que “... en su mensaje al Congreso de la Nación con motivo del envío del proyecto de ley correspondiente, se señala que entre 2010 y 2013 se había producido una reducción de dos puntos porcentuales en la cobertura total, del 95,8% al 93,8%, correspondiendo al SIPA 86,5%.” (Danani y Beccaria, 2015).

segunda moratoria presentó similitudes con la primera (la población destinataria era la misma y el reconocimiento de la deuda previsional también presentaba una fecha fija, establecida en diciembre de 2003), en este caso se aplicaron algunas nuevas condiciones que la diferencian de la anterior. Un primer punto refiere a que esta ley establece un plazo de vigencia de solamente dos años, cuyo vencimiento era septiembre de 2016; asimismo, contiene requisitos de acceso referidos a la evaluación patrimonial y a las condiciones socioeconómicas del solicitante. Por otro lado, las cuotas que deben abonarse mensualmente en condición de pago de las deudas previsionales –y que son debitadas directamente del haber previsional–, no son fijas (como en la primera ocasión), sino que experimentan la misma movilidad que los haberes previsionales (para más detalle de esta comparación, ver Danani y Beccaria, 2015).

Un último mecanismo que también logró la ampliación de la cobertura de AAMM fueron las pensiones no contributivas (PNC) que, a diferencia de los anteriores beneficios, son gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social. En Danani y Beccaria (2015), señalábamos que al igual que en el caso de las moratorias, las leyes que rigen las PNC no experimentaron modificaciones, pero sí se alteraron ciertos parámetros de acceso (por ejemplo, se elevaron los ingresos considerados como máximos para el otorgamiento de los beneficios), con lo cual se ampliaron las posibilidades de acceder a los mismos. Asimismo, mientras antes de 2003 regía la norma de “alta por baja”, en ese año se dispuso tomar en consideración todas las solicitudes que ingresaran.

Niños, niñas y adolescentes

Antecedentes históricos

En *Protecciones y desprotecciones II*, analizamos los antecedentes históricos del sistema de asignaciones familiares (AAFF). Falappa y Mossier (2014) ubicaron los primeros antecedentes del mismo hacia mediados de los años treinta, cuando se implementó un subsidio a la maternidad. Asimismo, una década después, durante los años cuarenta, en el sector bancario se implementó el pago de un beneficio “por hijo”. Sin embargo, la formalización del sistema de AAFF se produjo en 1957, cuando se crearon las Cajas de Asignaciones Familiares para los trabajadores del sector del comercio y de la industria. Hacia mediados de la década del sesenta este beneficio se extendió a otros sectores de trabajadores: con la sanción de la Ley 18017, en 1968, fueron incorporados los trabajadores

estatales, luego los jubilados y pensionados (1974) y los titulares de pensiones asistenciales por invalidez (1976) (Falappa y Mossier, 2014).

En 1996 se sancionó la Ley 24714 de Asignaciones Familiares por medio de la cual se reformó profundamente el sistema. A través de esta ley se creó el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) y, de este modo, fueron disueltas las cajas de AAFP por sectores. Desde ese momento la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (administrador designado para el SUSS) asumió todas las funciones de coordinación y ejecución del sistema (Curcio, 2011; Hintze y Costa, 2011).

Cabe señalar que una característica distintiva de este nuevo sistema de AAFP fue la simplificación del número de prestaciones (que quedaron reducidas a asignaciones relacionadas con los hijos, cónyuge, matrimonio y maternidad), el establecimiento de un tope de ingresos para la percepción del beneficio y la definición de diversos tramos de ingresos mensuales de acuerdo con los cuales se recibirían montos diferenciales del beneficio, con un criterio de progresividad distributiva (lo mismo ocurría con la definición de ciertas zonas geográficas, distinguiendo “zonas desfavorables”).

El sistema de AAFP en la actualidad

En términos conceptuales, las AAFP pueden definirse como transferencias de ingresos orientadas a todos los trabajadores, a parte de ellos o al conjunto de los ciudadanos en general. Estas transferencias tienen como objetivo mejorar los ingresos de los hogares, considerando el tamaño y la estructura de los mismos. En este sentido, el monto de estas asignaciones está directamente relacionado con las cargas familiares que el destinatario deba sostener (Rofman, Grushka y Chebez, 2001).

En nuestro país, los beneficios de las AAFP corresponden a dos tipos: un monto fijo que se abona de manera mensual y también existen pagos que se realizan por una única vez bajo ciertos conceptos específicos (matrimonio, nacimiento, adopción, entre otras).

Retomando lo que señalábamos más arriba respecto del sistema de seguridad social en su conjunto, el acceso a las AAFP se define por el tipo de vínculo que las personas poseen con el mercado de trabajo (tanto en términos del tipo de relación laboral como del nivel de los ingresos).

Por un lado, se destaca la asignación familiar por hijo, de financiamiento contributivo, que está orientada a los NNA, menores de 18 años, que dependen de trabajadores en relación de dependencia registrados en la seguridad social

(tanto del sector público como del sector privado). También tienen derecho a percibir estas AAFD los hijos e hijas de jubilados y pensionados, los beneficiarios del seguro de desempleo o de una aseguradora de riesgos del trabajo. Cabe destacar que para el caso de los dependientes discapacitados no existe límite de edad para la percepción de estas asignaciones. Dentro de los beneficios que corresponden a los pagos únicos, se destaca la “ayuda escolar anual”, la “asignación familiar por nacimiento/adopción” y la “asignación familiar prenatal”.

Originalmente, estas asignaciones estaban dirigidas al conjunto de los asalariados, pero con la sanción de la Ley 24714/96 se dirigieron solamente a los dependientes de los asalariados con ingresos por debajo de cierto monto, con lo cual se excluyó a quienes percibían mayores ingresos (que pueden deducir montos similares del pago al impuesto a las ganancias). Es decir, el monto de estas AAFD disminuye a medida que el nivel de ingresos aumenta, según una escala preestablecida. Cabe señalar que en el año 2012 se modificó la forma de computar los ingresos para la determinación del valor de las prestaciones, pasando de considerar los ingresos individuales a tomar en cuenta los ingresos del grupo familiar (“ingreso global familiar”).

En el caso de la AUH —como también fue analizado en los trabajos anteriores—, es un beneficio dirigido a aquellos sectores de la población que tradicionalmente se encontraban excluidos del sistema de seguridad social (Hintze y Costa, 2011). La AUH se sumó al sistema de asignaciones familiares en 2009, cuyo objetivo había sido la extensión de la cobertura de ingresos destinada a NNA menores de 18 años dependientes de trabajadores informales que cobran el salario mínimo o menos, trabajadores domésticos, monotributistas sociales, desocupados y beneficiarios de programas de empleo. A diferencia de las AAFD tradicionales, en este caso el beneficio es semicondicionado, ya que el mismo se abona en dos veces (se paga mensualmente un 80 y el 20% restante se abona una vez al año, cuando se acredita el cumplimiento de las condiciones referidas a la asistencia escolar y a los controles de salud). Asimismo, en términos técnicos, la AUH fue incorporada como el componente no contributivo del sistema de AAFD.

Es preciso indicar que desde su implementación el valor de la prestación de la AUH fue incrementándose (siempre en el techo de la escala) de manera conjunta con las variaciones que registraban las asignaciones tradicionales, ya que la ley establece que la misma es equivalente a la máxima vigente para las asignaciones familiares del sector contributivo. En 2015 se sancionó la Ley 27160 que establece la movilidad de las prestaciones (dos veces al año) a partir del índice de movilidad de las prestaciones previsionales.

La protección del sistema de seguridad social de alcance nacional. Los casos del sistema previsional y de asignaciones familiares

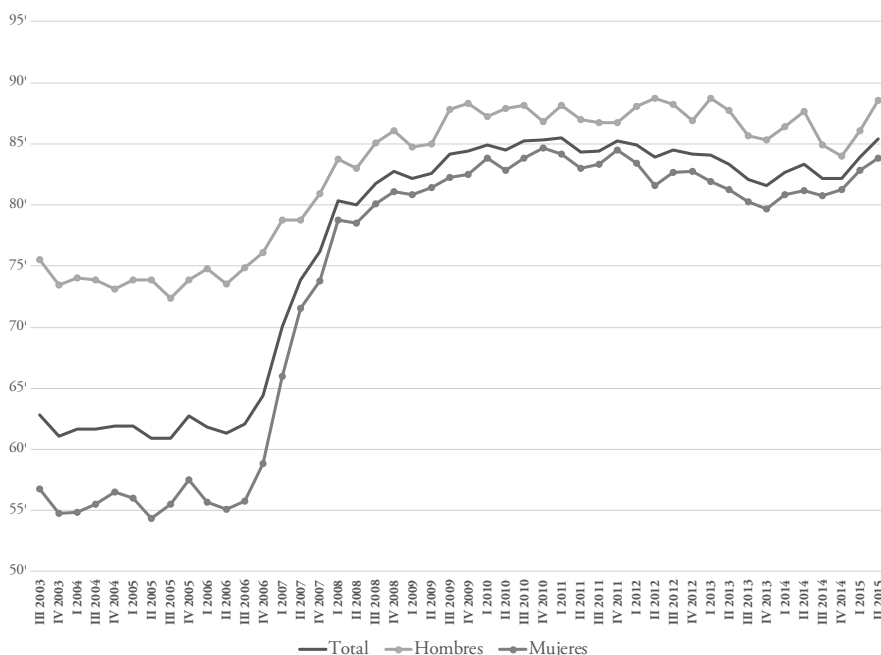
Teniendo en cuenta los esquemas descriptos en el punto anterior, en este apartado nos vamos a aproximar a un análisis de la protección brindada como tal por el sistema nacional de seguridad social a los AAMM y a los NNA.

Adultos mayores

Ya hemos mencionado la fuerte incidencia que la moratoria previsional tuvo sobre la ampliación de la cobertura destinada a AAMM, al incorporar en un lapso breve a un número y a una proporción significativas de beneficiarios al sistema previsional. Asimismo, en Danani y Beccaria (2015), mostrábamos que en valores absolutos la moratoria previsional había implicado el otorgamiento de más de dos millones y medio de beneficios, que en su casi totalidad correspondieron a jubilaciones (ya que solamente el 3% estuvo dirigido a pensiones por fallecimiento). Asimismo, señalábamos que de acuerdo con datos del SIPA de 2014, los beneficios correspondientes a la primera moratoria representaban casi la mitad del total de beneficios del sistema.

Como podemos observar en el gráfico 1, hacia mediados de 2015 un 85% de las personas en edad jubilatoria –hombres de 65 años y más y mujeres de 60 años y más– recibían ingresos provenientes de algún tipo de jubilación o pensión. Retomando lo que mencionábamos anteriormente, es posible divisar que estos elevados niveles de cobertura previsional fueron alcanzados recién hacia 2007, cuando puede observarse un punto de inflexión respecto de la performance en este indicador, explicada básicamente como consecuencia de la puesta en funcionamiento de la primera moratoria previsional. Los registros del MREySS indican que por medio de esta política se otorgaron 2.691.522 beneficios, de los cuales la casi totalidad fueron jubilaciones directas (94%). Al considerarse la cobertura previsional de la población de 65 años y más, se obtienen niveles de cobertura aún más elevados: 91%.

Gráfico 1. Cobertura previsional por sexo (2003-2015) (%)



Fuente: Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Esta tasa de cobertura horizontal evidencia algunas diferencias entre los hombres y las mujeres en edad de jubilarse, ya que entre los primeros la tasa se eleva al 89% y entre las segundas llega al 84%. En cambio, si tomamos al universo de personas de 65 años y más, se ven divergencias entre hombres y mujeres, aunque en este caso son menores y las direcciones se invierten, ya que las mujeres son las que presentan mayores niveles de protección (89% entre los hombres y 92% entre las mujeres). Claramente, el mayor déficit de cobertura se registra entre la población de las mujeres de 60 a 64 años.

En cuanto a la evolución temporal de este indicador –como también se muestra en el gráfico 1– se nota que, si bien las diferencias por sexo están presentes desde el inicio de la serie en el año 2003, las mismas descendieron de manera notable en 2007, juntamente con el crecimiento en términos de cobertura referido más arriba. Considerando esto último, se concluye que el segmento poblacional que más se benefició con la primera moratoria previsional

fueron las mujeres. De hecho, esta afirmación puede corroborarse con el análisis de las modalidades de acceso a las jubilaciones y pensiones una vez que esta política ya estaba en su plena vigencia. De este modo, los datos muestran que en 2011 un 37% del total de AAMM cubiertos accedió a su beneficio previsional mediante la moratoria. Al mismo tiempo, se registra que, entre las mujeres, esa cifra alcanza el 52% y entre los varones, solo el 12% (Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social, ENAPROSS I, 2011).⁷ Ello significa que, entre las mujeres protegidas, poco más de la mitad accedió al sistema previsional por medio de la moratoria previsional.

En este mismo sentido, si consideramos como universo a todos los jubilados que accedieron a su beneficio por medio de esta primera moratoria previsional, los datos de la ENAPROSS I (2011) muestran que un 88% de ellos son mujeres. Respecto de la posición que estos beneficiarios ocupan en sus hogares, se registra que mientras la gran mayoría de los hombres que accedieron a la moratoria son jefes de hogar (73%), entre las mujeres se distribuyen por partes iguales las que son jefas de hogar (43%) y las que son cónyuges del jefe de hogar (44%).

La trayectoria laboral es otro de los rasgos que puede observarse respecto de los beneficiarios de la primera moratoria previsional. En este sentido, se observa que un 77% de ellos había trabajado a lo largo de su vida (pero no había logrado *aportar* la cantidad de años requeridos por ley para acceder a un beneficio contributivo); entre los hombres esta situación se elevaba al 93% y entre las mujeres representaba el 75% (ENAPROSS I, 2011).⁸

Esta situación muestra la tensión que las exigencias del sistema previsional mantienen con el mercado de trabajo, situación que se evidencia aún más al indagar por el tipo de trayectoria laboral de quienes trabajaron. Por un lado, se destaca que poco más de la mitad de las mujeres nunca se ocupó en trabajos en los que se realizaran aportes a la seguridad social; por el otro, en el caso de los

⁷ En esta sección, se utilizarán datos provenientes de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social I (ENAPROSS I, 2011) y de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social II (ENAPROSS II, 2015). Ambos relevamientos fueron realizados por Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el fin de analizar y determinar el alcance de las políticas de protección social vigente en nuestro país. En el caso de la ENAPROSS I, 2011, el relevamiento incluye las jurisdicciones Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Tucumán, Mendoza y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por su parte, la ENAPROSS II, 2015, incluyó las siguientes jurisdicciones: los 24 partidos del Gran Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Jujuy, Río Negro y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En virtud de ello, debe tenerse en cuenta que ambos relevamientos no son comparables entre sí.

⁸ Cabe señalar que el 89% de los hombres que trabajaron lo hizo por más de veinte años, mientras que en el caso de las mujeres esta proporción es mucho menor (40%) (ENAPROSS I, 2011).

hombres, una amplia mayoría, de manera intermitente, se ocupó en trabajos formales.

Retomando el análisis general de la capacidad protectora que ofrecen los mecanismos de seguridad de ingresos orientados a los AAMM, también debe señalarse qué proporción de la población cubierta recibe PNC. Los datos provenientes de la ENAPROSS II (2015), muestran que solo un 6% de los AAMM cubiertos recibe como beneficio exclusivamente algún tipo de pensión; esta distribución es muy diferente entre hombres y mujeres: 2% para los primeros y 9% para las segundas. Asimismo, debe señalarse que, de estas pensiones, solamente una pequeña parte corresponde a PNC y una porción aún menor a las que son puntualmente dirigidas a la protección de la vejez. En términos estrictos, podemos afirmar que un 0,2% de los AAMM recibe PNC por vejez (0,1% los hombres y 0,2% las mujeres) y casi un 2% recibe PNC por invalidez o discapacidad.

Cuadro 1. Distribución de los beneficios que reciben los AAMM (2015). Total aglomerados relevados*

	Hombres %	Mujeres %	Total %
Solo jubilación	80	59	66
Jubilación y pensión	8	21	16
Solo pensión	2	9	6
Pensiones contributivas			
Pensión por fallecimiento	0,1	4,9	3,3
Pensiones no contributivas			
Pensión por vejez	0,1	0,2	0,2
Pensión por invalidez / discapacidad	1,7	1,6	1,6
Otras PNC	0,0	2,1	1,4
Sin jubilación ni pensión	11	12	12
Total	100	100	100

* En este caso, los aglomerados refieren a los veinticuatro partidos del Gran Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Jujuy, Río Negro y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

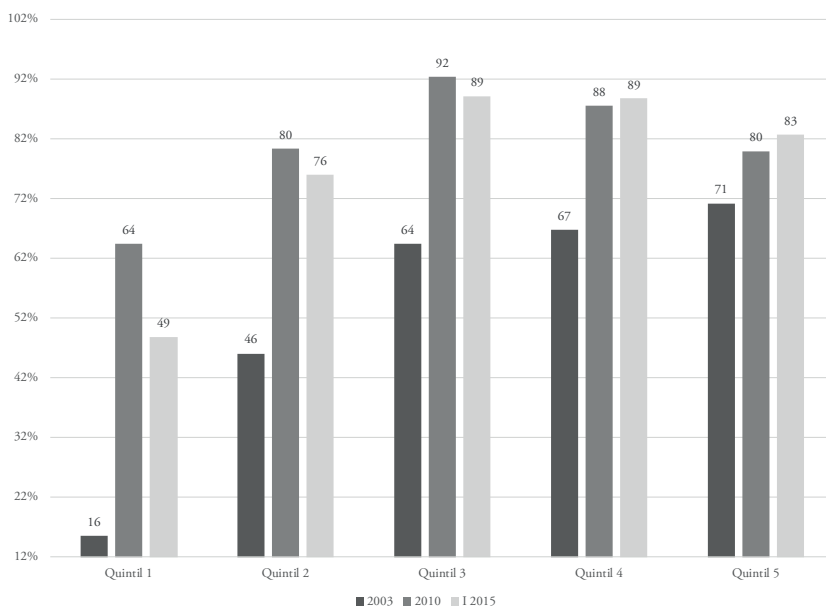
Fuente: Elaboración propia basada en ENAPROSS II, 2015.

Respecto de las PNC, se debe destacar la evolución que las mismas evidenciaron durante los últimos años; si bien se registró un significativo crecimiento

general, en el caso de las pensiones orientadas a la vejez no ocurrió lo mismo, lo que puede verse en los bajos niveles de cobertura de dicho beneficio (0,2%). Claramente, esto se relaciona con la marcada incidencia que mostraron tener las moratorias previsionales sobre el aumento de la cobertura previsional.

Retomando los parámetros analíticos utilizados en Beccaria y Danani (2014), la mirada sobre la evolución de la cobertura horizontal se complementa indagando por el acceso al sistema previsional, según los niveles de ingresos de la población. En este sentido, el gráfico 2 evidencia un conjunto de situaciones que ya venían perfilándose con anterioridad. Por un lado, los niveles de cobertura son muy desiguales entre los diferentes quintiles de ingresos; situación que se mantiene en el curso de todo el período analizado. Por otro lado, y respecto de su evolución, se destaca la tendencia reactiva que presenta el quintil de más bajos ingresos y, con una intensidad mucho menor, el segundo y tercer quintil, entre 2010 y 2015. Este comportamiento ya lo registrábamos previamente, aunque es preciso destacar que la tendencia se profundizó para el primer caso, mientras que en el resto logró revertirse.

Gráfico 2. Cobertura previsional por quintil de ingreso per cápita familiar (2003-2015) (%)



Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, EPH.

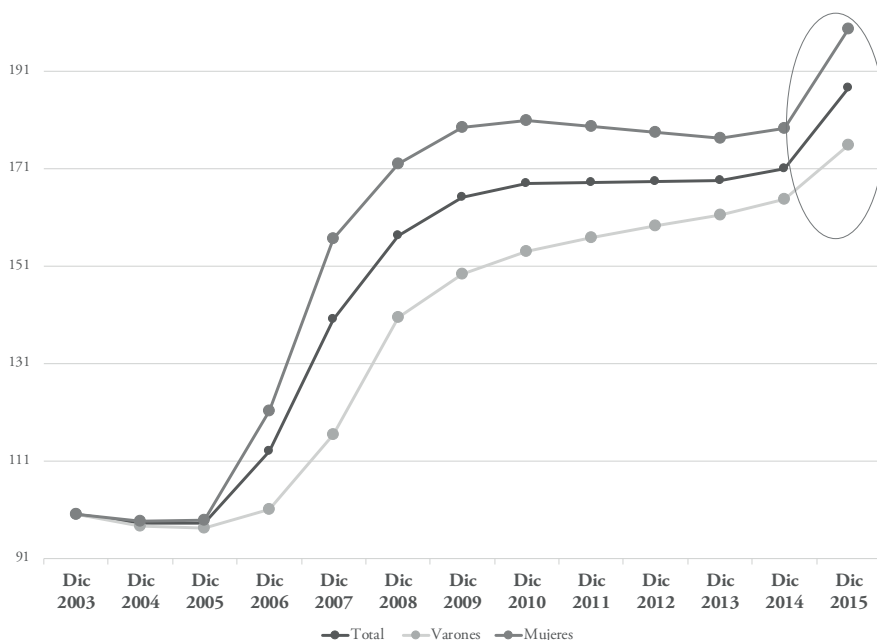
Por último, cabe señalar que la caída de la tasa de cobertura previsional total que se registraba con anterioridad a la apertura de la segunda moratoria (ver gráfico 1), probablemente se explique por el comportamiento que exhibe esta tasa en los quintiles de menores ingresos. Es decir, tal como se observa en el gráfico 2, es en estos sectores en los que más impactó el crecimiento de la cobertura vía moratoria previsional y, una vez que se alcanzaron dichos niveles, comenzó un proceso inverso en el que nuevamente la población no podía acceder a los beneficios como consecuencia de los requerimientos referidos a la acreditación de los aportes.

De todos modos, al igual que afirmábamos previamente, “... no debe dejarse de lado que, en los quintiles más bajos, hay menor presencia de población mayor, situación que justamente encuentra una parte de explicación por el hecho de que quienes perciben un beneficio previsional tienden a recibir ingresos que los excluyen de estos quintiles más bajos” (Beccaria y Danani, 2014).

La “segunda moratoria previsional”

Como señalábamos más arriba, en el nivel nacional, los beneficiarios del sistema previsional (SIPA) mostraron un fuerte crecimiento en el lapso temporal analizado (2003-2015), que tuvo como correlato un significativo crecimiento de la tasa de cobertura previsional. En términos absolutos, hacia finales de 2015 el sistema registraba un total de 5.499.170 beneficiarios, lo que representa un crecimiento del 87%, respecto de 2003. Como se observa a continuación –y tal como ocurría en el caso de la cobertura horizontal– la evolución no es igual en el caso de los hombres y las mujeres (gráfico 3).

Gráfico 3. Evolución de los beneficiarios del SIPA, por sexo (2003-2015)
(2003 = 100)



Fuente: Elaboración propia basada en *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2015).

Como puede verse, mientras los beneficiarios varones aumentaron en un 76%, las mujeres lo hicieron en un 100%, es decir se duplicaron. Este diagnóstico coincide con lo que mencionábamos más arriba, respecto de la primera moratoria previsional, siendo que entre 2005 y 2008 –período de auge de esta política– los beneficiarios varones crecieron un 44% y las mujeres un 74%.

Al mismo tiempo, estos datos indican el impacto de la segunda moratoria, al mostrar un crecimiento interanual 2015/2014 del 9,7%, nuevamente explicado sobre todo por el crecimiento de las beneficiarias mujeres (las mismas crecieron un 11,4%, y los hombres un 6,7%). En este sentido, se registra que al mes de diciembre de 2015 había 665.000 beneficios correspondientes a esta política.

Cuadro 2. Evolución del crecimiento de los beneficiarios del SIPA, por sexo (2003-2015)

	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (%)
2003-2005	-2,7	-1,0	-1,8
2005-2008	44,3	73,7	60,2
2008-2012	13,4	3,8	7,0
2012-2014	3,4	0,5	1,5
2014-2015	6,7	11,4	9,7

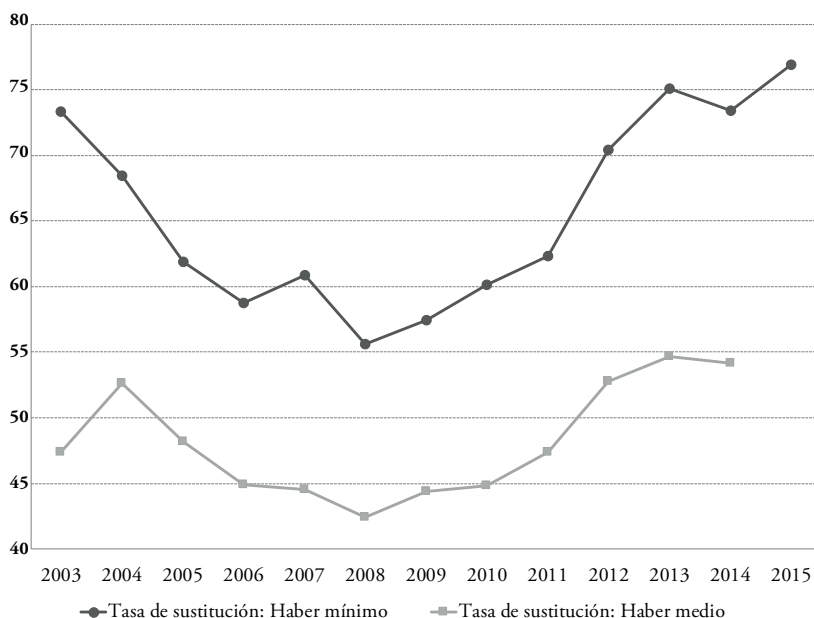
Fuente: Elaboración propia basada en *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2015).

En síntesis, y considerando el amplio impacto de las dos moratorias previsionales, es posible afirmar que, hacia finales de 2015, poco más de la mitad de los beneficios del SIPA correspondía a alguna de las dos moratorias (52%).

El análisis de la protección que el sistema previsional nacional brinda hacia los AAMM, se completa con una mirada respecto de la cobertura vertical de las jubilaciones y pensiones. En este sentido, podemos aproximarnos hacia la *tasa de sustitución* de los haberes jubilatorios, tanto respecto del haber mínimo como del medio.

Tal como observamos en el gráfico 4, en el año 2015, el monto del haber mínimo previsional, representaba un 77% del salario mínimo vital y móvil. Otro dato que se desprende de este gráfico refiere a la incidencia de la Ley 26417 de Movilidad Previsional (Danani y Beccaria, 2011), ya que claramente desde su sanción en 2009 comienza a recuperarse de manera sistemática el alcance de los haberes jubilatorios.

Gráfico 4. Evolución de la tasa de sustitución de los haberes mínimo y medio previsional, con relación al salario mínimo vital y móvil y al salario medio de los asalariados, respectivamente (%)



Fuente: Elaboración propia basada en *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2015), el *Boletín de Estadísticas Laborales*, MTEySS y la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

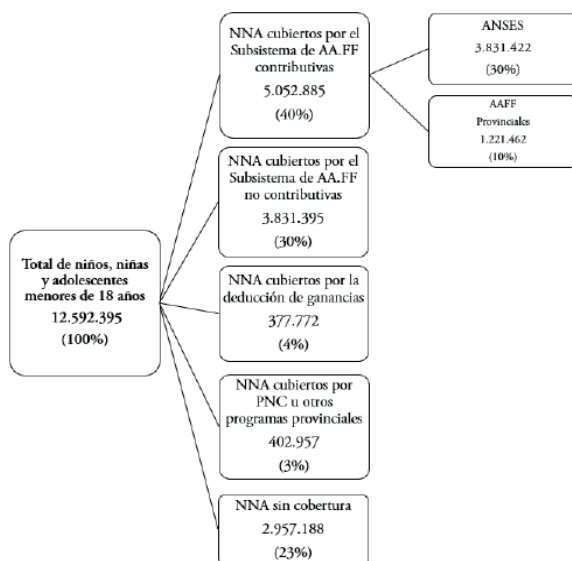
En relación con la tasa de sustitución que presentan los haberes medios, se observa una situación diversa, ya que los niveles de reemplazo son bastante menores que en el caso anterior. De acuerdo con la información disponible, en 2014⁹ los haberes medios previsionales representaban poco más de un 54%. Si bien también podemos notar que desde 2009 hubo una recomposición de la sustitución de estos haberes, la intensidad es mucho más suave que la registrada para los haberes mínimos.

⁹ Para el cálculo de la *tasa de sustitución* del haber medio previsional se utilizaron datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). En este sentido, para poder comparar dichos datos con los referidos a los haberes medios (que provienen del *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*), se pudo armar la serie hasta el año 2014, ya que para 2015 solamente se cuentan con microdatos de la EPH del segundo trimestre (mientras que los haberes medios corresponden a los meses de diciembre).

Niños, niñas y adolescentes

Como señalábamos al inicio de este capítulo, retomando nuestras investigaciones previas, en el nivel nacional existen dos grandes pilares que brindan protección a la población menor de 18 años: las AAFF correspondientes a los dependientes de los trabajadores asalariados registrados en la seguridad social y la AUH, destinada hasta el 2015 a los dependientes de los trabajadores desocupados, informales, empleadas domésticas, monotributistas sociales y monotributistas sociales agrarios. Asimismo, debe destacarse otro mecanismo indirecto de protección, que es la deducción fiscal del impuesto a las ganancias. A continuación, nos aproximaremos al análisis de los niveles de cobertura que cada uno de los componentes brinda al total de la población de referencia. Es decir, cuál es la proporción de NNA que reciben algún tipo de transferencia de ingresos. En este sentido, también podemos aproximarnos al peso que cada uno de los pilares mencionados anteriormente posee en términos de cobertura horizontal.

Gráfico 5. Estructura de protección a NNA (0 a 17 años), según tipo de transferencia monetaria percibida (2015)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Censo 2010 (INDEC); proyecciones de población (INDEC); registros administrativos de la ANSES (2015); ENAPROSS, 2011 (MTEySS) y Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social (MTEySS).

El gráfico 5 muestra la estructura de la protección por ingresos de la población menor de 18 años hacia finales de 2015. En principio debe destacarse que para entonces, aproximadamente un 77% percibía algún tipo de AAFP, contributivas o no contributivas, o alguna pensión o programa provincial; asimismo, un 23% de la población de 0 a 17 se encontraba sin acceso a mecanismo alguno de seguridad de ingresos, ya sea porque estaba excluido por la normativa (a), ya sea porque no lo hacía aunque estaba en condiciones de cobrar alguna transferencia de ingresos (b).

- a) Entre quienes estaban sin protección porque se encontraban excluidos por la normativa se destaca que aproximadamente un tercio corresponde a NNA dependientes de monotributistas y otro tercio a quienes tenían padres asalariados registrados cuyos ingresos sobrepasaban los topes establecidos (ENAPROSS II, 2015). Respecto de este punto, cabe señalar que, como describiremos más adelante, a partir de 2016 se produjeron modificaciones en ambos mecanismos.¹⁰
- b) En el caso de quienes deberían percibir algún beneficio (aquellos NNA que están en condiciones “legales” de acceder a alguno de los esquemas definidos y sin embargo no reciben beneficios debido a diversos motivos) se destacan problemas asociados con las relaciones familiares, problemas con la documentación, propia o de los padres, incumplimiento de alguno de los requisitos de acceso, entre otros.

Entre las características de los NNA que no tienen protección a pesar de encontrarse en condiciones de cobrar algún beneficio (AUH), a partir de los datos provenientes de la ENAPROSS II (2015), observamos que se registra una alta concentración entre quienes tienen por un lado menos de un año (12%) y entre los adolescentes de 16 y 17 años (16%). Probablemente, y a modo de hipótesis, podríamos pensar que en el primer caso esta situación se deba a cuestiones relacionadas con la documentación y el registro de los niños y niñas; por su parte, en el segundo caso, con cuestiones referidas al cumplimiento de la condición educativa.

Retomando esto último, se constatan fuertes diferencias en la condición de asistencia escolar entre, por un lado, la población de 16 y 17 años y, por el otro,

¹⁰ Dentro de este mismo grupo –los excluidos por la normativa– se destaca una proporción, aunque menor, de NNA dependientes de población migrante con menos de tres años de residencia en el país. En este sentido, debemos recordar que uno de los requisitos para acceder a la AUH es que el niño, niña o adolescente sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente con residencia en el país no menor a tres años.

la de 6 a 15 años: mientras en el caso de los primeros la tasa de inasistencia es del 24%, entre los segundos se reduce drásticamente al 7%.

Por su parte, las PNC, específicamente las pensiones para madres de siete o más hijos, también actúan como una transferencia que otorga seguridad de ingresos a los hogares con presencia de NNA. Según los últimos datos disponibles (2014), el número de titulares de esta pensión ascendía a 335.480. No es posible estimar directamente cómo incide este beneficio en la cobertura de NNA, ya que el mismo no estipula límite de edad de los hijos y al mismo tiempo tiene condición de vitalicio (Ley 23746/89, Decreto reglamentario 2360/90); es decir, que una mujer que recibe esa pensión, no necesariamente tiene hijos que son menores de 18 años. Sin embargo, considerando la estructura presentada para el año 2011, según la cual un 3% de la población menor de 18 años vivía en hogares cuya madre recibía estas PNC, y teniendo en cuenta que las mismas mantuvieron niveles relativamente similares, podría estimarse que dicha proporción de cobertura se mantiene estable.

La protección del sistema de seguridad social nacional en el nivel subnacional

A continuación, considerando los datos provenientes del *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, presentaremos algunas características que adquiere el SIPA en las diferentes provincias. Para ello, se presentará la evolución de los beneficios previsionales, mostrando las particularidades que tiene en los diferentes distritos del país.

Una primera mirada nos permite afirmar que en diciembre de 2015, la mayor parte de los beneficios previsionales del SIPA se concentraban en la provincia de Buenos Aires (40%), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (12%), la provincia de Santa Fe (9%) y la provincia de Córdoba (8%). Claramente, esto se relaciona con el tamaño –en términos de densidad poblacional– que presentan estas jurisdicciones; sin embargo, se debe hacer una referencia a la misma situación, en términos de distribución de beneficios, que se registraba en 2005. Si bien la distribución es muy similar, se observa que tanto la provincia de Buenos Aires, como la Capital Federal, perdieron peso dentro del total (ya que al inicio representaban un 42 y un 16%, respectivamente). Es decir, si bien se registra incremento de beneficios en todo el país, este comportamiento es diferencial entre los diferentes distritos. Como veremos más adelante, esto se explica por la incidencia relativa de las moratorias previsionales en las provincias de menor tamaño y menor cobertura previsional.

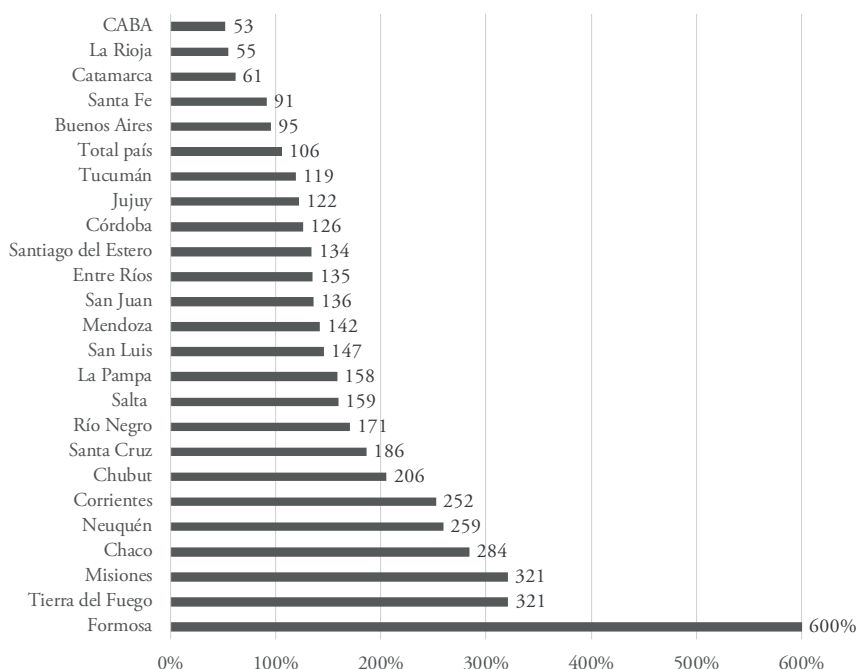
Cuadro 3. Beneficios del SIPA, por provincia (2005-2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total país	3.179.212	3.789.042	4.784.022	5.311.257	5.587.767	5.732.320	5.770.665	5.818.057	5.845.300	5.961.538	6.543.975
Buenos Aires	1.331.799	1.533.909	1.885.691	2.096.905	2.211.783	2.268.578	2.275.850	2.288.559	2.295.940	2.375.063	2.600.197
CABA	498.781	519.174	591.978	651.527	686.078	698.595	701.202	704.873	706.334	725.958	760.763
Santa Fe	298.134	364.509	444.034	460.592	500.711	510.642	506.914	507.087	505.410	530.508	570.540
Córdoba	247.327	298.172	387.273	432.772	455.406	473.642	478.441	485.350	489.558	507.067	559.449
Mendoza	126.560	155.248	207.711	243.385	254.224	262.013	264.127	267.017	269.510	278.086	306.652
Tucumán	97.702	142.081	157.857	164.639	177.903	178.787	181.263	182.690	184.172	190.735	214.182
Entre Ríos	80.109	99.277	130.544	140.086	153.825	157.583	157.984	159.510	159.723	168.920	188.521
Salta	58.162	68.893	94.517	104.473	113.818	116.993	119.743	122.504	124.419	133.233	150.805
Santiago del Estero	49.913	57.399	78.303	86.836	90.777	93.055	93.972	95.360	95.871	101.063	116.940
Corrientes	32.899	46.457	69.012	78.008	83.465	87.355	89.109	90.763	91.550	99.211	115.878
Chaco	28.830	45.150	70.272	83.621	86.443	89.197	90.106	90.724	90.967	96.244	110.803
Misiones	26.187	33.075	54.618	64.916	71.388	76.987	80.017	82.750	84.797	91.769	110.181
San Juan	46.268	50.030	71.425	74.449	81.701	83.339	85.963	88.760	90.274	95.451	109.334
Río Negro	38.729	44.792	59.405	70.020	78.036	82.678	85.598	88.749	91.576	94.361	104.887
Jujuy	36.271	40.731	56.083	66.336	66.875	68.603	69.700	70.976	72.046	72.745	80.598
San Luis	26.766	30.050	38.555	43.511	47.565	49.864	51.239	52.269	53.285	57.571	65.820
Chubut	19.883	23.400	33.654	41.310	44.113	46.640	48.836	50.723	52.398	54.021	60.774
La Pampa	21.700	26.270	38.252	45.770	46.109	48.005	49.486	49.893	50.368	51.203	56.054
Neuquén	15.320	17.080	26.379	37.451	37.880	40.887	43.133	45.052	46.693	48.289	55.030
Formosa	7.810	13.485	28.943	52.583	36.531	39.349	40.192	41.243	41.666	44.404	54.697
Catamarca	32.014	35.260	39.638	42.270	43.627	44.728	45.034	45.827	46.319	46.758	51.694
La Rioja	27.470	28.171	30.462	34.416	32.931	34.034	34.781	36.091	36.812	38.557	42.609
No informado	20.219	104.049	174.031	173.673	167.885	160.711	156.887	149.140	142.416	36.691	29.667
Santa Cruz	6.770	8.009	10.151	16.588	13.456	14.297	14.871	15.467	16.024	16.385	19.372
Tierra del Fuego	2.024	2.679	3.508	5.120	5.237	5.758	6.217	6.680	7.172	7.245	8.528
Residentes en el extranjero	1.565	1.692	1.726								

Fuente: Elaboración propia basada en *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2015).

En este sentido, el gran impacto que observábamos que habían tenido las dos moratorias previsionales en términos del crecimiento de la cobertura previsional de alcance nacional, también podemos observarlo en todas las provincias, aunque con efectos muy diversos en cada una de ellas.

Gráfico 6. Crecimiento de los beneficios del SIPA, por provincias y total país (2005-2015) (%)



Fuente: Elaboración propia basada en *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2015).

El gráfico 6 presenta las variaciones que los beneficios previsionales experimentaron entre 2005 y 2015. Un primer punto a destacar es que en todos los casos se registra un crecimiento significativo de la cantidad de jubilaciones y pensiones que otorga el sistema nacional; sin embargo, y como segundo punto, debemos señalar que este comportamiento no se distribuye de modo homogéneo, sino que se presenta de modo muy diverso entre las diferentes provincias. En este sentido, observamos que Formosa evidencia el mayor y más abrupto crecimiento entre puntas del período analizado, seguida por Tierra del Fuego, Misiones y Chaco. Por su parte, en el extremo opuesto, encontramos que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es donde menos crecimiento de los beneficios previsionales hubo. Se destaca, también, que junto a la Capital Federal,

las provincias de La Rioja, Catamarca, Santa Fe y Buenos Aires crecieron a un nivel menor que el del promedio nacional.¹¹

El rol que ambas moratorias previsionales tuvieron en la extensión de la cobertura previsional se vislumbra muy claramente al indagar de modo más detenido por la evolución interanual de estos beneficios en el nivel provincial. De manera manifiesta, los datos reflejan dos períodos puntuales de intenso incremento: los años de 2005 a 2007 dan cuenta del efecto de la primera moratoria previsional, y el año 2015 evidencia el impacto de la segunda.

En algunos casos, la magnitud del incremento llegó a duplicar –o aún más– los beneficios del sistema en solo dos años. Este es el caso de las provincias de Formosa (271%), Chaco (144%), Corrientes (110%) y Misiones (109%), en el lapso 2005-2007. Por su parte, en 2015, Formosa (23%), Misiones (20%), Santa Cruz (18%) y Tierra del Fuego (18%) fueron las que más incrementaron interanualmente los beneficios.

Reflexiones finales

El período 2003-2015 se caracterizó por una significativa ampliación de la cobertura de la protección social, tanto en el caso de los AAMM como en el de los NNA. Este crecimiento fue impulsado por un conjunto de políticas implementadas en el nivel nacional que tuvieron por finalidad avanzar hacia sectores de la población tradicionalmente excluidos de la seguridad social.

En términos institucionales, entonces, podríamos afirmar que el sistema de seguridad social se complejizó. Esto es así ya que, como señalamos en este capítulo, de manera creciente se fueron incorporando beneficios que previamente no estaban contemplados y cuya mira claramente estuvo puesta en ampliar la población receptora. Estos nuevos beneficios tuvieron un impacto masivo que implicó una necesaria adecuación de los mecanismos institucionales previstos para encargarse de estas políticas. En este caso, el papel de la ANSES fue central en la gestión de las mismas.

¹¹ Si se observa el comportamiento de las PNC, también se registran comportamientos disímiles entre las provincias, pues se observa que las que crecen por debajo del promedio nacional son Chubut, CABA, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén, La Rioja, San Juan, Santa Fe, Catamarca, San Luis, Río Negro, Salta y Entre Ríos. A diferencia del caso de los beneficios del SIPA, la provincia de Buenos Aires revela un crecimiento mayor que el promedio nacional. También se destaca el caso de La Pampa debido a que entre 2005 y 2015 pierde un 2% de PNC.

Cuadro 4. Crecimiento interanual de los beneficios del SIPA, por provincia (2005-2015) (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CABA	4	14	10	5	2	0	1	0	3	5
Buenos Aires	15	23	11	5	3	0	1	0	3	9
Catamarca	10	12	7	3	3	1	2	1	1	11
Chaco	57	56	19	3	3	1	1	0	6	15
Chubut	18	44	23	7	6	5	4	3	3	13
Córdoba	21	30	12	5	4	1	1	1	4	10
Corrientes	41	49	13	7	5	2	2	1	8	17
Entre Ríos	24	31	7	10	2	0	1	0	6	12
Formosa	73	115	82	-31	8	2	3	1	7	23
Jujuy	12	38	18	1	3	2	2	2	1	11
La Pampa	21	46	20	1	4	3	1	1	2	9
La Rioja	3	8	13	-4	3	2	4	2	5	11
Mendoza	23	34	17	4	3	1	1	1	3	10
Misiones	26	65	19	10	8	4	3	2	8	20
Neuquén	11	54	42	1	8	5	4	4	3	14
Río Negro	16	33	18	11	6	4	4	3	3	11
Salta	18	37	11	9	3	2	2	2	7	13
San Juan	8	43	4	10	2	3	3	2	6	15
San Luis	12	28	13	9	5	3	2	2	8	14
Santa Cruz	18	27	63	-19	6	4	4	4	2	18
Santa Fe	22	22	4	9	2	-1	0	0	5	8
Santiago del Estero	15	36	11	5	3	1	1	1	5	16
Tierra del Fuego	32	31	46	2	10	8	7	7	1	18
Tucumán	45	11	4	8	0	1	1	1	4	12
Total país	17	25	11	5	3	1	1	1	4	10

Fuente: Elaboración propia basada en *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2015).

Hacia finales de 2015, es posible observar “la foto” de la protección social y se observa un fortalecimiento del sistema de protección en su conjunto. En

este sentido, se destacan niveles de cobertura inéditos, tanto en el caso de los AAMM como en el de los NNA. Respecto de estos últimos, la creación de la AUH implicó una inclusión permanente de una proporción significativa de la población de menores de 18 años, dando como resultado una elevación de los niveles de cobertura horizontal. También en el caso de los AAMM creció la cobertura horizontal hasta niveles no conocidos, principalmente, por medio de políticas no contributivas como el caso de las dos moratorias previsionales. En este punto, señalamos que el peso de las mismas fue tan significativo que poco más de la mitad del sistema previsional se explica por beneficios provenientes de estas políticas.

A su vez, la implementación de ambas políticas actualizó el debate respecto de un problema estructural del sistema de seguridad social, tal como se encuentra definido en nuestro país, y que se relaciona con las condiciones del mercado de trabajo como garantes del acceso a la protección social. El masivo éxito, en términos de cobertura, tanto de la AUH como de las moratorias previsionales, evidenció que de no redefinirse estos parámetros, aproximadamente, la mitad de la población quedaría excluida de la percepción de algún tipo de beneficio.

Posfacio

Modificaciones a los mecanismos de protección de adultos y adultas mayores y de niños, niñas y adolescentes a partir de 2016

Si bien el período bajo análisis de esta investigación corresponde a los años 2003-2015, debido a la importancia de los cambios, a continuación, realizaremos una breve descripción de las principales modificaciones relacionadas con las políticas de protección dirigidas hacia AAMM y hacia NNA que se implementaron durante 2016 y 2017. Para ello, nos basamos en las leyes y en las modificaciones que dieron origen a los cambios, sin ningún análisis de la implementación, lo que excede los objetivos del presente trabajo.

Respecto de los AAMM, cabe señalar que por medio de la Ley 27260 (sancionada hacia finales de junio de 2016) se llevó a cabo un conjunto de modificaciones que, entre otras cosas, implicaron la creación de un nuevo beneficio que presenta condiciones de acceso y características diferentes de las del sistema previsional.

Por un lado, se creó el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados que se extiende por tres años, plazo máximo para la

elaboración de un proyecto de ley que “contenga un nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable” (artículo 12, Ley 27260). Por medio de este programa, e invocando una *crisis de litigiosidad previsional*, se propone, mediante un acuerdo individual entre cada beneficiario y la ANSES, avanzar en tres direcciones: el pago de las sentencias judiciales firmes, el pago voluntario a aquellos jubilados o pensionados que se encuentren en un proceso judicial por el monto de haberes y, por último, con el fin de frenar nuevos juicios, actualizar¹² los haberes de quienes estarían en condiciones de litigar y aún no lo han hecho.

La normativa estableció que la efectivización de cualquiera de estos tres acuerdos –pago de fallos con sentencia, pago de juicios en trámite y actualización de haberes renunciando a futuros litigios– debe realizarse con asistencia de un abogado y homologarse en un juzgado. Es decir, cada persona, de manera individual debe realizar una *consulta*¹³ y, posteriormente, si se encuentra alcanzado por esta ley, la ANSES le realizará una propuesta. Están alcanzados:

- a) *Quienes tengan sentencia judicial firme*: se les ofrece el pago del 50% de dicha sentencia, al firmar el acuerdo, y el resto en cuotas trimestrales –fijas, que serán actualizadas por el mismo mecanismo de actualización de haberes– durante tres años.
- b) *Quienes están en juicio, pero aún no tienen sentencia*: se les ofrece actualizar el haber a partir de la firma del acuerdo y se les reconocerá un tope de hasta cuatro años de retroactividad.
- c) *Quienes no han iniciado juicio, pero estarían en condiciones de iniciarlo*: en este caso, se les reajustará el haber mensual desde la fecha de ingreso al programa.

Otro eje central de esta ley es la creación de una pensión universal para el adulto mayor (PUAM) orientada a todos los ciudadanos argentinos, nativos o naturalizados,¹⁴ y extranjeros con residencia mínima de veinte años cuyos

¹² La actualización de los haberes se realizaría, según la ley, con los parámetros definidos en diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de las Cámaras de la Seguridad Social y de las Cámaras Federales.

¹³ Las consultas deben realizarse a través de una página de internet, en la que el interesado averigua si se encuentra alcanzado por el programa o no.

¹⁴ En este caso, se le solicita a la persona tener una residencia mínima de los diez años previos a la tramitación de esta pensión.

últimos diez años deben ser anteriores a la percepción del beneficio. La edad de acceso a esta pensión se estableció en 65 años para ambos sexos.

Respecto del monto, la PUAM brinda un haber correspondiente al 80% de una jubilación mínima y su actualización temporal está garantizada por la Ley de Movilidad.

Asimismo, se estableció que los beneficiarios de esta pensión pueden desempeñarse en el mercado laboral –ya sea en relación de dependencia o de manera independiente– sin generar ningún tipo de incompatibilidades, con el fin de lograr “acumular” años de aportes que le permitan, en un futuro, acceder a una jubilación ordinaria. En el marco de una pensión que no forma parte del SIPA, esta condición realza el perfil contributivo que se reimprime al sistema previsional, a partir de la Ley 27260/2016.

Por otro lado, en el marco de la creación de la PUAM, se estableció una extensión de la segunda moratoria previsional. El plazo de esta extensión difiere para el caso de los hombres y de las mujeres, ya que para estas últimas se definió que la misma durará el tiempo que tarde en crearse el nuevo régimen arriba mencionado, con el plazo máximo de tres años. Por su parte, para los hombres se fijó la extensión en un año con la posibilidad de ampliarlo por uno más.

A partir de la descripción general de esta pensión, es oportuno señalar un conjunto de puntos que, a nuestro entender se configuran como críticos.

El primero de ellos, refiere a la edad de acceso. Este punto implica la elevación de la edad, en cinco años, a partir de la cual las mujeres obtienen protección del sistema previsional. En términos prácticos, una porción significativa de mujeres no podrá jubilarse vía el SIPA ya que no cuentan con la cantidad de años de aportes requeridos. De hecho, de acuerdo con los datos de ENAPROSS II (2015), del conjunto de mujeres que se encontraban próximas a cumplir la edad jubilatoria (57 a 59 años), se registraba que un 32% tenía menos de un año de aportes en la seguridad social, seguido de un 12% que tenía de uno a cinco años. Esto desnuda la situación de desprotección de las mujeres en el ámbito laboral, ya sea por las altas tasas de empleo no registrado, ya sea por haber transitado períodos de inactividad asociados a tareas de cuidado y trabajo no remunerado.

Asimismo, en cuanto al monto, se destaca la desigualdad respecto de aquellos AAMM con acceso al SIPA, sobre todo teniendo en cuenta que, de acuerdo con las proyecciones oficiales iniciales, muchos podrán elevar sus haberes hasta un 40% mediante el Programa Nacional de Reparación Histórica. Es decir, con la vigencia de esta pensión, quedará conformado un espectro aún más fragmentado de *protecciones*, que reproducirán las desigualdades de la vida activa de las personas, eliminando los mecanismos hasta ahora vigentes para

atenuarlas. Asimismo, este punto genera una fuerte diferencia con la situación de las moratorias, ya que en dicha oportunidad se cobraba un número fijo de cuotas para pagar “la deuda” previsional y una vez cancelada, se accedía al beneficio completo, en doble sentido: material y simbólico lo que mantenía parcialmente el principio contributivo en el acceso y luego incorporaba el beneficio en el esquema general del SIPA.

Por otro lado, esta pensión es incompatible con cualquier otro beneficio de la seguridad social, por ejemplo, una pensión por fallecimiento del titular y, a diferencia de la jubilación y pensión ordinaria, no se trasmite por herencia, es decir, no genera derecho a la pensión al no poder ser transferida al cónyuge una vez que el titular muere. Esto también señala una importante diferencia respecto de los beneficiarios de las jubilaciones ordinarias (hayan accedido vía años de aportes o vía moratoria).¹⁵

En otros términos, estas situaciones de desigualdad que describimos no deben ser comprendidas únicamente en términos de *consecuencias* de una política (la Ley 27260), sino que responden a su objetivo: reforzar el carácter contributivo del sistema de protección social, proponiendo subsanar sus limitaciones universalizando un beneficio plenamente asistencial.

Respecto de los NNA, cabe destacar dos modificaciones que, a poco tiempo de haberse implementado, tuvieron un impacto positivo en la extensión de la cobertura horizontal de esta población. La primera de ellas refiere a una amplia extensión de los topes de ingresos¹⁶ que permiten acceder a las AAFF contributivas y que en el mes de marzo de 2016 duplicaron los niveles previos de los mismos. En este sentido, se computa un límite referido al ingreso del grupo familiar, que tiene un tope inferior de doscientos pesos y superior de sesenta mil pesos; al mismo tiempo, se excluyen los hogares en los que haya algún miembro con un ingreso mensual que supere los treinta mil pesos.

La segunda modificación corresponde a la incorporación de los monotributistas dentro del componente de las AAFF orientadas a los dependientes de los asalariados formales (en el mes de abril de 2016).¹⁷ Teniendo en cuenta lo

¹⁵ Al impedir el doble beneficio en el caso mencionado, el cónyuge puede tener solamente su propia PUAM.

¹⁶ En *Protecciones y desprotecciones I*, analizábamos los niveles de cobertura que brindaban las AAFF y la AUH; en este sentido, se registraba que un 55% de NNA estaba cubierto por las primeras y un 31% por la segunda (Curcio 2011: 79). Como se observa en este capítulo, en 2015 se registra un fuerte descenso de la cobertura de las AAFF que probablemente logre recomponerse con esta modificación.

¹⁷ De acuerdo con datos de la ANSES, el 88% de quienes comenzarán a cobrar este beneficio

que señalábamos anteriormente, esta medida permitirá incorporar a una proporción significativa de NNA que se encontraban excluidos por la normativa. Se debe señalar que si bien se incorpora a los dependientes de los monotributistas dentro del esquema contributivo, en la práctica, puede observarse una situación mixta que combina beneficios y requisitos de ambos esquemas:

- a) solamente se les otorga el beneficio de la asignación por hijo (al igual que lo que ocurre con la AUH);
- b) la modalidad de acceso podría pensarse como “no contributiva”, ya que dentro de los componentes del monotributo no se registra un fondo destinado a este beneficio;
- c) el mecanismo de definición de los montos de los beneficios es el mismo que en el caso de la asignación contributiva.

Reforma previsional

En diciembre de 2017, en el contexto de una importante movilización social y luego de un tenso debate, se aprobó en el Congreso nacional la Ley 27426, denominada Ley de Reforma Previsional. Sucintamente, esta ley crea una nueva movilidad previsional y, al mismo tiempo, establece las bases para diferenciar el acceso a diversos beneficios/derechos por parte de quienes hayan accedido al sistema previsional por medio de los requisitos contributivos (la acreditación de treinta años de aportes efectivos en el mercado de trabajo) y quienes lo hayan hecho a través de alguna de las moratorias previsionales llevadas a cabo entre 2005 y 2015.

La Ley 27160 de 2015 dispuso que la Ley de Movilidad sancionada en 2008 (26417) rigiera para las PNC, las AAFF y la AUH; consecuentemente, el cambio de la fórmula afectó a todos los beneficios involucrados. Esta nueva fórmula de actualización se basa en dos factores: en un 70%, en el índice oficial de inflación (IPC) y en un 30% en la evolución de los salarios de los trabajadores registrados en la seguridad social (RIPTE).

Al menos durante los primeros trimestres, la nueva fórmula de actualización implica aumentos menores de los que arrojaría la fórmula previa, en virtud de lo cual se estableció el pago de un “bono compensatorio”, a ser abonado por

corresponden a dependientes de monotributistas de las categorías más bajas (que tienen como tope de facturación mensual \$16.000).

una única vez en marzo de 2018. Siguiendo el procedimiento que señalamos más arriba, el monto de este bono difiere según el tipo de acceso al sistema previsional: el bono que cobrarían quienes accedieron por la vía del aporte directo de los años exigidos equivaldría al doble del percibido por quienes hicieron uso del procedimiento de la moratoria.

Otro eje central que establece la ley, es la garantía del 82% del salario mínimo vital y móvil para aquellos jubilados y pensionados que perciben el haber mínimo; sin embargo, nuevamente, esta garantía solo aplica a quienes accedieron por la vía contributiva “pura”. Ello significa que de manera permanente habrá un aumento especialmente dirigido a una parte de los jubilados que perciben los haberes más bajos, hasta alcanzar la línea de la garantía. Vale decir que, en el momento de sancionar la ley, ese grupo es minoritario, y que el mecanismo será permanente. Por lo tanto, ante cada actualización del salario mínimo vital y móvil, también se ajustará la jubilación de ese segmento, si es que ha quedado por debajo del 82% de dicho salario; y nuevamente se retrasará el haber de quienes hayan accedido al beneficio por la vía de alguno de los ciclos de moratoria llevados adelante entre 2005 y 2015.¹⁸

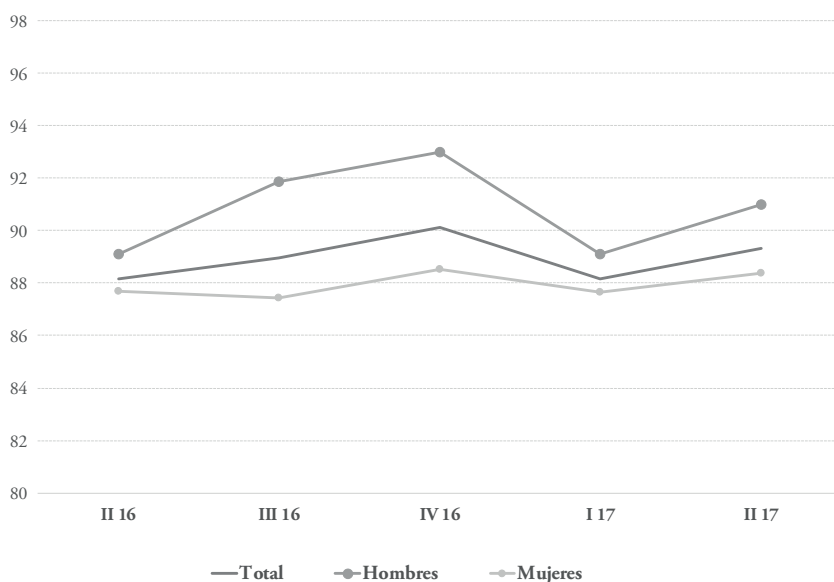
Por último, y para el caso de los asalariados del sector privado, se elevó en cinco años la edad en la cual el empleador puede intimar a los trabajadores a jubilarse, decisión vigente tanto para hombres como para mujeres; para el caso de los hombres la edad fijada es la de 70 años y para las mujeres, de 65 años.

Como corolario, puede decirse que, tal como ocurriera en otras ocasiones de reformas normativas e institucionales, la segmentación a la que apela la nueva ley es un objetivo manifiesto de esta, y no un efecto periférico o un instrumento neutro de la política. En otras palabras, con ella se busca explícitamente fortalecer los contenidos contributivos de la protección social institucional y, con ello, convertir a esta última en caja de resonancia de condiciones claramente asociadas a la desigualdad social, en lugar de utilizarla como un vector para su moderación.

¹⁸ Subrayamos esta cuestión, pues los titulares que hayan accedido al beneficio a través de anteriores moratorias previsionales gozarán de la garantía del 82 % del salario mínimo.

Anexo estadístico¹⁹

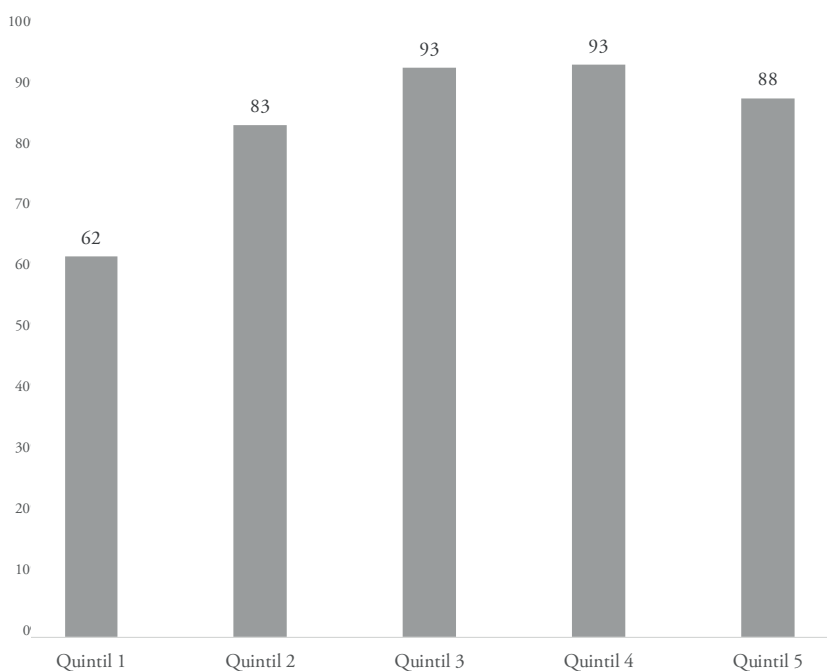
Gráfico A1. Cobertura provisional por sexo (2016-2017) (%)



Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, EPH.

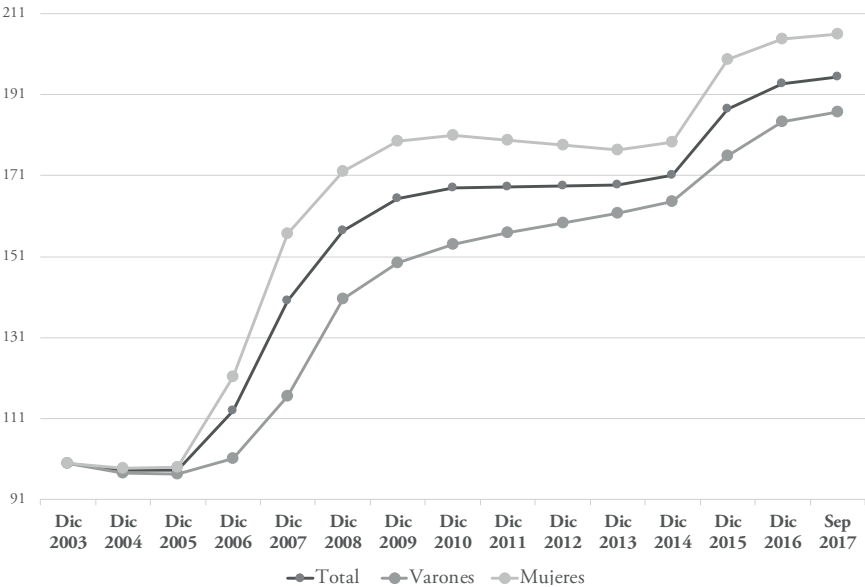
¹⁹ De acuerdo con la evaluación técnica del INDEC, los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares desde el segundo trimestre de 2016 no pueden ser comparados con la serie previa (2007-2015), debido a que estos últimos se encuentran en proceso de revisión ya que se han detectado problemas técnicos (cambios en el diseño de muestra y las proyecciones de población, prácticas operativas y de capacitación, lineamientos conceptuales y metodológicos y procedimientos informáticos). Asimismo, la información proveniente de ENAPROSS II (2015) no se puede actualizar debido a que es el último dato disponible de dicha fuente de información.

Gráfico A2. Cobertura previsional por quintil de ingreso per cápita familiar (2017) (%)



Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, EPH.

Gráfico A3. Evolución de los beneficiarios del SIPA, por sexo (2003-2017)



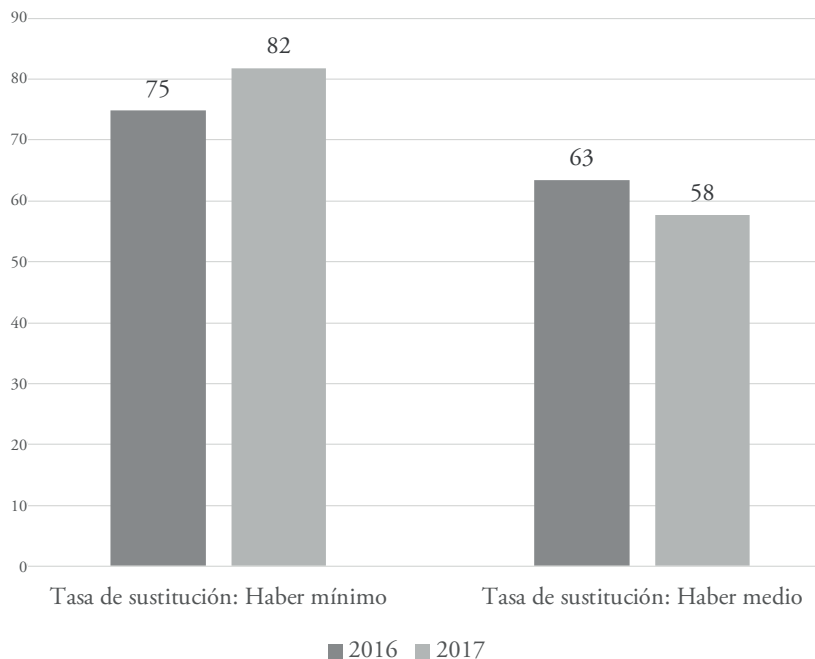
Fuente: Elaboración propia basada en *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2017).

Cuadro A1. Evolución del crecimiento de los beneficiarios del SIPA, por sexo (2003-2017) (%)

	Hombres	Mujeres	Total
2003-2005	-2,7	-1,0	-1,8
2005-2008	44,3	73,7	60,2
2008-2012	13,4	3,8	7,0
2012-2014	3,4	0,5	1,5
2014-2015	6,7	11,4	9,7
2015-2017	6,2	3,1	4,2

Fuente: Elaboración propia basada en *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2017).

Gráfico A4. Tasa de sustitución de los haberes mínimo y medio previsional, en relación con el salario mínimo vital y móvil y al salario medio de los asalariados, respectivamente



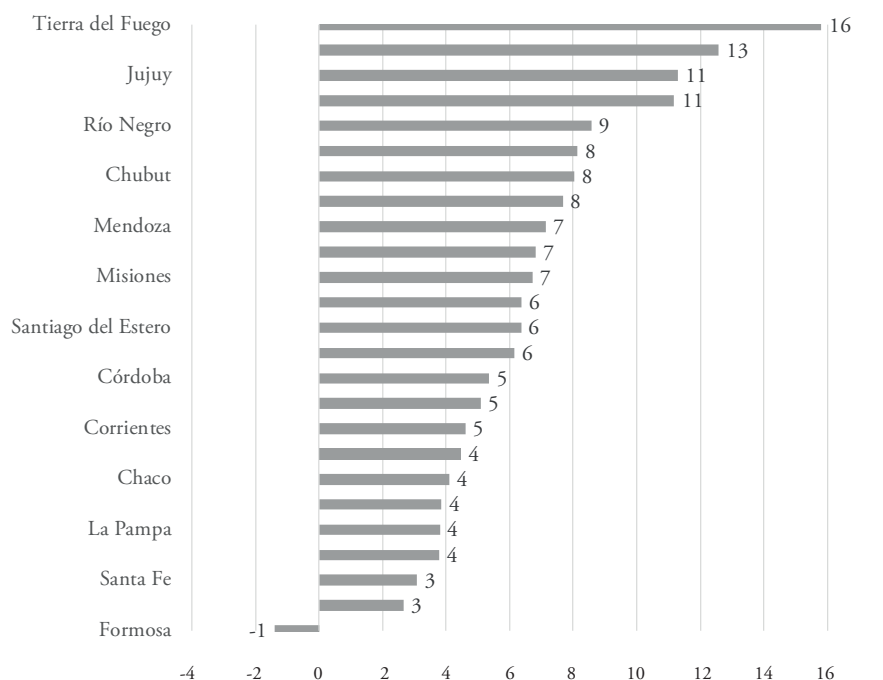
Fuente: Elaboración propia basada en de la Seguridad Social (2017), el *Boletín de Estadísticas Laborales*, MTEySS, y la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Cuadro A2. Beneficios del SIPA, por provincia (2005-2017)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total país	3.179.212	3.789.042	4.784.022	5.311.257	5.587.767	5.732.320	5.770.665	5.818.057	5.845.300	5.961.538	6.543.975	6.765.525	6.836.160
Buenos Aires	1.331.799	1.533.909	1.885.691	2.096.905	2.211.783	2.268.578	2.275.850	2.288.559	2.295.940	2.375.063	2.600.197	2.679.762	2.698.491
CABA	498.781	519.174	591.978	651.527	686.078	698.595	701.202	704.873	706.334	725.958	760.763	774.987	780.983
Santa Fe	298.134	364.509	444.034	460.592	500.711	510.642	506.914	507.087	505.410	530.508	570.540	584.638	588.178
Córdoba	247.327	298.172	387.273	432.772	455.406	473.642	478.441	485.350	489.558	507.067	559.449	578.524	589.396
Mendoza	126.560	155.248	207.711	243.385	254.224	262.013	264.127	267.017	269.510	278.086	306.652	323.818	328.559
Tucumán	97.702	142.081	157.857	164.639	177.903	178.787	181.263	182.690	184.172	190.735	214.182	222.644	227.847
Entre Ríos	80.109	99.277	130.544	140.086	153.825	157.583	157.984	159.510	159.723	168.920	188.521	194.645	195.800
Salta	58.162	68.893	94.517	104.473	113.818	116.993	119.743	122.504	124.419	133.233	150.805	158.547	162.365
Santiago del Estero	49.913	57.399	78.303	86.836	90.777	93.055	93.972	95.360	95.871	101.063	116.940	121.803	124.377
Corrientes	32.899	46.457	69.012	78.008	83.465	87.355	89.109	90.763	91.550	99.211	115.878	120.356	121.212
Chaco	28.830	45.150	70.272	83.621	86.443	89.197	90.106	90.724	90.967	96.244	110.803	115.139	115.340
Misiones	26.187	33.075	54.618	64.916	71.388	76.987	80.017	82.750	84.797	91.769	110.181	116.044	117.586
San Juan	46.268	50.030	71.425	74.449	81.701	83.339	85.963	88.760	90.274	95.451	109.334	114.593	116.068
Río Negro	38.729	44.792	59.405	70.020	78.036	82.678	85.598	88.749	91.576	94.361	104.887	110.962	113.871
Jujuy	36.271	40.731	56.083	66.336	66.875	68.603	69.700	70.976	72.046	72.745	80.598	87.288	89.693
San Luis	26.766	30.050	38.555	43.511	47.565	49.864	51.239	52.269	53.285	57.571	65.820	69.229	70.310
Chubut	19.883	23.400	33.654	41.310	44.113	46.640	48.836	50.723	52.398	54.021	60.774	64.185	65.654
La Pampa	21.700	26.270	38.252	45.770	46.109	48.005	49.486	49.893	50.368	51.203	56.054	57.684	58.184
Neuquén	15.320	17.080	26.379	37.451	37.880	40.887	43.133	45.052	46.693	48.289	55.030	60.092	61.951
Formosa	7.810	13.485	28.943	52.583	36.531	39.349	40.192	41.243	41.666	44.404	54.697	55.943	53.941
Catamarca	32.014	35.260	39.638	42.270	43.627	44.728	45.034	45.827	46.319	46.758	51.694	54.636	55.903
La Rioja	27.470	28.171	30.462	34.416	32.931	34.034	34.781	36.091	36.812	38.557	42.609	44.422	44.775
Santa Cruz	6.770	8.009	10.151	16.588	13.456	14.297	14.871	15.467	16.024	16.385	19.372	20.721	21.537
Tierra del Fuego	2.024	2.679	3.508	5.120	5.237	5.758	6.217	6.680	7.172	7.245	8.528	9.449	9.876
Residentes en el extranjero	1.565	1.692	1.726										

Fuente: Elaboración propia basada en *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2017).

Gráfico A5. Crecimiento de los beneficios del SIPA, por provincias y total país (2015-2017) (%)



Fuente: Elaboración propia basada en *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2017).

Cuadro A3. Crecimiento interanual de los beneficios del SIPA, por provincia (2005-2017) (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total país	19	26	11	5	3	1	1	0	2	10	3	1
Buenos Aires	15	23	11	5	3	0	1	0	3	9	3	1
CABA	4	14	10	5	2	0	1	0	3	5	2	1
Santa Fe	22	22	4	9	2	-1	0	0	5	8	2	1
Córdoba	21	30	12	5	4	1	1	1	4	10	3	2
Mendoza	23	34	17	4	3	1	1	1	3	10	6	1
Tucumán	45	11	4	8	0	1	1	1	4	12	4	2
Entre Ríos	24	31	7	10	2	0	1	0	6	12	3	1
Salta	18	37	11	9	3	2	2	2	7	13	5	2
Santiago del Estero	15	36	11	5	3	1	1	1	5	16	4	2
Corrientes	41	49	13	7	5	2	2	1	8	17	4	1
Chaco	57	56	19	3	3	1	1	0	6	15	4	0
Misiones	26	65	19	10	8	4	3	2	8	20	5	1
San Juan	8	43	4	10	2	3	3	2	6	15	5	1
Río Negro	16	33	18	11	6	4	4	3	3	11	6	3
Jujuy	12	38	18	1	3	2	2	2	1	11	8	3
San Luis	12	28	13	9	5	3	2	2	8	14	5	2
Chubut	18	44	23	7	6	5	4	3	3	13	6	2
La Pampa	21	46	20	1	4	3	1	1	2	9	3	1
Neuquén	11	54	42	1	8	5	4	4	3	14	9	3
Formosa	73	115	82	-31	8	2	3	1	7	23	2	-4
Catamarca	10	12	7	3	3	1	2	1	1	11	6	2
La Rioja	3	8	13	-4	3	2	4	2	5	11	4	1
Santa Cruz	18	27	63	-19	6	4	4	4	2	18	7	4
Tierra del Fuego	32	31	46	2	10	8	7	7	1	18	11	5

Fuente: Elaboración propia basada en *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2017).

Bibliografía

- Anlló, Guillermo y Cetrángolo, Oscar (2007). “Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos”. En Kosacoff, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL.
- Arza, Camila (2010). “La política previsional argentina (1944-2002). De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”. En Torrado, Susana, *El costo social del ajuste I*. Buenos Aires: Edhasa.
- Beccaria, Alejandra y Danani, Claudia (2014). “El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bertranou, Fabio; Cetrángolo, Oscar; Casanova, Luis; Beccaria, Alejandra y Julián Folgar (2015). *Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, Fabio; Cetrángolo, Oscar; Grushka, Carlos y Casanova, Luis (2011). “Más allá de la privatización y estatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad”. *Desarrollo Económico*, vol. 52, n° 205.
- (2012). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y OIT.
- Cetrángolo, Oscar (ed.) (2009). *La seguridad social en América Latina y el Caribe: Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL, ONU, PNUD.
- Cetrángolo, Oscar; Goldschmit, Ariela; Gómez Sabaíni, Juan C. y Morán, Dalmiro (2013). “Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social”. Documento de Trabajo N° 4, Oficina de la OIT en Argentina.
- (2014). *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- CIFRA (2009). “La evolución del sistema previsional argentino”, Documento de trabajo N° 2, Buenos Aires.
- Costa, María Ignacia, Curcio, Javier y Grushka, Carlos (2014). “La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el sistema

- de seguridad social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Curcio, Javier (2011). "Descripción del sistema de seguridad social: componentes al cabo de la década del noventa y de la primera década del siglo XXI". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2011). "La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2015). "El camino argentino para la expansión de la cobertura previsional: fundamentos, condiciones y efectos en la protección de las moratorias previsionales argentinas de los años 2005 y 2014". Trabajo presentado en el 12° Congreso de ASET, Buenos Aires.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) (2011). *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (coords.) (2014). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Falappa, Fernando y Mossier, Verónica (2014). "Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto (1986). "Maduración y crisis del sistema previsional argentino". *Boletín Informativo Techint*, N° 240, enero-febrero.
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia (2011). "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y*

desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- (2014). “Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones(II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mesa Lago, Carmelo (1985). “El desarrollo de la seguridad social en América Latina”. *Estudios e Informes N° 43*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2015). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Social.
- Rofman, Rafael; Grushka, Carlos y Chebez, Víctor (2001). “El sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.
- Rofman, Rafael y Apella, Ignacio (2016). “La protección social en Argentina en un contexto de transición demográfica”. *Apuntes*, vol. XLIII, n° 78.

Capítulo 3

La armonización previsional: el desafío de homogeneizar la protección jubilatoria en la Argentina

Fernando Falappa y Verónica Mossier

Presentación

La *armonización previsional* consiste en la homogeneización de los parámetros de los sistemas previsionales provinciales de la República Argentina con el sistema previsional nacional en número de años de aportes, montos de las contribuciones, edad de retiro, forma de determinación y mecanismos para la movilidad de los haberes jubilatorios; según lo estableció la propuesta llamada “Compromiso federal para el crecimiento y la disciplina fiscal”, de diciembre de 1999, ratificado –o reeditado– por el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, Ley 27260 de junio de 2016.¹ Ambos mecanismos, negociados en el marco de respectivos pactos fiscales concertados en el inicio de los gobiernos de Fernando de la Rúa y de Mauricio Macri, tienen como antecedentes la Ley de Coparticipación Federal de 1988 y los pactos fiscales de 1991 y 1993. Con estos instrumentos el gobierno nacional ofrece a las provincias que firmen Convenios de Armonización con el Estado nacional el compromiso de financiar con recursos provenientes de rentas generales los

¹ El siguiente trabajo comprende un análisis del proceso de armonización hasta la aprobación de la denominada Ley de Reparación Histórica; para más detalles ver “Posfacio”.

déficit globales de las cajas previsionales provinciales que no fueron transferidas a la nación durante la reforma previsional de 1993-1994.²

Este trabajo muestra cómo el proceso de armonización previsional que pretende ordenar y ecualizar los referidos sistemas previsionales ha conseguido hasta ahora el efecto contrario: abona la capacidad diferencial de protección social de las provincias sin lograr su objetivo de homogeneidad paramétrica, pues este queda subordinado a convenios que son signados por la modalidad de acuerdos políticos puntuales que toman como variable central, para dicha negociación, el déficit de las cajas provinciales. Así la armonización previsional se torna síntoma de un “fenómeno robusto” (Tilly, 2000): la obtención de consensos circunstanciales nación-provincias frente a cada cambio de gobierno, que remite a las dificultades del federalismo fiscal argentino y evidencia problemas recurrentes de gestión política y organizacional entre estos niveles del Estado.

Partimos destacando tres observaciones generales respecto del proceso de armonización previsional que nos permitirán avanzar en la descripción y el análisis del mismo. La primera es que este no puede ser examinado con independencia de la reforma estructural que el Estado argentino emprendió a partir de la década de 1990, pues la crisis previsional estaba entre los motivos principales de esa reforma y, desde sus orígenes, el proyecto de transformación del sistema previsional interpelaba a las cajas provinciales. No obstante, son pocos los análisis de la reforma del Estado que destacan este aspecto y menos aun los que observan el comportamiento de los sistemas previsionales provinciales y su relación con el sistema previsional nacional. La segunda observación es que mientras el proceso general de reforma del Estado tuvo como objetivo descentralizar el mayor número de servicios públicos hacia el nivel subnacional –como sucedió con los servicios de educación, salud y asistencia social– en el ámbito previsional la propuesta fue la nacionalización de las cajas provinciales, lo que redundaría en mayor centralización. La tercera, y más específica, observación es que el proceso de armonización es consecuencia directa del escaso éxito de la reforma previsional de 1994, en la medida en que puede ser interpretada como sucedánea de aquella búsqueda de centralización total del sistema previsional, ante la negativa de un importante número de provincias de transferir sus sistemas previsionales.³

² Se trata de la reforma previsional que implantó un doble sistema público y privado que se destacó por la creación de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP).

³ Cabe aclarar que nos referimos al fracaso de la reforma previsional de 1993-1994 respecto de sus propios términos, pues los objetivos implícitos (y también explícitos) de privatización de la administración de los fondos previsionales fueron cumplidos con creces y consistieron en una profunda redistribución regresiva de los ingresos, tanto por la onerosa tasa de servicios de

Respecto de estas tres cuestiones cabe mencionar que la reforma del Estado de los años noventa se inscribió en los postulados del Consenso de Washington, que tuvo como uno de sus principales ejes la recomendación de descentralización política y administrativa de los Estados federales, pues consideraba que traería aparejada mayor eficiencia y democratización de los servicios públicos. Por eso, observamos la aparente paradoja en el objetivo de centralización del sistema previsional expresado en el proyecto de reforma de 1991, sostenido aún frente a la morigeración de la propuesta durante el debate parlamentario de 1993 y plasmado en la nueva ley previsional implementada al año siguiente. Sin embargo, la centralización proyectada guarda total coherencia con otros importantes objetivos del programa de reforma del Estado, como fueron los de reducir algunos costos públicos, equilibrar cuentas fiscales, comprimir los déficits y promover el mercado de capitales para el ahorro y la inversión privada, también estos de escaso éxito.

Atendiendo a estas observaciones, la propuesta de armonización previsional puede entenderse como resultante de las dificultades del proceso de la reforma del Estado, en particular del sistema previsional; por eso, su análisis debe considerar la evolución de la coparticipación federal, los pactos fiscales y el debate sobre el presupuesto nacional. Aunque excede el espacio de este trabajo, es importante señalar que el punto de partida del análisis es la errática discusión presupuestaria que se remonta a la situación de bancarrota económica e institucional del retorno a la democracia de 1983. Pues esa crisis, que conjuga persistente déficit fiscal con deuda externa e hiperinflación y que tuvo como consecuencia las medidas conocidas como “emergencia previsional” y “emergencia del Estado”,⁴ recorre más de tres décadas y es la que aun posibilita:

- que los sucesivos gobiernos nacionales dirijan la federación sin respetar la ley de presupuesto;
- que la articulación presupuestaria entre el Estado nacional y las provincias sea regida por la renovación periódica de adendas a una Ley de Coparticipación Federal de Impuestos vencida en 1989;

la AFJP como por los turbios negocios financieros que esta privatización permitió; al respecto ver, entre otros, los diarios, *Clarín*: 18/10/07; *Perfil*: 21/10/08; *Página12*: 21/10/08.

⁴ Para un análisis de la crisis de la deuda externa y del proceso de hiperinflación de la década de 1980 ver: Damill, 2005 y Rapoport, 2011; para su vinculación con la crisis previsional, entre otros ver: Arza, 2010; Beccaria y Danani, 2014 y Falappa y Mossier, 2014. La expresión “emergencia previsional” hace referencia al Decreto Ley 2196/86 (abrogado por Ley 23568/88) del gobierno de Raúl Alfonsín; la expresión “emergencia del Estado” hace referencia a la Ley 23697/89, del gobierno de Carlos Menem.

- que las recurrencias en ese mecanismo hayan incurrido en una inconstitucionalidad que se ha perpetuado por más de diez años;⁵
- que se siga soslayando el mandato constitucional de 1994, que indica legislar una Ley Convenio de Coparticipación Federal cuyo plazo de concreción eran dos años.

En consecuencia, este trabajo reconstruye el persistente e incompleto proceso de armonización previsional, nombre dado al referido criterio de homogeneización según el cual la coexistencia de distintos regímenes (nacional y múltiples provinciales) podía integrarse de manera relativamente sistémica bajo la condición de que se acordaran parámetros básicos en los que confluyeran todas las jurisdicciones. Analiza, en clave político-institucional, cómo este proceso atravesó diferentes etapas y circunstancias constituyéndose en escenario y resultado de las disputas entre el Estado nacional y los estados provinciales. En el segundo apartado (“Los antecedentes del proceso de armonización previsional”) ofrecemos una apretada reseña histórica de dicho proceso, de su relación con la crisis previsional que lo precedió y con los pactos fiscales que intentaron subsanarla. Estos aspectos, que constituyen las referidas etapas, serán observados en el marco del debate sobre federalismo fiscal que involucra el *régimen de coparticipación federal de impuesto* de 1988, los *pactos fiscales I y II* de 1992 y 1993, así como la reforma constitucional y la reforma previsional de 1994. El tercer apartado (“La armonización previsional en el marco del compromiso federal”) analiza la armonización previsional en el marco del “Compromiso federal” de 1999 e indaga los resultados actuales de la situación paramétrica sobre la que se organizan los regímenes provinciales; también describe la polémica extensión de este compromiso federal por medio de un artículo de la Ley de Presupuesto anual de 2006, problemática que es retomada en el final del texto. El siguiente apartado, “Las cajas provinciales transferidas y los estipendios complementarios”, describe la sorprendente artimaña realizada por un conjunto de provincias, que luego de haber transferido sus cajas durante la reforma previsional de 1994, fueron desarrollando complementos a los estipendios previsionales de sus empleados públicos, que en algunos casos acabaron creando nuevas cajas provinciales. Finalmente, el quinto apartado toma nota de los últimos sucesos que involucran a la armonización previsional, ocurridos como consecuencia

⁵ Según los fallos de la Corte Suprema de Justicia: S. 538, S. 191, C. 786, y S. 1039, del 24/11/2015, esta cuestión será abordada en el quinto apartado de este capítulo: “¿Pacto Fiscal IV? Armonización y después”.

del cambio de gobierno de finales de 2016, y reflexiona sobre si estos vienen a confirmar una línea de continuidad en la conducta fiscal que es aludida en el segundo apartado.

Los antecedentes del proceso de armonización previsional

La afectación de los recursos de capital de la seguridad social con la deuda pública, la inflación y, en definitiva, los recursos fiscales, no es nueva en Argentina. Hasta la transformación del Instituto Nacional de Previsión Social (INSP) en el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) y la creación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), los componentes de la seguridad social tenían como principal fuente de financiamiento los aportes y contribuciones procedentes de las imposiciones sobre el mercado de trabajo.⁶ Si bien el Estado nacional había intervenido de modo puntual tomando o aportando dinero en la seguridad social, esto no significaba que hubiese una recaudación sistemática generalizada por medio de impuestos generales para financiar la seguridad social.

La cuestión fiscal

La cuestión fiscal de la organización federal de la República Argentina forma parte del debate originario sobre su organización política. La Constitución de 1853-60 estipulaba que el Estado federal solo podría financiarse por medio de impuestos aduaneros, mientras que los impuestos internos eran potestad de las provincias. De ese modo funcionó hasta 1890 cuando, frente a la primera gran crisis política y económica que enfrentó el país, las provincias cedieron, en favor del Estado nacional, impuestos internos previstos por la Constitución para situaciones de excepción.⁷

No obstante, hasta la crisis de 1930 la vieja impronta constitucional se mantuvo y los diferentes proyectos impositivos orientados a gravar los ingresos, presentados al Parlamento durante los gobiernos de los presidentes Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear, no consiguieron la anuencia del Senado nacional.⁸

⁶ Respecto de los recursos de la ANSES, ver Costa, Curcio y Grushka (2014: 40-45).

⁷ Constitución de la Nación Argentina: artículo 67, inciso 2. Frías (1987: 351) lo llama “sistema de delegación condicionada”, en Hernández (2008).

⁸ Un punto de inflexión importante de este período es el fallo 142: 260 del año 1927 de la Corte Suprema de Justicia (CSJ): “Caso Mataldi-Simón Contra Provincia de Buenos Aires” (disponible en: <http://www.albertotarsitano.com/falloscorte/1927mataldi.pdf> (consulta: 24/5/2019)). La referida “competencia” o “beligerancia fiscal” llevó a muchos juicios de particulares que se

Sin embargo, la caída de los precios internacionales de los bienes primarios afectó de modo directo la recaudación para el financiamiento del Estado nacional y el gobierno dictatorial del general José F. Uriburu determinó, por primera vez y por decreto, un impuesto a las rentas. La reapertura parlamentaria convirtió ese decreto en ley y, luego con dos reformas sucesivas, unificó los impuestos internos instituidos en la Ley 12139/34, principal antecedente del régimen de *coparticipación federal* que aún rige.⁹

La Ley 23548 de Coparticipación Federal de Impuestos sancionada a comienzos de 1988 como régimen transitorio, preveía que su duración fuese solo hasta finales de 1989.¹⁰ En 1994, la reforma constitucional estableció como mandato que para finales de 1996 debía estar aprobado un nuevo régimen fiscal federal; el incumplimiento de esta cláusula constitucional dejó en claro que la Ley de Coparticipación constituye un serio problema institucional, ya que se trata de la redistribución de cargas impositivas y del reparto jurisdiccional de los recursos económicos, que redundan en la afectación del poder político de los gobiernos provinciales, así como de la relación de estos con el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En consecuencia, los problemas de este incumplimiento no son solo económicos y fiscales sino también políticos e institucionales, pues afectan directamente el funcionamiento del régimen republicano de gobierno. La tercera gran prórroga de dicha ley se realizó, en diciembre de 1999, por medio de una batería de leyes que incluye el “nuevo” compromiso federal, antes

sentían afectados por la doble imposición de la nación y alguna provincia. En este caso esta industria acciona contra la provincia de Buenos Aires, que se defiende alegando que le asiste el derecho constitucional de imposición interna y que en todo caso el que lo duplica es el PEN. El fallo condena a la provincia a restituir la imposición y plantea una nueva interpretación de la Constitución nacional: que, según el artículo 4, las imposiciones internas son “potestades concurrentes” del PEN y las provincias.

⁹ El decreto de Uriburu fue convertido en Ley 11582/32 (B.O., 18/1/1932), luego reformulada como Ley 11682/33 (B.O., 12/1/1933) conocida como “régimen sobre impuesto a los réditos”, complementado el año siguiente por la Ley 12139/34 (B.O., 28/12/1934) de unificación de los impuestos internos (Caravaca, 2012; Cetrángolo, Delfino y Jiménez, 1996; Hernández, 2013 y 2008; Sánchez Román, 2013).

¹⁰ Entre la referida Ley 12139/35 y la Ley 23548/88, los cambios se circunscriben a prórrogas, ampliación de las bases de imposición y modificación de los criterios de distribución. No obstante, los lineamientos son similares; se destaca una redistribución primaria más favorable a las provincias mediante la Ley 14788/59, y el desarrollo de una regulación más amplia que conjuga todas las imposiciones por medio del Decreto Ley 20221/73, que creó la Comisión Federal de Impuestos aún vigente (Hernández 2013; Cetrángolo, Delfino y Jiménez, 1996).

mencionado, que en verdad es la prórroga del pacto fiscal vigente y que tiene como novedad la propuesta de *armonización previsional*.

Además de la propuesta de armonización previsional que es el eje de este capítulo, el acuerdo tuvo la particularidad de generar un plazo importante para la aplicación del régimen de coparticipación federal de 1988. Con la detracción del 15% de la masa de recursos coparticipables que fuera acordada en el Pacto Fiscal I a finales del año 2000, el PEN y las provincias ratificaron ese acuerdo que quedó plasmado en la Ley 25400 promulgada el 8 de enero de 2001. La particularidad de esta ley acuerdo es que extiende el funcionamiento del régimen de coparticipación hasta el 31 de diciembre de 2005. Los plazos y los términos generales de dicho acuerdo fueron ratificados por los gobernadores y el Presidente (provisional) Eduardo Duhalde, en un cónclave realizado a inicios de 2002 en Catamarca, durante el cual se propuso la sanción de una nueva ley de coparticipación para finales de ese año. Sin embargo, lo que ocurrió a final de año fue el anuncio de elecciones presidenciales anticipadas. El nuevo gobierno del presidente Néstor Kirchner, a los cinco meses de haber asumido, crea una “Comisión para la Reforma de la Coparticipación Federal, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la que tendrá a su cargo el diseño de un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” (Decreto 872/03). Sin embargo, hacia finales de 2005 no hubo novedades sobre la ley convenio, ni se celebraron nuevos acuerdos con los gobernadores que renovasen el plazo perentorio marcado por la Ley 25400. En cambio, el PEN prorrogó *sine die* por medio de un mecanismo más precario, que adoleció del consenso explícito de los gobernadores provinciales: se trata del polémico artículo 76, incorporado a la Ley de Presupuesto del año 2006 y declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJ) el 25 de noviembre de 2015.¹¹

La nueva Constitución introduce la necesidad de legislar sobre un convenio de coparticipación federal (artículo 75, inciso 2°). Este instituto propone una especie de gran y persistente pacto fiscal que supone una modalidad novedosa que los juristas llaman *ley convenio* y que según la propia Constitución tiene como requisito el acuerdo de todas las legislaturas provinciales (Hernández, 2013). Aunque la idea se funda en la necesidad de que sea un convenio sostenido por un profundo y extenso consenso federal, en verdad, hasta el momento de cierre de este capítulo ha resultado en la imposibilidad de superar la referida ley de 1988. Aquello que buscaba garantizar la voluntad de todas las expresiones políticas federales parece haberse convertido en una especie de

¹¹ Ver infra en el apartado “¿Pacto Fiscal IV? Armonización y después”.

“vicio” de forma, pues el referido inciso otorga el *veto total* a cualquiera de las legislaturas provinciales que no ratifique dicha ley convenio, generando como consecuencia un “vicio” de contenido: que la Ley de Coparticipación Federal de 1988 continúe vigente convirtiéndose en “el régimen transitorio más permanente de la República Argentina” (Balbo, 2014; Berteau, 2010; Cao, 2009 y Mércuri, 2013), y que la misma haya contribuido a magnificar el “laberinto legislativo” (op. cit.) que se comenzó a transitar desde 1935, con las recurrentes actualizaciones de un marco legal perentorio.¹² Por eso, aunque siempre requirió de actualización, desde 1988 estas vienen conformando aquello que un especialista llama “prórrogas encadenadas” (Berteau, 2010), como lo fueron los pactos fiscales I y II; pero su carácter extraordinario y perentorio parecía estar dado por el compromiso de que la cuestión se resolvería en la reforma constitucional. Sin embargo, la ley convenio nunca fue tratada, lo que acarrea permanentes y complejas actualizaciones.

Pacto Fiscal I y II

El 12 de agosto de 1992, en reunión del PEN y los gobernadores provinciales, se concretó el primer Pacto Fiscal.¹³ A partir de este acuerdo se habilita al Estado nacional a retener desde el 1 de septiembre de ese año, un 15% de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2 de la Ley de Coparticipación Federal, más una suma fija de 43,8 millones de pesos mensuales de la masa coparticipable con el fin de sostener el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resultasen necesarios.¹⁴ Un año después se firmó el llamado Pacto Fiscal II: “Pacto fiscal para el empleo, la producción y el crecimiento”.¹⁵ Por medio de este acuerdo, el Estado nacional aceptó la transferencia de las cajas previsionales provinciales respetando los derechos adquiridos de los jubilados y pensionados provinciales, que analizaremos más adelante.¹⁶ Esas transferencias se realizaron luego de la suscripción de acuerdos específicos con las provincias interesadas. Esta cláusula se encontraba en total

¹² Según el inciso 2 del artículo 67 de la Constitución de 1853 y del actual artículo 75.

¹³ Ratificado por la Ley 24130/92 (B.O., 17/9/1992).

¹⁴ Como contrapartida “del esfuerzo que hacían las provincias y para evitar el desequilibrio fiscal involuntario”, el Estado nacional garantizaba a las provincias un ingreso mensual mínimo de \$725.000.000 del propio régimen de coparticipación (Balbo, 2014).

¹⁵ Decreto 1807 (B.O., 2/9/1993).

¹⁶ Con excepción de las cajas profesionales que prevé el artículo 56 de la Ley 18038/69 (B.O., 10/1/1969).

sintonía con el programa de reforma del sistema previsional nacional propuesto por el PEN en 1991, promulgado hacia finales de 1993, luego de importantes negociaciones sectoriales y debates parlamentarios, e implementado en 1994.¹⁷

Al iniciarse la reforma del sistema previsional nacional, los organismos previsionales provinciales presentaban una situación generalizada de déficit de caja, que generaban fuertes desequilibrios fiscales, tanto a nivel provincial como, luego de su traspaso, para el sector público nacional. Solo las provincias jóvenes como Chubut, Neuquén y La Pampa presentaban sistemas con tendencia al equilibrio. La provincia de Buenos Aires presentaba un mejoramiento transitorio de su situación a raíz de la transferencia hacia ella de más 84.000 trabajadores activos de la educación pública nacional, pero con una situación actuarial problemática hacia futuro (BID, 1996).

Después de haber concretado la reforma del sistema previsional, en el marco de la reforma del Estado y frente a un proceso un tanto retrasado de traspaso de las cajas previsionales provinciales al sistema nacional, la Argentina rubricó un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El organismo ejecutor fue el Ministerio de Economía y Servicios Públicos y la ANSES. Su objetivo fue la ejecución del Programa Sectorial de Reforma de las Cajas Previsionales Provinciales,¹⁸ por un monto de 640 millones de dólares, a quince años y cuyo desembolso se realizaría en tres tramos en un período máximo de dos años. Transcribimos a continuación los objetivos centrales del programa sectorial de reforma:

- 1) Fortalecer el marco institucional del sistema previsional y consolidar la reforma a nivel nacional, promoviendo primero una mayor equidad al homogeneizar la normativa y su aplicación y en segundo lugar apoyando el desarrollo del mercado de capitales, estimulando el ahorro y la inversión privada al permitir que los empleados provinciales se incorporasen al sistema de las AFJP.
- 2) Apoyar el logro del equilibrio fiscal provincial disminuyendo el impacto que tienen los déficits de las cajas previsionales provinciales en las finanzas provinciales.
- 3) Apoyar el fortalecimiento de la administración y controles de la ANSES para prevenir el fraude y la evasión. (BID, 1996: 2).

¹⁷ "Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones" (SIJYP), Ley 24241/93 (B.O., 13/10/1993), al respecto ver Alonso (2000).

¹⁸ Decreto nacional 1438 (B.O., 11/12/1996).

El programa estipulaba que cada uno de los desembolsos de dinero por parte de los organismos del BID y el Banco Mundial estaría justificado con las transferencias de las cajas previsionales provinciales a la ANSES, condicionados por el mantenimiento de un marco macroeconómico satisfactorio y el cumplimiento de las reformas del Estado. Procuraba para el largo plazo una reducción del déficit fiscal consolidado y una mejora en los niveles de inversión, “considerando que una parte importante de las reservas de previsión social serían administradas con criterios de mercado” (BID, 1996: 3). Alertaba sobre el posible riesgo de que las provincias no llevaran a cabo las transferencias de sus cajas.

En síntesis, entre finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990 se llevaron a cabo varias las reformas que estuvieron orientadas a los siguientes aspectos: la creación de un nuevo espacio de articulación entre la nación y las provincias, vinculado al tema previsional;¹⁹ el fortalecimiento financiero del sistema por medio del incremento de las contribuciones patronales y tributarias;²⁰ la consolidación de las deudas previsionales contraídas hasta ese momento por el Estado²¹ y, por último, la centralización de los fondos asociados a la seguridad social. Esto último ocurrió por medio del Decreto 2284/91 que estableció la disolución del INSP y creó el suss –dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación– que tiene a su cargo todas las funciones y objetivos que fueran competencia del INSP y de las cajas de asignaciones familiares (AAFF), también disueltas.²² Sin

¹⁹ Para ello, se creó el Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES), por medio de la Ley nacional 23900/90 (B.O., 19/10/1990). El artículo 1 de esta ley establece que el Consejo tiene como misión “asesorar, estudiar e investigar los aspectos de la política previsional del país que comprometa la acción conjunta de las provincias, de la Nación y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, mientras que el inciso primero del artículo 4 de la ley establece que tiene como función estudiar las políticas y acciones previsionales que favorezcan un armónico desenvolvimiento entre el sistema previsional nacional y los regímenes provinciales de previsión social, elaborando proyectos tendientes a la unidad normativa conceptual.

²⁰ La Ley 23966/91 (B.O., 15/8/1991) incrementó las contribuciones patronales y destinó al Régimen Nacional de Previsión Social el 11% del producido del impuesto al valor agregado (IVA), cuya alícuota se estableció en el 18%, incrementándose al 27% en los casos de venta de gas, energía eléctrica y aguas reguladas por medidor.

²¹ El 21 de agosto de 1991 se sancionó la Ley 23982 de Consolidación de Pasivos Previsionales, que indujo a los beneficiarios a aceptar el pago de parte de sus haberes devengados mediante títulos públicos (los denominados BOCON).

²² Para Carlos Chébez, el gobierno consiguió instrumentar “el viejo anhelo gubernamental de controlar bajo un único sistema centralizado la totalidad de los aportes de la seguridad social y en forma especial los de las obras sociales y de las asignaciones familiares”. No obstante,

embargo, la crisis financiera del sistema previsional lo tornó más dependiente de los recursos tributarios. En cifras aproximadas, para 1990 los recursos del régimen previsional estaban compuestos en un 25% de dineros fiscales y un 75% por aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores, mientras que al finalizar la década esta proporción se revierte: 68 y 30% respectivamente para el año 2000 (Roca, 2001).

Esta creciente dependencia del sistema previsional nacional respecto al régimen tributario no puede ser explicada sin considerar la importancia que tuvieron estos pactos fiscales, así como la posterior incidencia en la propia reforma previsional que condiciona hasta la actualidad la relación entre las jurisdicciones en cuestión. Algunas cajas provinciales subsistieron, o resistieron, consolidando protecciones particulares para los empleados públicos provinciales. Sin embargo, el déficit fiscal ofició de síntoma de esa dificultad. Como señala Grassi: “los distintos ámbitos del Estado tienen diferentes papel y poder en la definición del problema fiscal y en la determinación de la distribución de los recursos [...] el propio Congreso de la Nación [...] y los gobiernos provinciales [favorecieron] el entretejido de relaciones de clientelismo político en este nivel, conformando una estructuración espuria del federalismo argentino” (Grassi, 2003: 61-62).

La reforma del sistema previsional

Como fue mencionado, la transferencia trunca de las cajas provinciales en el marco de la reforma previsional y los pactos fiscales I y II son los orígenes del proceso de armonización iniciado a finales de 1999 y representa para nosotros la parte menos estudiada del escaso éxito de la reforma previsional de comienzos de los años noventa. Según la apreciación de varios análisis académicos, la seguridad social argentina (básicamente, los seguros de vejez que denominamos “sistema previsional” y los seguros de salud, que se institucionalizan en las obras sociales) adoleció históricamente de coherencia institucional y de previsión financiera. Constituida en su origen por la multiplicación de un conjunto de cajas de jubilaciones y pensiones, así como por el desarrollo más o menos espontáneo de fondos solidarios para gastos de salud, su unificación provino de las dictaduras militares como medida de urgencia, frente a la de-

el proceso de unificación no había terminado y ese mismo gobierno dio marcha atrás con el control de los fondos de las Obras Sociales (Falappa y Mossier, 2014). Respecto de la reforma del suss, ver Curcio (2011).

gradación de los equilibrios financieros, y, como ardid para la búsqueda del control social y la legitimación política de las mismas. Esta unificación no fue gratuita ni estuvo inspirada por objetivos solidarios o universales. En el caso particular del sistema previsional, buscó paliar la responsabilidad pública sobre su bancarrota y facilitó el uso de los fondos para las oscilantes finanzas estatales. A los históricos problemas de evasión fiscal, uso discrecional de los recursos de capital por parte del Estado, creciente flexibilidad en los criterios de asignación de beneficios y consecuentes desajustes de los criterios técnicos actuariales de utilización de los fondos, se sumaron, en los años noventa, los efectos del deterioro del mercado de trabajo.²³

Entre los principales motivos de los desequilibrios financieros y administrativos del sistema previsional, podemos destacar el uso político coyuntural de los arreglos institucionales de la seguridad social, así como el uso de este ahorro colectivo como mecanismo de financiamiento barato del Estado, que redundó en licuación periódica de dichos ahorros afectados por inflación y devaluaciones.²⁴ En otras palabras, las cajas y sus beneficios fueron usados como modo de obtención de apoyos políticos y como estrategia de financiamiento coyuntural del Estado. Además, la caída del empleo –producida, primero por la primarización de la economía propiciada por la última dictadura militar y luego por la llamada *reconversión productiva* de la década de 1990– sumó un deterioro fundamental en virtud del diseño contributivo de los sistemas previsionales. El crecimiento de la importancia del déficit previsional sobre las finanzas públicas fue uno de los asuntos más complejos que debió enfrentar el gobierno de la transición democrática presidido por Raúl Alfonsín y, consecuentemente también, el gobierno de Carlos Menem.

En 1991, el PEN presentó un proyecto de reforma previsional inspirado en el modelo chileno, entonces aún percibido como exitoso.²⁵ Según sus

²³ Ver: Alonso, 2000; Arza, 2010; Belmartino, 2005a y b; Feldman, Golbert e Isuani, 1988; Grassi, 2003).

²⁴ Respecto a la utilización de las contribuciones previsionales para paliar el déficit fiscal, ver Sánchez Román (2013) capítulos 3 y 4. Cabe decir que el recurso al financiamiento público con fondos de la seguridad social fue un mecanismo de uso generalizado durante todo el siglo xx en América Latina y Europa. La relación de ese ahorro colectivo, que De Swaan (1992: 179) llama “propiedad tutelada”, con su expoliación pública a través de recurrentes devaluaciones de la moneda, será materia de otros análisis.

²⁵ Se postulaba que los trabajadores depositarían sus aportes en cuentas individuales, administradas por empresas privadas, y que las administradoras de los fondos previsionales competirían entre sí, dentro de marcos regulados por ley (los llamados “cuasimercados”) para otorgar

promotores, el cambio apuntaba a tres objetivos. Primero, se le quitaba al Estado un mecanismo de financiamiento que facilitaba la irresponsabilidad y terminaba siendo sumamente oneroso. Segundo, se resguardaban los aportes de los cotizantes de su “socialización forzosa”, afianzando el principio de la propiedad individual, aún a expensas de los componentes de solidaridad intergeneracional o intersectorial. Tercero, en las futuras agencias de las AFJP, esas cuentas individuales podían generar un ahorro que sería invertido dentro del circuito financiero local para apoyar el desarrollo económico del país. El proyecto del gobierno sufrió una fuerte oposición y fue objeto de largas controversias y negociaciones, siendo aprobado recién a finales de 1993 y puesto en funcionamiento a mediados de 1994, aunque con grandes modificaciones. Se transformó, así, en un sistema de dos partes relativamente independientes: la privada, que incluyó la autorización para la creación de AFJP a los bancos públicos y dio la posibilidad de que los propios sindicatos participasen en estas empresas; y la estatal, que continuaba siendo un sistema de reparto formado por quienes no deseasen pasar al sistema privado.²⁶ Por último, se elevaron las edades de jubilación y se dictaron leyes suspendiendo los juicios contra el Estado, ambas medidas con el fin de frenar el drenaje fiscal que los déficits estaban representando.

En poco tiempo, la reforma fue considerada un fracaso por partidarios y detractores. En primer lugar, porque el desconocimiento del Estado de las deudas previsionales fue considerado por la población como una práctica abusiva y confiscatoria que mal podía ser un modo de resguardar los aportes de los cotizantes. En segundo lugar, porque el desdoblamiento del sistema no resolvió el problema inmediato de la deuda previsional que el Estado estaba afrontando desde los años ochenta, sino que la pospuso y la embutió dentro del debate financiero entre la nación y las provincias. En tercer lugar, porque el propio diseño del sistema y los desequilibrios de la macroeconomía argentina hicieron que los resultados financieros de los fondos de las AFJP fuesen poco significativos. Por esas razones, y por la propia decadencia del empleo formal asalariado, los montos volcados por el sistema al circuito financiero local fueron notoriamente exigüos y,

mayores retornos a sus ahorristas. El sistema público permanecería abierto para transferir los montos adeudados a los individuos que ya registrasen aportes, y se cerraría cuando el último jubilado del sistema desapareciese.

²⁶ Luego de la negociación parlamentaria, el Estado asumió el sostenimiento de un piso de ingresos llamado prestación básica universal (PBU) para ambos sistemas y las pensiones de aquellos ciudadanos mayores de setenta años que nunca hubiesen contribuido.

en términos comparativos, de administración muy costosa, dadas las ya referidas onerosas comisiones que cobraban estas empresas, así como las evidentes manipulaciones financieras. Por último, el nuevo criterio de prestación jubilatoria eliminó el componente redistributivo de solidaridad intergeneracional que, aunque marginal, caracterizaba al sistema público, y que implicaba una reducción relativa de las desigualdades de ingreso de la vida activa respecto de la etapa de retiro.

Durante los años noventa la seguridad social acompañó, así, el proceso de reducción de las protecciones propias de la regulación tutelar del derecho laboral. De ese modo, ya no tendía hacia la homogeneización de la condición salarial con esquemas redistributivos de solidaridad intergeneracional, intersectorial o interclases. Los escasos componentes solidarios o redistributivos, arriba mencionados, pasaron a ocupar un lugar marginal e incluso fuertemente cuestionados dentro de los diferentes dispositivos de seguridad social.²⁷ Los pocos componentes de solidaridad conservados fueron los defendidos con ahínco en el Parlamento por los representantes de extracción obrera, aunque finalmente parecen haber beneficiado exclusivamente a la dirigencia corporativa; tanto que algunos estudiosos comenzaron a denominar el comportamiento de estos líderes sindicales como “sindicalismo de negocios”.²⁸ Así, el sistema que aparecía como neutral desde el punto de vista distributivo potenciaba la heterogeneidad de ingresos contribuyendo a la segmentación de las condiciones de vida y a la fragmentación de los vectores de integración social.²⁹

Finalmente, entre 1994 y 1997 solo diez de las veintitrés provincias existentes en ese momento y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires accedieron a transferir sus regímenes.³⁰ Esas transferencias implicaron para los gobiernos provinciales la cesión de una responsabilidad institucional que les impuso un menú de costos y beneficios. Entre los costos podemos mencionar: reducción de la responsabilidad política en sí misma y del

²⁷ Hasta la reforma previsional del año 2008, el sistema fue transformándose en un conjunto de mecanismos de gestión de ahorros y seguros individuales. Al respecto ver Danani y Hintze, 2011 y 2014.

²⁸ Entre otros ver: Abal Medina, 2015; Alonso, 2000; Martuccelli y Svampa, 1997.

²⁹ Para este punto y hasta aquí seguimos la elaboración realizada en Falappa y Andrenacci, 2009: 69-72.

³⁰ Las provincias fueron Catamarca, Mendoza, Jujuy, La Rioja, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Salta, Río Negro y Tucumán. El conjunto se completaba con la Ciudad de Buenos Aires, que hasta ese momento no gozaba de autonomía política.

poder que ella conlleva, reducción de puestos de trabajo de la Administración Pública provincial, pérdida de la disposición de un fondo de capital financiero autóctono, pérdida de la potencial fidelización de la población protegida. Los posibles beneficios fueron la transferencia de un conjunto de responsabilidades que resultaban o podrían resultar críticas para las provincias. Esto es, la delegación de la responsabilidad administrativa de gestión de los sistemas previsionales, la transferencia de la responsabilidad sobre el ajuste del sistema en términos de requisitos y beneficios, los trasposos de las deudas previsionales y la búsqueda de la compensación presupuestaria por la pérdida de recursos coparticipables, según lo previsto en los pactos fiscales. A partir de esas adhesiones específicas realizadas entre las provincias y la nación, aquellas delegaron la potestad de legislar en materia previsional extinguiendo sus regímenes. También eliminaron de ese modo las diferencias existentes entre las poblaciones protegidas. Berteau (2010) sostiene que los diversos pactos y acuerdos fueron prorrogados de manera “encadenada” a través de diferentes leyes, decretos y convenios que no todas las provincias ratificaron, que eso generó un mapa asimétrico en el cumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que finalmente dio lugar a reclamos de los contribuyentes en sedes administrativas y judiciales.

Ya iniciado el proceso de armonización y después del abandono del régimen de convertibilidad en 2002, el Estado nacional continuó efectuando, a todas las jurisdicciones, el descuento del 15% de la masa de impuestos coparticipable en favor de la ANSES, ajustado al esquema de coparticipación de la década de 1990. Sin embargo, muchas jurisdicciones, de modo unilateral, volvieron a gravar aquellas actividades o materias que habían declarado exentas o con el régimen de “alícuota cero”, generando de ese modo gravámenes dobles que dieron lugar a demandas de particulares ante el Poder Judicial. Esto muestra que los compromisos asumidos por la nación y las provincias a través de las prórrogas sucesivas del pacto fiscal no estaban siendo cumplidos, dando lugar a una situación paradójica, ante la cual Berteau afirma: “Los pactos se cumplen o se denuncian, no es admisible su incumplimiento total ni parcial” (2010: 17).

La armonización previsional en el marco del compromiso federal

El *compromiso federal* constituyó de hecho el tercer Pacto Fiscal.³¹ Hacia finales de la década de 1990, la situación económica de las provincias se tornó aún más crítica, los reclamos de los gobernadores que no habían transferidos sus cajas previsionales se convirtieron en una constante. Se hizo evidente que la redistribución tributaria hacia las provincias, que había operado a partir de las continuas prórrogas del Pacto Fiscal II, se había vuelto gravosa, y que a eso se sumaba el incumplimiento constitucional de contar con una nueva Ley de Coparticipación Federal.³² Por ese motivo, el 6 de diciembre de 1999 en la sede del Consejo Federal de Inversiones, se realizó una reunión de mandatarios provinciales en ejercicio y electos con funcionarios del gobierno nacional entrante de Fernando de la Rúa, y suscribieron un nuevo pacto federal. Este acuerdo estipuló la posibilidad de “armonizar la normativa previsional provincial” a cambio de que el Estado nacional se hiciera cargo de los déficits previsionales que estas cajas presentaban. La Ley 25235/99 que lo rigió estipuló en su artículo 12 las bases de este compromiso estableciendo que:

El Estado nacional financiará con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes; como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc.). Las cajas continuarán administradas por las respectivas provincias, si así lo desearan o cláusulas constitucionales impidieran su transferencia, quienes armonizarán en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en

³¹ Las condiciones de los pactos fiscales I y II fueron prorrogadas por la Ley 24699/96, que consistió en un pacto federal puntual y la 25063/98 que produjo una reforma tributaria sobre la base de la Ley de Coparticipación, extendiendo los compromisos del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos hasta finales de 1999.

³² La cuestión de la ley convenio prevista por la constitución fue referida en el punto “La cuestión fiscal”. Cabe destacar que además, entre 1992 y 2002 la nación y las provincias suscribieron seis acuerdos, los tres referidos en la nota anterior, el Pacto Fiscal III (su ratificación de noviembre de 2000, plasmada en la Ley 25400/01) y el acuerdo de febrero de 2002, ratificado por Ley 25570/02.

el futuro. Sin perjuicio de ello las provincias podrán constituir fondos compensadores para determinadas situaciones especiales asignándoles recursos específicos, por vía legal y con administración a cargo de la respectiva caja. El Estado Nacional financiará los déficits en forma escalonada y acumulativa en los siguientes porcentajes: para el año 2000 el 5%, el 2001 el 20% del déficit anual del sistema previsional de cada provincia. A tal efecto se sancionarán los Convenios correspondientes entre el Estado Nacional y cada Gobierno Provincial, que contemplarán una auditoría completa de la situación preexistente. En caso de prorrogarse los pactos fiscales o de dictarse la nueva ley a partir del vencimiento del presente se completará hasta llegar al 100% la atención por parte del Estado Nacional de los déficits fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, en los tres años subsiguientes.

En el transcurso de la década de 2000, diez provincias, de las trece que no habían transferido sus cajas en la década anterior, suscribieron este tipo de convenios; el cuadro 1 muestra el resultado del proceso de transferencia y armonización. La mayoría de los gobiernos que accedieron a los convenios sufrieron las críticas de la oposición política y la resistencia sectorial de los diferentes sindicatos de empleados estatales. Además, las discrepancias normativas para la población protegida son numerosas y trascienden a los organismos previsionales provinciales constituyéndose en argumentos a favor del particularismo.³³

³³ El cuadro de esta heterogeneidad se completa con la proliferación de otros sistemas previsionales. Según la última reseña que hallamos disponible, existían hacia fines de 2003 más de 140 regímenes independientes del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), entre los que se encuentran las 13 cajas de previsión provinciales, 22 cajas previsionales municipales, 75 cajas de previsión para profesionales provinciales, 24 cajas complementarias compensatorias, 4 regímenes especiales, cajas de previsión para empleados de Bancos provinciales, regímenes especiales para el personal policial de provincias, y el Instituto de Ayuda Financiera (IAF), destinada a las Fuerzas Armadas y personal de organismos de seguridad (Prefectura, Gendarmería, Servicio Penitenciario Nacional) (García Rapp, 2005). No hemos encontrado una reseña más actual de este fenómeno; los institutos descriptos en el apartado “Las cajas provinciales transferidas y los estipendios complementarios” se agregan a esta lista.

Cuadro 1. Situación de las provincias respecto de los procesos de transferencia y armonización previsional

Provincias con regímenes previsionales transferidos a Nación (10)			Provincias con regímenes no transferidos (13)	
Provincias	Fecha de transferencia	Provincias con pago complementario (3)	Firmaron convenios de armonización (10)	No firmaron convenios de armonización (3)
Catamarca	1 de julio de 1994	Ley 5192/2006: Asignación mensual, personal y complementaria del 82%	Buenos Aires	Chubut
Santiago del Estero	1 de julio de 1994		Chaco	Neuquén
Jujuy	1 de enero de 1996		Córdoba	Tierra del Fuego
Mendoza	1 de enero de 1996		Corrientes	
San Juan	1 de enero de 1996		Entre Ríos	
Salta	1 de enero de 1996		Formosa	
La Rioja	1 de abril de 1996	Ley 8694/2009: Asignación complementaria del 82%	La Pampa	
Río Negro	2 de mayo de 1996		Misiones	
Tucumán	15 de julio de 1996	Ley 7652/2005: Asignación mensual y personal	Santa Cruz	
San Luis	18 de septiembre de 1996		Santa Fe	

Fuente: Elaboración propia basada en leyes provinciales y documentos institucionales.

Hasta el momento al que llega este capítulo, el proceso de armonización normativa de los regímenes previsionales ha sido dispar, no solo porque no ha adherido la totalidad de provincias y muchas cajas no fueron transferidas o porque lo hayan concretado en momentos diferentes, sino porque además el grado de homogeneización con la normativa nacional alcanzado por los regímenes provinciales que asignaron el convenio también es diferente. Por eso, la distinción entre provincias que han firmado convenio de armonización y aquellas que no lo han hecho no es indicativa del estado de situación de sus cajas ni de los motivos que

impulsaron o puedan impulsar a sus gobiernos a iniciarlos. Por otra parte, el criterio por el que se ofrecen los convenios de armonización sigue siendo el de asistencia financiera a las provincias, aspecto que pone en el centro del convenio al déficit previsional provincial y deja en segundo plano la cuestión de la igualdad de la protección previsional.³⁴

En otras palabras, las firmas de los convenios de armonización no siempre significaron una modificación de las condiciones paramétricas de los empleados públicos provinciales de acuerdo con el sistema previsional nacional; en la mayoría de los casos la implementación de lo convenido sufrió, en diferentes magnitudes, la oposición política, sindical y social. Por eso, algunas provincias llegaron a revertir parte de las reformas por indicación del Poder Judicial, otras simplemente no avanzaron en la implementación de las medidas convenidas y en la mayoría de los casos la ejecución de los convenios fue asincrónica, generando perjuicios para algunas de las partes. Un ejemplo importante es el de la provincia de Buenos Aires, que firmó el convenio de armonización 400/04, su legislatura nunca lo ratificó, los parámetros que regulan las jubilaciones del IPS nunca fueron reformados y, sin embargo, esta provincia recibió dinero de la ANSES, que efectuó algunos de los desembolsos de ayuda presupuestaria previstos en el convenio y sujeto a dichas condiciones no cumplidas.

Finalmente, aunque la normativa para la suscripción de convenios de armonización, prorrogas mediante, se encuentra vigente, la información disponible hasta diciembre de 2015 indicaba que su funcionamiento estaba detenido y los convenios paralizados desde finales del año 2011. Frente a la situación deficitaria de sus cajas previsionales, algunas provincias se plantearon reformas y volvieron a poner en la agenda la cuestión de la armonización. No obstante, su proceso parece evidenciar elevados costos políticos para los ejecutivos provinciales. Acudir a la asistencia financiera del Estado nacional pone a las provincias a cumplir con la contraparte de reformar sus sistemas previsionales, aspecto que por lo general es rechazado por los sindicatos de trabajadores públicos y por las organizaciones

³⁴ En una entrevista realizada en 2014, un integrante del COFEPRES refirió: “La crítica que se le puede hacer a los convenios de armonización es que constituyen un escenario de negociación de recursos, no se puede construir un sistema integrado con esa ingeniería institucional [...] el indicador para la asistencia del gobierno nacional (el déficit) no es serio; el déficit de las cajas para los estatales puede ser un indicador que tenga distintas causas, pero no puede ser utilizado como una unidad de medida para el financiamiento y/o la asistencia financiera de Nación a las provincias. No es justo”.

de jubilados. Varias provincias están atravesadas por decisiones de este tenor.³⁵ Asumir tal situación por medio de sus propias arcas ha resultado ser una salida que no todas las provincias están en condiciones de realizar. En el caso de Neuquén, por ejemplo, el Estado provincial salió a cubrir un déficit creciente sin necesidad de solicitar asistencia financiera (ver capítulo 7 de este libro). En cambio, otras, como Córdoba, Santa Fe, San Luis y Buenos Aires, aunque con un menor grado de confrontación, pusieron en la agenda la cuestión de la retención del 15% de la coparticipación federal, que se destina para el financiamiento del sistema previsional nacional, reclamando su devolución.

Resultados de la armonización previsional en términos de condiciones y requisitos

En este apartado ponderamos los resultados actuales de la protección previsional provincial, respecto de condiciones y requisitos, destacando los casos de Córdoba, Buenos Aires y Neuquén en relación con el sistema nacional. Estas tres provincias constituyen una muestra parcial del desarrollo dispar del proceso de armonización previsional hasta aquí reseñado. Neuquén es una de las que no ha convenido con Nación acuerdos para la armonización o la transferencia financiera para el sostenimiento del déficit. Córdoba firmó cuatro convenios de armonización entre el 2000 y 2008³⁶ y Buenos Aires firmó uno en 2004; y, como vimos, aunque el mismo no haya sido ratificado por la legislatura provincial, no fue óbice para que recibiese varios desembolsos previstos en el convenio a instancias de dicha ratificación.³⁷

³⁵ *Tiempo Sur* de Santa Cruz titula: “La reforma o ‘armonización’ previsional que nadie quiere discutir en Santa Cruz” (<http://www.tiemposur.com.ar/nota/75882-la-reforma...>; septiembre de 2014). *El Diario de La Pampa* titula: “Rechazo de gremios y jubilados a la armonización previsional” (<http://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php/locales/267-rechazo...>; junio de 2015). *La Voz del Chaco* titula: “Tenemos que seguir pagando jubilaciones con nuestra propia espalda” (http://www.diariolavozdelchaco.com/notix/noticia/16499_-tenemos...; agosto de 2015), esta nota destaca que el sindicato Asociación de Trabajadores del Estado reivindicó la enmienda impulsada el 4 de noviembre de 2009 por las entidades gremiales, «para dar definitivamente por tierra el traspaso de la caja jubilaria a la Nación, con la desaparición lisa y llana de los derechos previsionales chaqueños». En el capítulo 6 de este libro se realiza un análisis de similares procesos en la provincia de Córdoba.

³⁶ El primer convenio de armonización fue firmado por Córdoba y el PEN el 13 de noviembre de 2000; lleva el N° 246 y fue ratificado por la provincia por medio de la Ley 8911, el 27 de diciembre del mismo año. Los restantes convenios de esta provincia son de diciembre de 2002, septiembre de 2008 y diciembre de 2009.

³⁷ Para detalles de los montos de las transferencias de 2004 a 2010, ver Bertranou *et al.*, 2011.

En lo que respecta a los requisitos de acceso a las prestaciones, solo cinco de las trece cajas previsionales no transferidas imponen a sus afiliados iguales exigencias de edad jubilatoria que las que se aplican en el sistema nacional (60 y 65 años para mujeres y varones, respectivamente). Córdoba fue una de las provincias que armonizó este criterio,³⁸ mientras que en la provincia de Buenos Aires los varones pueden acceder a la jubilación también con 60 años. Por su parte, Neuquén exige a sus afiliados una edad por debajo del resto de los sistemas (55 años para las mujeres y 60 para los varones). Cabe aclarar que en todas las provincias no transferidas, así como en el sistema nacional, no hay límites de edad para el retiro del personal policial, dependiendo solo de los años de servicio. Asimismo, en general, todos los sistemas tienen menor requisito para las edades de retiros del personal docente.

La situación más homogénea entre los sistemas es el requisito de años de servicios con aportes; tanto el nacional como la mayoría de los sistemas provinciales (once sobre trece) exigen un mínimo de treinta años de servicios con aportes; Buenos Aires es el único sistema que exige 35 años, tanto para varones como para mujeres, mientras que Neuquén y Córdoba se encuentran en consonancia con el sistema nacional (cuadro 2); y Chubut es la única provincia que exige cinco años menos de aportes que el sistema nacional. Sin embargo, hay algunas disparidades en relación con la edad requerida para el retiro jubilatorio: la provincia de Santa Cruz, por ejemplo, establece edades de retiro que son menores en diez años a las establecidas por el régimen general administrado por el sistema nacional. En cuanto a los aportes y contribuciones, solo Chaco, Formosa y Misiones tienen alícuotas similares a las del sistema nacional, el resto de las provincias cobra porcentajes mayores que superan en gran medida la establecida por el régimen nacional. El extremo está en la provincia de Córdoba, cuya legislación establece una alícuota total del 38%. Las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén, por su parte, han modificado recientemente los aportes y contribuciones, que hasta entonces no superaban el 24%, llevándolos a un total del 30%. con respecto al cálculo y determinación del haber inicial, vale señalar que siete de las trece cajas establecen el 82% y plantean la movilidad con relación al haber del activo, aunque siempre con diferencias respecto del cálculo del mismo. En algunas provincias –por ejemplo, Buenos Aires, cuya tasa de sustitución del haber se establece en el 70%– esa tasa puede incrementarse a mayor permanencia. No obstante, en este

³⁸ Hasta 1996, las edades de retiro del sistema previsional cordobés estaban establecidas en 55 para las mujeres y 58 para los hombres.

Cuadro 2. Requisitos y condiciones para el acceso a una jubilación ordinaria en los regímenes previsionales provinciales no transferidos

Régimen de características			ANSES	Buenos Aires	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	La Pampa	Misiones	Neuquén	Santa Cruz	Santa Fé	Tierra del Fuego
Jubilación ordinaria	Edad de retiro	Varones	65	60	60	62	65	65	62	61	65	65	60	54	65	60, aumento progresivo cada dos años.
		Mujeres	60	60	60	58	60	60	57	58	60	60	55	50	60	60, aumento progresivo cada dos años.
	Años de aportes	30	35	30	25	30	30	30	30	Combinatorio de edad y aportes.	30	30	30	30	30	
	Determinación del haber (%)	1,5 % de la remuneración promedio de los últimos 10 años, por cada año computable.	70	82	72	82 del 89% del salario (73% aprox.).	82	82	82	82	75	80	82	72	82	
	Régimen de Movilidad	Ley de Movilidad. Se ajusta dos veces al año y el cálculo se basa en un promedio entre: las variaciones producidas en los recursos tributarios del siva y el índice general de salarios. Asociado a la movilidad de personal en actividad														

Jubilación ordinaria	Aportes (%)																			
	Personales	Sector Privado	Sector Público	Autónomos	10,17	11	27	14	11	14	18	18,5	16	11	11	11	14	14	15	14
		Patronales	12,71 de acuerdo a la actividad (1)	16		16	16	18	20	18,5	16	16	17	16	16	16	17	16,0		
	Total	22,88	27	27	30	27	32	38	37	32	27	28	27	30	30	32	30			
	Pensión (como % de jubilación)				75	75	75	75	75	75	82	75	70	75	75	75	75			
	Legislación				DL N°9650/80. Actualización 29/8/2015	Ley 4044	Ley XVIII-N° 32	Decreto 10333, 23/12/15	Ley 4917 texto ordenado según DL 22, N° 167 y 158	Ley 8732	Ley 571 (T.O.)	NIF 1170 Ley	Ley XIX Seguridad Social N° 2, Ex 568/71	Decreto 0345/marzo 2016.	Ley 1782 y su modificatoria, Ley 3189 23/2/10	Ley 6915	Ley 1076/16 (enero-marzo de 2016)			

punto la comparación se vuelve compleja porque no podemos detenernos en el análisis de los resultados de cada sistema en términos de niveles de estipendio y sostenimiento financiero de las cajas.

La tasa de sustitución del haber jubilatorio, así como la cuestión de la movilidad previsional, son los dos parámetros más conflictivos, los que generan mayor resistencia y los más rígidos para el proceso de armonización previsional. El 82% móvil, que estuvo vigente en el sistema previsional nacional por menos de una década, quedó plasmado en algunas leyes provinciales y en el imaginario colectivo como repertorio de acción para diferentes reivindicaciones colectivas.

Las cajas provinciales transferidas y los estipendios complementarios

El proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales a la ANSES configuró inicialmente dos conjuntos de provincias: el de las que suscribieron, entre 1994 y 1996, convenios de transferencia de sus cajas a la nación y el de aquellas que no lo hicieron. Luego, desde el año 2000, este segundo conjunto se subdivide entre las provincias que firmaron convenios de armonización previsional y las que aun, hacia finales de 2016, no han accedido a ese tipo de acuerdos. Este subconjunto lo constituyen las provincias de Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego. No obstante, para nuestra sorpresa hemos encontrado que el primer conjunto, también generó un subconjunto: el de las provincias que habiendo transferido sus cajas generaron mecanismos de complementación del estipendio jubilatorio para todos o parte de los jubilados que pertenecieron al servicio público provincial; se trata de Catamarca, La Rioja y Tucumán.

Según los convenios, los pasos a seguir para efectivizar las transferencias de las cajas previsionales provinciales eran los siguientes: 1) los titulares del Poder Ejecutivo nacional y provincial firmaban el convenio de transferencia, 2) el Poder Legislativo provincial lo ratificaba y 3) el PEN ratificaba por decreto la ley provincial que refrendaba los pasos anteriores, poniendo de ese modo en vigencia el convenio. A continuación describiremos los arreglos institucionales producidos en algunas de las provincias que, habiendo transferido sus cajas de jubilaciones a la nación, han creado mecanismos de pago de complementos para los haberes jubilatorios que la ANSES abona a los jubilados de esa provincia.³⁹

³⁹ Debido a los problemas de acceso a la información, lo haremos con mayor detalle para las provincias de Catamarca y La Rioja y de manera más somera para la provincia de Tucumán.

Esta particularidad agrega una complejidad y un desafío mayor al proceso de construcción de un sistema de seguridad social nacional pues constituye un verdadero engaño que tergiversa los convenios firmados y los arreglos fiscales posteriores.

La provincia de Catamarca fue una de las primeras que firmó el convenio de transferencia de su caja. El Régimen de Jubilaciones, Retiros y Pensiones para empleados públicos, legisladores, personal de seguridad y Poder Judicial de la provincia de Catamarca, estipulaba, en su artículo 87, el “... 82% móvil del promedio de las remuneraciones actualizadas del cargo que se tuvo en cuenta para la determinación del haber”. El mismo fue derogado por la legislatura catamarqueña en 1996, como parte del proceso de transferencia que esta suscribió.⁴⁰ Sin embargo, el 82% móvil del haber jubilatorio ordinario estaba indicado en la Constitución catamarqueña:

Art. 180.- La Ley organiza y garantiza el régimen de previsión social, el que deberá ajustarse a las siguientes pautas: 1.- Jubilación ordinaria, con un haber igual al 82% móvil de las remuneraciones de los cargos desempeñados en actividad. 2.- jubilaciones por incapacidad sobreviviente, por disfuncionalidad, por edad avanzada, retiro voluntario, retiros policiales y pensiones. 3.- Las prestaciones serán móviles y estrictamente proporcionales al tiempo trabajado y a los aportes realizados.⁴¹

De inmediato surgió una controversia en torno a la nómina de los jubilados transferidos y la ANSES suspendió el pago de haberes previsionales a una parte de este contingente.⁴² Esta situación motivó la firma de dos actas comple-

⁴⁰ Según los pasos del propio proceso de transferencia luego de la firma del convenio la Ley provincial 4094/84 fue derogada por la Ley 4785/94, y luego el PEN ratificó lo actuado mediante Decreto nacional 328 del 7 de marzo de 1995.

⁴¹ Este artículo se completa con los siguientes incisos: “4.- Se asegura también la jubilación para el ama de casa, promoviendo la inclusión de todas las mujeres que habiten el territorio provincial y se desempeñen como tales. 5.- Administración autárquica del organismo. 6.- Obligación de los poderes públicos bajo la responsabilidad personal del funcionario que omitiere hacerlo de efectuar los aportes correspondientes a la provincia, antes de verificar el pago de los agentes en actividad o simultáneamente con el mismo. 7.- Prohibición absoluta de emplear los fondos del organismo de previsión con destino no productivo, con excepción de los que se afecten a la asistencia y seguridad social de los afiliados. 8.- Intangibilidad e invariabilidad del destino de los fondos. 9.- Establécese con carácter obligatorio la enseñanza de la previsión social en todos los establecimientos educacionales de la provincia”.

⁴² Resolución ANSES N° 395, 14 de junio de 1996. Según el Convenio de Transferencia, los jubilados transferidos debían cumplir con los requisitos de cantidad de años de aportes y edad

mentarias al convenio para la ejecución definitiva de la transferencia de la caja catamarqueña, a partir de las cuales “se resolvieran las diferencias suscitadas y se dispusieran los procedimientos pertinentes para concretar de modo definitivo la referida transferencia”.⁴³ A mediados de 2003, la provincia implementó un subsidio para los jubilados transferidos dados de baja por la ANSES. En octubre de 2006, otra norma (Ley 5192) configuró la “Asignación mensual, personal y complementaria, para garantizar movilidad de jubilados provinciales antes de la transferencia de la Caja”. Así, la percepción de haberes volvió a los criterios de la legislación anterior al traspaso con un haber de 82% móvil sobre las remuneraciones de retiro.

Dicha normativa, ratificada por la Ley 5212 del 7 de junio de 2007, generó las diferencias esperadas entre los pasivos que accedieron al beneficio previsional con anterioridad a la transferencia de la caja y los que se jubilaron con posterioridad. Aunque este efecto era parte de las consecuencias de todo el proceso de transferencia, generó reclamos sociales frente a la fuerte diferencia de *statu quo*. Sin embargo, estos reclamos gozaban de un aval legal irrefutable: la prescripción del 82% móvil en la Carta Magna provincial; por eso, la provincia recurrió a un decreto que instituyó un régimen de asignación complementaria previsional para garantizar el pago de ese porcentaje con su respectiva movilidad para los jubilados provinciales que accedieron al beneficio jubilatorio con posterioridad a la transferencia de la caja. Por último, esta batería de normas provinciales y actas acuerdo con la ANSES acabaron reconociendo la integración de los aportes y contribuciones faltantes hasta un máximo de ocho años para los beneficiarios que a fines de diciembre de 2004 cumplieran 60 años de edad y no conseguían acreditar los años de servicios.⁴⁴ El reconocimiento se hacía facultando a la provincia a descontar la suma necesaria, previo consentimiento

de retiro establecidos por la ley previsional provincial vigente; sin embargo, aprovechando el lapso que va de la firma del convenio a su entrada en vigencia, el gobierno provincial otorgó jubilaciones anticipadas que no se ajustaban a la norma.

⁴³ La Ley provincial 4902/97 ratificó el “Convenio complementario de ejecución definitiva de transferencia del IPPS”.

⁴⁴ Por esos días un periódico local decía: “De un universo de 17 mil jubilados catamarqueños transferidos a la Nación, más de 11 mil ya iniciaron juicio a ANSES para que se les reconozca el 82% móvil de sus haberes, un derecho reconocido constitucionalmente por la provincia, que quedó suspendido desde agosto de 1995, cuando fue transferida la caja previsional provincial a la Nación; y que recién se restituyó en 2007, cuando la provincia asumió el pago del adicional por movilidad. La avalancha de causas comenzó en 2004 y desde entonces no ha hecho más que incrementarse, sobre todo a partir de algunos fallos que marcaron precedentes favorables para las pretensiones de los pasivos”. *El Ancasti*, 27/10/2008.

de los titulares de los beneficios, en forma mensual y consecutiva hasta cubrir el 50% de aportes y contribuciones faltantes. Dicho descuento no podía superar el 20% del haber jubilatorio mensual (IERAL, 2012: 91).⁴⁵

Los beneficios de la asignación comenzaron a otorgarse a partir de agosto de 2011, aunque la aprobación de expedientes implicó un proceso de revisión que podía llevar un cierto tiempo de retraso hasta la aprobación del caso en estudio. No obstante, ya muchos jubilados accedieron al beneficio del 82% móvil por haberse retirado con anterioridad a la reforma en el sistema previsional. Esto dio lugar a la coexistencia de estos pasivos, enmarcados en el denominado sistema de “viejo 82%”, con aquellos que se retiraron con posterioridad al traspaso de la caja, en lo que se denominó con posterioridad a la creación de la asignación complementaria como el “nuevo 82%”.

El régimen de jubilaciones y pensiones de La Rioja se regía por la Ley 4353/84. El artículo 59 de la mencionada ley reconocía el pago del “82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo de que era titular el afiliado a la fecha de cesar en el servicio, estableciéndose el requerimiento del desempeño del cargo durante los últimos 12 meses consecutivos”. En este caso, el pago del 82% móvil se instauró en 1974, diez años después se sancionó el régimen a partir del cual se reestructuró todo el sistema, pero el pago del 82% móvil siguió vigente hasta 1996, año en el que fue derogado el régimen previsional provincial en su totalidad, tras el proceso de transferencia del sistema de previsión social provincial a la nación (Ley 6154/96). Este es el antecedente para el establecimiento de una asignación mensual denominada “asignación complementaria” de la provincia de La Rioja (Ley 8694/09). En abril de 2016 este beneficio se extendió a la totalidad de los empleados públicos provinciales,

⁴⁵ Al financiamiento de este esquema contribuyen solidariamente el Estado provincial, los activos interesados en quedar circunscriptos en un futuro a la asignación y los pasivos. Todo lo atinente al régimen quedó bajo la órbita de la Administración General de Asuntos Previsionales (AGAP). En este sentido, el esquema de financiamiento definido sobre cada uno de los actores involucrados es el siguiente:

- Estado provincial: aporta un 3% mensual sobre la remuneración total del trabajador, en concepto de contribución patronal para el sostenimiento de la asignación complementaria.
- Activos que deseen circunscribirse al régimen: aportan un 2% sobre su remuneración total.
- Pasivos: contribuyen con un 2% calculado sobre el haber testigo que percibirían, calculado como un 82% de su promedio de remuneraciones en sus últimos diez años como trabajador activo. Adicionalmente, aquellos pasivos que hayan accedido al beneficio previsional con posterioridad al traspaso de la caja previsional a la nación reciben un descuento mensual sobre sus haberes en concepto de moratoria para cumplir con el 2% de aportes durante el plazo sin dicho aporte respecto a los treinta años de actividad exigidos.

luego de modificar el artículo tercero de dicha ley, y se creó un fondo específico para afrontar sus costos.

La provincia de La Rioja transfirió su caja previsional el 1 de abril de 1996 y el convenio fue ratificado por la Ley 6154 el 18 de abril del mismo año. El convenio de traspaso fijó un período de transición entre el 1 de abril y el 1 de julio de 1996 para gestionar el beneficio jubilatorio de acuerdo con normas provinciales sancionadas años atrás, que contemplaban retiros con veinte años de servicios (o menos si habían trabajado en el liquidado Banco de La Rioja). Sin embargo, un año después, la ANSES suspendió el pago de muchos beneficios hasta tanto concluyese el proceso de control sobre la “legalidad” de las jubilaciones ordinarias que fueron transferidas.⁴⁶ Luego de la firma del convenio de traspaso, La Rioja llevó adelante un proceso considerado escandaloso en muchos medios y que la prensa llamó “jubilación express”, para muchos empleados provinciales con jubilaciones de privilegio:

... durante aquel lapso ingresó en la provincia el virus de la jubilación, ya que según datos extraoficiales, 6482 personas presentaron expedientes y, según Herrera –Ministro Coordinador de Gobierno, de la provincia de La Rioja– se jubilaron 3309. La provincia se encontró, además, con personas muy jóvenes pugnando por acceder a un haber pasivo (*La Nación*, 3/4/1997).

En 1997 Juan Laxagueborde, gerente de Control y Prevención de Fraudes de la ANSES, tuvo a su cargo la investigación del otorgamiento de unas dieciocho mil jubilaciones que en algunos casos llegaron a los 9.300 pesos por mes.⁴⁷ La polémica en torno a los montos de las jubilaciones puede ser ilustrada con los montos de los haberes de la época: la jubilación mínima nacional para 1997 se había fijado en 200 pesos mientras que la provincia de La Rioja registraba un haber promedio de 1.400 pesos, si se tomaba el conjunto de las jubilaciones de las amas de casa riojana; de lo contrario, el promedio subía a los 2.900 pesos, con jubilaciones máximas que rondaban los 16.000 pesos.⁴⁸

En julio de 1998, esta provincia, firmó con el gobierno nacional un nuevo convenio que modificó el anterior e incorporó a la transferencia ya efectuada

⁴⁶ “Suspendieron en La Rioja más de 1500 jubilaciones. La decisión fue tomada por Anses, el 25% de la PEA pertenecía al sector pasivo” (*La Nación*, 3/4/1997).

⁴⁷ “Un nuevo escándalo con las jubilaciones de La Rioja. Bienestar a costa del Estado nacional” (*Página/12*, 16/9/2000).

⁴⁸ Cabe recordar que para entonces regía la Ley de Convertibilidad, de modo que: un peso valía un dólar estadounidense.

los regímenes especiales antes expresamente excluidos: agentes no docentes de la Universidad Provincial de La Rioja (Ley 6050/95), Ente Provincial de Energía de La Rioja y Empresa Provincial de Obras Sanitarias (Ley 6079/95). El Decreto 779/99 ratificó el convenio, y el costo de la transferencia de estos nuevos regímenes fueron incluidos en la Ley de Presupuesto del año 2000.⁴⁹ Finalmente la Ley 8694/09 y su reforma en 2016, creó la Caja Complementaria Previsional provincial. Los recursos de la caja para el pago complementario hasta llegar al 82% del haber en actividad se conforman de la siguiente manera: de las partidas presupuestarias designadas por la Administración provincial, de los aportes de los trabajadores del 0,5% del sueldo básico y de los demás fondos, bienes y recursos que puedan ser asignados en virtud de leyes específicas. La ley además crea la Secretaría de Gestión Previsional con amplias atribuciones previsionales; es necesario indicar que los convenios de transferencia prohíben tales figuras de modo inequívoco.

El caso de la provincia de Tucumán es el que resulta de más difícil acceso a las fuentes legislativas; no obstante, puede reconstruirse el proceso por el cual, habiendo transferido su caja previsional en 1996, esta provincia estableció, por Ley 7652 de 2005, una asignación mensual y personal a favor de los jubilados y pensionados provinciales y municipales incluidos en el Convenio de Transferencia de los sistemas previsionales de la provincia de Tucumán y del municipio de San Miguel de Tucumán al Estado nacional. Las erogaciones presupuestarias de dicho pago son gestionadas por la Secretaría de Estado de Hacienda y se encuentra a cargo del Tesoro provincial.

En síntesis, respecto de los casos de Tucumán, La Rioja y Catamarca, estamos en condiciones de afirmar que se han dado procesos por medio de los cuales se legislaron mecanismos de transferencia de los sistemas previsionales provinciales al sistema nacional y que luego se fueron desarrollando por parte de estas provincias dispositivos institucionales para la complementación de la jubilación nacional ofrecida por la ANSES al personal que prestó servicios en las reparticiones públicas provinciales. En el caso de Tucumán, desde el año 2005 las erogaciones presupuestarias de dichos pagos están a cargo de la Secretaría de Estado de Hacienda. En el de La Rioja, en diciembre del 2009 se creó la asignación mensual denominada “asignación complementaria” con el objeto completar el haber de pasividad abonado por la ANSES hasta alcanzar el 82% del último haber base percibido por el agente como personal activo del Estado provincial; esta provincia además creó un organismo encargado de la gestión del

⁴⁹ “Jubilaciones riojanas, en el presupuesto nacional” (*La Nación*, 12/11/1999).

pago de este complemento y una Secretaría de Estado. Por último, la provincia de Catamarca dispuso desde 2007 una asignación complementaria también orientada por el criterio del 82% móvil y regida por un ente autárquico, la Administración General de Asuntos Previsionales.

Por todo ello, este último subconjunto de provincias genera controversias respecto del objetivo de equalización paramétrica presente en ambos tipos de convenios, los originarios de transferencia y los complementarios de armonización. El proceso de transferencia de las cajas previsionales homogeneizó los parámetros de cobertura previsional de las poblaciones afectadas; no obstante, sus incongruencias, marchas y contramarchas, dieron lugar a nuevos arreglos institucionales, como los descriptos, que repusieron algunos de los criterios de los sistemas extinguidos, por lo que, tiempo después, fueron creados estipendios complementarios para garantizar el 82% móvil. Es así que surge un subconjunto de provincias que en los actos ponen en cuestión la homogeneidad del sistema previsional nacional, en particular las posibilidades de un avance sustantivo y genuino del proceso de armonización iniciado en el año 2000.

¿Pacto Fiscal IV? Armonización y después

Como venimos argumentando, el debate fiscal en la Argentina se centra en el proceso de coparticipación federal y es inescindible de la cuestión previsional. Los acuerdos conseguidos en los pactos fiscales I y II, permitieron al gobierno de la década de 1990 financiar parte de su emergencia económica y en particular encarar la reforma del sistema previsional. El acuerdo de 1999, que llamamos Pacto Fiscal III, dio continuidad a esos arreglos y planteó un horizonte fiscal para el gobierno entrante.

Las provincias accedieron a una detracción del 15% de sus derechos de coparticipación en función de los costos que el gobierno nacional asumía primero respecto del traspaso de sus cajas y luego, de la armonización del sistema. Esa quita tenía como principal justificación la privatización del sistema previsional, la extinción paulatina de las deudas contraídas, así como las que se generasen por la masa de beneficiario precedentes y contemporáneos a la reforma; todo ello en el marco del régimen de convertibilidad monetaria. Por eso, cuando el PEN reestatizó el sistema, en el año 2008, algunas provincias que ya venían reclamando esos montos detraídos, finalmente lo hicieron ante la CSJ.

Recién el 24 de noviembre del 2015 la CSJ emitió dictamen respeto a dichos reclamos. Lo hizo a favor de la demanda presentada por las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis. Los fallos CSJ: 538 y CSJ: 191 declararon

la inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley 26078/06 (de Presupuesto nacional del año 2006), en lo atinente a dicho 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales” del 12 de agosto de 1992, ratificado por la Ley 24130/92. Estos fallos, a su vez, condenaron al Estado nacional a pagarles a ambas provincias (Santa Fe y San Luis) en un plazo máximo de 120 días las sumas acumuladas, más intereses, desde el 2006 en virtud de la norma impugnada. Por último, exhortan

... a los órganos superiores de nuestra organización constitucional a dar cumplimiento con la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional, e instituir el nuevo régimen de coparticipación federal, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y a dictar la consecuente ley-convenio, en orden al mandato contenido en el inciso 2° del artículo 75.

Por su parte, el fallo csj: 786, que refiere a la presentación de Córdoba, ordena con carácter de medida cautelar que el Estado nacional suspenda de manera inmediata los descuentos que se le efectúan a esta provincia sobre fondos de la coparticipación federal de impuestos en virtud de la aplicación del artículo 76 de la referida Ley 26078/06. Por último, los fallos csj: 1039 y 539 –Santa Fe y San Luis– declaran la inconstitucionalidad de los artículos 1°, inciso a, y 4° del Decreto 1399/01 del PEN, determinando que la AFIP se abstenga de retener de la cuenta recaudadora del impuesto de la Ley 23349/86, el 1,9% de la recaudación neta total de los tributos y de los recursos aduaneros correspondientes a ambas según la Ley 23548/88. Nuevamente, el fallo obliga al Estado nacional a pagar a ambas las retenciones acumuladas desde 2004, en un plazo máximo de 120 días, debiendo sumarse los intereses correspondientes.⁵⁰

Frente a los referidos fallos de la CSJ, a ocho días de la finalización de su mandato, la presidenta Cristina Fernández ordenó, por medio de un decreto de necesidad y urgencia (DNU), la extensión de la decisión de la CSJ al resto de las veinticuatro provincias.⁵¹ El decreto constituye un giro copernicano a las relaciones fiscales federales que prevalecieron en la Argentina durante sus dos mandatos presidenciales, así como el mandato precedente de Néstor Kirchner, su esposo, y constituye una medida que deja un espacio para las interpretaciones

⁵⁰ Según el análisis de Melamud (2016), el dinero a ser restituído según estos fallos es de \$44.140 millones corrientes, no actualizados, de los cuales 30.013 corresponden a la provincia de Santa Fe, 7.800 a la de San Luis y 6.322 a Córdoba, incluyendo en el cálculo las proyecciones del presupuesto 2016.

⁵¹ DNU 2635 (B.O., 1/12/2015).

políticas, en el que sin dudas también debe ser incluida la demora de la csj en el tratamiento de las presentaciones provinciales del año 2009 y la oportunidad de su resolución, apenas dos días después de conocidos los resultados del *ballotage* que indicaba cuál sería la sucesión presidencial. El DNU fue cuestionado ante la Justicia Federal en lo Contencioso Administrativo por una entidad civil, la Mesa Nacional de Jubilados, Pensionados y Retirados de la República Argentina; el fallo del tribunal ordenó la suspensión de dicho decreto.⁵² En paralelo, la csj rechazó la demanda de la provincia de Formosa, en el sentido de que los fallos a favor de Córdoba, San Luis y Santa Fe se extendieran al resto de las provincias, obligándolas de ese modo a demandar a la justicia de manera individual.⁵³ Por su parte, en la Cámara de Diputados la fuerza partidaria de la presidenta saliente, el Frente Para la Victoria, intentó ratificar el DNU, y la comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo emitió un dictamen favorable sobre la validez del mismo. Por último, el 11 de enero del 2016, el nuevo titular del PEN, por medio de otro DNU (73/2016), derogó el decreto anterior apelando al referido fallo judicial y propuso un nuevo escenario de negociación con los gobernadores provinciales y el Parlamento. Tras un acuerdo político con sectores de la oposición, el 25 de febrero del mismo año se obtuvo dictamen favorable de dicha Comisión Bicameral para la derogación del Decreto 2635/15 y la ratificación del DNU 73/2016.

Este acuerdo entre el gobierno entrante, los gobernadores provinciales y una parte mayoritaria del Congreso nacional se constituyó en los prolegómenos de lo que podríamos calificar como un nuevo pacto fiscal, el cuarto según nuestra reconstrucción. El 23 de mayo del 2016 se llegó a un acuerdo entre los gobernadores y el PEN para reducir de manera escalonada y gradual la detracción del 15% de la masa de recursos coparticipables, tornando generalizada para todas las provincias esa devolución escalonada hasta el año 2020. Dicho

⁵² El fallo sostiene: “Un decreto de necesidad y urgencia es una ley con forma de decreto y, en principio, está prohibido, salvo circunstancias excepcionales. El artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional establece que se pueden utilizar cuando no se puedan seguir los pasos previstos para la sanción de leyes. El beneficio es dictar normas sin obtener la aprobación previa del Congreso de la Nación, aunque después estos deban ser aprobados por la Comisión Bicameral especial, según la Ley 26122. Por otra parte, el DNU dictado por el ejecutivo saliente, legisla sobre cuestiones tributarias, lo cual va contra la legalidad constitucional” (*La Nación*, 9/12/2015).

⁵³ Uno de los argumentos de la Corte fue que “dentro de sus facultades, se encuentra la de juzgar la constitucionalidad de los actos de acuerdo a las constancias de cada expediente”, aclarando que, por ello, “no puede pretenderse que la csj aplique en forma irreflexiva” sus precedentes, ya que tiene el deber en cada caso de examinar si la norma impugnada es o no inválida” csj: 4383/2015 Formosa, Provincia de c/Estado Nacional: 6.

acuerdo quedó plasmado en el proyecto de ley que el PEN presentó al Congreso el 31 de mayo denominado Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados y que resultó aprobado el 29 de junio del 2016, como la Ley 27260/16.

Como dijimos, este Pacto Fiscal y el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados marcan un nuevo punto de inflexión para pensar la cuestión fiscal y su relación con la seguridad social. Si bien no llegaremos a analizarlo en todas sus dimensiones, es preciso al menos dejar sentado sus lineamientos.

En primer lugar, propone la constitución de un nuevo acuerdo fiscal denominado Acuerdo para el Fortalecimiento del Federalismo, a partir del cual se espera: “Impulsar la convergencia al equilibrio fiscal de cada jurisdicción en el año 2019 y mejorar de manera progresiva la calidad de servicios prestados por el Estado”, “Saldar las diversas demandas recíprocas”, e “Impulsar un desarrollo equilibrado y equitativo de la estructura productiva”.⁵⁴

En segundo lugar, de modo simultáneo al acuerdo fiscal, la nueva ley de “Reparación Histórica” plantea, entre otras cosas, “la actualización de haberes para Jubilados y Pensionados, abonar los juicios previsionales y la creación de la Pensión Universal para Adultos Mayores”. Esta “ley ómnibus” incluye además de lo ya mencionado:

- Un articulado referente a la reforma tributaria para los cual, los artículos 77 al 80 plantean la creación en el ámbito legislativo nacional de la “comisión bicameral para la reforma tributaria”; allí se establece su conformación, sus objetivos, su presupuesto y modalidad de trabajo.
- La ratificación de los acuerdos suscriptos por las provincias y el gobierno nacional respecto de la devolución gradual de la coparticipación (artículos 24 a 26).
- La actualización del proceso de armonización previsional (artículo 27). Allí se plantea que el PEN por medio del organismo pertinente arribe en un plazo de 120 días a un acuerdo con las provincias cuyos sistemas previsionales no fueron transferidos para armonizar condiciones y requisitos. Además, establece que la ANSES llevará adelante auditorías a fin de evaluar los estados contables y los avances en el mencionado proceso y que “las transferencias de fondos deberán ser determinadas en función de: 1) los desequilibrios

⁵⁴ Este acuerdo se firmó en la ciudad de Puerto Madryn, provincia del Chubut, el 2 de agosto de 2016.

que estaría asumiendo la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) si el sistema previsional de que se trata hubiese sido transferido a la Nación y 2) de los avances realizados en el proceso de armonización”.⁵⁵

- La creación del Consejo de Sustentabilidad Previsional, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el cual “tendrá a su cargo la elaboración de un proyecto de ley que contenga un nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto para su posterior remisión por el Poder Ejecutivo nacional a consideración del Honorable Congreso de la Nación”. El Consejo tendrá un plazo de tres años para cumplir su cometido.

Este nuevo pacto fiscal que, como dijimos, podría ser considerado el cuarto desde 1988, constituye la confirmación de que nos encontramos frente a un “fenómeno robusto” (Tilly, 2000), que se expresa de modo recurrente en la obtención de un consenso circunstancial frente a cada cambio de gobierno, y que no solo remite a esta ley sino a las dificultades del federalismo fiscal argentino. Por lo general, estos nuevos pactos se expresan en un nuevo arreglo “Nación-provincias” que implica una dilación de los problemas de fondo del federalismo. Para esta oportunidad, llama la atención la relación que pueda establecerse entre la propuesta de creación de un nuevo régimen previsional nacional, como aquí se sostiene (y en un plazo de tres años), al mismo tiempo que se da continuidad a la propuesta de armonización que data del último cambio de gobierno del siglo xx y que también significa una reforma para los regímenes provinciales existentes. Sin embargo, para esta ley, pasó inadvertido el fenómeno de las asignaciones provinciales complementarias que desarrollamos en el apartado “Las cajas provinciales transferidas y los estipendios complementarios”. Además, como nota ilustrativa de esta reseña descriptiva, cabe destacar que el 15 de junio de 2016, el presidente de la Comisión Federal de Impuestos (CFI) institucionalizó el esquema impositivo de la coparticipación federal vigente, llamándolo del modo en que era caricaturizado por la mayoría de los analistas: la resolución dice “... institúyese para la CFI el Laberinto de la Coparticipación Federal de Impuestos...” (CFI, Ley 25.548, resolución 62/2016, 15/6/2016).⁵⁶

Según Horacio Cao (2009), en los años noventa no se aprobó un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos porque fue imposible hacer consistente el federalismo fiscal con el ajuste estructural, pues mientras que

⁵⁵ Cumplido el plazo no hemos encontrado información de avances respecto de este punto.

⁵⁶ El término es atribuido al especialista norteamericano Richard Bird.

el equilibrio fiscal del sector público consolidado era el requisito para el funcionamiento de la convertibilidad, el apoyo político de los gobernadores en el parlamento era el requisito para la gobernabilidad y ese requisito, mediado por la sobrerrepresentación de las provincias con baja población, es el que permite su cooptación. Para este autor, mientras que la ortodoxia pensaba que el régimen de coparticipación debía ajustar el gasto a la recaudación, cierto revisionismo respecto del comportamiento fiscal, surgido durante el segundo lustro del este siglo, plantea que hay que asumir que esta configuración histórica de la coparticipación federal de impuestos forma parte del régimen político argentino.⁵⁷ Se confirma así un juego político en el que “alrededor de las transferencias nación-provincias se construyó un sistema que le permite al gobierno central comprar gobernabilidad, que es un elemento fundamental de la política argentina” (Cao, 2009: 142). Unos años antes, con una ponderación similar, un reconocido académico especialista en federalismo fiscal planteaba que desde 1988 se abrió un período de nuestra historia fiscal “caracterizado por una constante presión sobre el régimen. Pese al mandato constitucional, no se logró una ley. En parte, por la dificultad inherente al régimen; pero principalmente porque a uno de los actores (el Gobierno Nacional) le convenía mantener el vacío legal y cubrirlo con parches. La confusión alrededor del régimen no parece haber sido casual, sino parte de la estrategia de armar una madeja en la que todo quedara oscuro, mezclado y confuso. El Congreso nunca aportó claridad ni guías para la discusión” (Porto 2003: 59). A este régimen transitorio, este autor lo llama “federalismo coercitivo”.

Reflexiones finales

Desde el punto de vista normativo, el esquema propuesto para la armonización previsional estaba encaminado a poner en igualdad de condiciones a los beneficiarios de las cajas provinciales no transferidas respecto del sistema nacional y a hacer más equitativos los costos fiscales de las provincias que se desprendieron de sus cajas con las que no lo hicieron. En la práctica, la llamada armonización derivó en un proceso muy complejo que hasta ahora no resolvió las asimetrías entre los beneficiarios de los sistemas provinciales entre sí y con los del sistema nacional y que tampoco resolvió la inequidad con respecto a la asignación de recursos fiscales entre las provincias. Pues, por un lado, los

⁵⁷ Puede entenderse que forman parte de dicho revisionismo, que Cao no refiere, algunas de las opiniones de especialistas reseñadas en Andrade *et al.* (2016).

montos transferidos en diferentes momentos a cada una de las jurisdicciones no consiguieron que estas cumplieren los compromisos de homogeneizar los requisitos y las condiciones de sus sistemas con el nacional; y por otro lado, porque los componentes financieros de los convenios están condicionados en primera instancia por los déficit particulares de las cajas provinciales y luego por las modalidades de su cumplimiento (desembolsos del Estado nacional y ejecuciones de los estado provinciales). Así, las posibilidades de ecualización parecen tornarse improbables tanto por el entramado normativo vigente como por las condiciones políticas e institucionales de las provincias que aún poseen sus cajas previsionales.

Las modificaciones introducidas a este escenario por los fallos de la CSJ no parecen modificar este rumbo; tampoco la observación de la reciente sanción legislativa que afecta al sistema previsional y el anuncio del debate de un nuevo pacto fiscal. Por su parte, sí resulta un dato relevante y, hasta ahora ignorado por la “agenda pública”, la aparición de estipendios provinciales complementarios en provincias que desguazaron sus sistemas previsionales. Pues, aún en aquellos casos en los que estos pagos se justifiquen en fallos judiciales que remitan a legislación olvidada, negada u obviada por los convenios de transferencia y por sus respectivas adendas, su simple existencia, en las tres provincias aquí aludidas, deja abierto un interrogante respecto de su posible generalización, echa por tierra cualquier viso de seriedad de las reformas de los último veinticinco años y, sin dudas, cuestiona la propuesta actual.

La transferencia de cajas previsionales provinciales a la nación, así como el proceso de armonización de los parámetros de las cajas no transferidas nos permiten señalar varias cuestiones:

- que el proceso de transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales a la nación fue resistido, incompleto y,
- que en algunos casos (como Tucumán, La Rioja y Catamarca) las prescripciones de los convenios suscriptos no fueron cumplidas, mientras que su implementación obvió cláusulas constitucionales permitiendo demandas judiciales que pusieron en tela de juicio los propios convenios, sometiéndolos a sucesivas adendas o propiciando procesos de judicialización y demandas cuya transparencia está seriamente cuestionada;
- que pese a que los convenios de transferencia contenían cláusulas que inhibían a las provincias de legislar sobre cuestiones previsionales, estas

no solo han seguido haciéndolo sino que han creado nuevos organismos y fondos específicos para pagar sumas diferenciales;

- que tanto la transferencia como la armonización muestran profundos déficits institucionales que permiten la instalación de privilegios y diferenciación;
- que este conjunto de dificultades debilita los intentos de homogeneización paramétrica del sistema previsional,
- que, en definitiva, el proceso de armonización previsional afecta la capacidad diferencial de protección social de las provincias sin lograr su objetivo de homogeneidad paramétrica, pues este queda subordinado a convenios que son signados por la modalidad de *acuerdos políticos puntuales* que toman como variable central para dicha negociación el déficit de las cajas provinciales.

Posfacio

Modificaciones normativas e institucionales a partir de 2016

Este trabajo comprende un análisis del proceso de armonización previsional hasta la aprobación de la denominada Ley de Reparación Histórica, en 2016, aunque en lo que atañe a la armonización en sí, el proceso abierto por esta última ley solo fue referido, pero no analizado. Cabe destacar que en la última quincena de 2017 esa ley fue complementada por otras cuatro, de contenido fiscal y previsional. Ellas fueron las leyes 27426, 27428, 27429 y 27430 (las enunciamos en orden numérico, aunque la secuencia no fue estricta). La segunda, llamada de Consenso Fiscal, ratificó el acuerdo de noviembre de ese año entre el Poder Ejecutivo Nacional y las provincias, y en el Título II, “Compromisos asumidos por el Estado Nacional”, inciso j, dispuso “... eliminar los mecanismos de penalización por armonización” y en el inciso i: “aumentar la asignación del presupuesto nacional a las cajas no transferidas [...] y mantener los mecanismos de anticipos automáticos, sobre la base de los déficits determinados del año anterior”. De ese modo, el Estado nacional sigue socorriendo los déficits previsionales provinciales sin contar con mecanismos de exigibilidad de la armonización paramétrica, lo que de hecho significaría el final de esta última.

Bibliografía

- Abal Medina, Paula (2015). “Dilemas y desafíos del sindicalismo argentino. Las voces de los dirigentes sindicales sobre la historia política reciente”. *Revista Trabajo y Sociedad*, n° 24. Disponible en: www.unse.edu.ar/trabajosociedad.
- Alonso, Guillermo (2000). *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Andrade, Hugo (2016). “Presupuesto, revalúo e impuesto inmobiliario”. En López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos R. y Mangas Martín (comps.), *Notas de economía plebeya*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Arza, Camila (2010). “La política previsional argentina (1944-2002). De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”. En Torrado, Susana, *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Balbo, Elvira (2014). “El Pacto Fiscal I del año 1992. Génesis y evolución de un acuerdo conflictivo”. 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Los Sistemas de Seguridad Social, Financiamiento y Sustentabilidad.
- Beccaria, Alejandra y Danani, Claudia (2014). “El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Belmartino, Susana (2005a). “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”. En Suriano, Juan (dir.), *Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2005b). “Crisis y reformulación de las políticas sociales”. En Suriano, Juan (dir.), *Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Berteau, Aníbal Oscar (2010). “Cumplimiento asimétrico del pacto fiscal”. Presentado en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de Córdoba.
- Bertranou, Fabio; Cetrángolo, Oscar; Grushka, Carlos, y Casanova, Luis (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: Reformas, Cobertura y Desafíos para el Sistema de Pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y OIT.

- BID (1996). "Programa sectorial de reforma de las cajas previsionales provinciales. Resumen ejecutivo". Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=432095>.
- Cao, Horacio (2009). "Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la coparticipación federal de impuestos". *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, n° 26.
- Capello, Marcelo y Galassi, Gabriela (2009). "Los problemas actuales del federalismo fiscal argentino". *Studia Politicae*, n° 17, pp. 31-64.
- Caravaca, Jimena (2011). ¿Liberalismo o intervencionismo? *Debates sobre el rol del Estado en la economía argentina, 1870-1935*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2012). "Raúl Prebisch, la economía y los economistas. Entre una crisis y la crisis, 1930-1935". *Estudios críticos del desarrollo*, vol. II, n° 3, segundo semestre.
- Carnoy, Martín (2001). "La articulación de las reformas educativas en la economía mundial". *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 111-120.
- CEMUPRO (2011). "Diagnóstico y aportes a la Reforma del Sistema Previsional", Centro de Estudios Municipales y Provinciales, Buenos Aires.
- Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier (2003). "Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y alternativas". Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo.
- Cetrángolo, Oscar; Delfino, Laura y Jiménez, Juan P. (1996). "Antecedentes normativos del régimen de coparticipación federal de impuestos". Serie Documentos, n° 1, abril Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires.
- Costa, María Ignacia; Curcio, Javier y Grushka, Carlos (2014). "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el sistema de seguridad social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Damill, Mario (2005). "La política económica: del viejo al nuevo endeudamiento". En Suriano Juan (dir.), *Nueva Historia Argentina. Tomo X: Dictadura y Democracia (1976-2000)*. Buenos Aires: Sudamericana.

- Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) (2011). *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (coords.) (2014). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De Swaan, Abram (1992). *A cargo del Estado Teoría política y social*. Barcelona: Pomares.
- Dvoskin, Nicolás (2015). “Del derecho a la economía: las principales referencias teóricas en la política de seguridad social argentina (1949-1983)”. *Estudios Sociales del Estado*, vol. 1, n° 1, primer semestre. Disponible en: <http://www.estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/21/21>.
- Elías, Daniel (2013). “La previsión Social y los jóvenes”. Presentado en San Miguel de Tucumán, Consejo Federal de Previsión Social.
- Falappa, Fernando y Andrenacci, Luciano (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento-Biblioteca Nacional.
- Falappa, Fernando y Mossier, Verónica (2014). “Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana, (coords.) (2014). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, cap. V. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Foro Universitario de Estudios Fiscales (2016). “Presupuesto, revalúo e impuesto inmobiliario”. En Lopez Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos y Mangas, Martín (comps.), *Notas de economía plebeya*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- García Rapp, Jorge (2005). “La reciprocidad jubilatoria en el sistema previsional argentino”. *Revista de Jubilaciones y Pensiones*, n° 14 (mar. 2004/feb. 2005). Disponible en: <http://biblioteca.calp.org.ar/meran/opac-detail.pl?id1=67082#.XNGicY5KjIU>.
- García Rapp, Jorge y Merlinsky, Eduardo (2000). “Argentina, el sistema previsional: situación actual y perspectivas”. Estudio técnico elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Grassi, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década Infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
- Hernández, Antonio M. (dir.) (2008). *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- (2013). “La coparticipación impositiva Federal”. Presentada en la Jornada Interacadémica sobre “El Federalismo Fiscal Argentino”. Junio, s/d.
- IERAL, Fundación Metropolitana (2012). “Análisis Integral de la Situación Fiscal de la Provincia de Catamarca y Perspectivas a Mediano Plazo Compromiso a Futuro en Materia Previsional”. Provincia de Catamarca, Consejo Nacional de Inversiones, Informe Final, octubre. Disponible en: <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2012/01/49928.pdf>.
- Martucelli, Danilo y Svampa, Maristella (1997). *La plaza vacía*. Buenos Aires: Losada.
- Melamud, Ariel (2016). “Fallo de la CSJN: impacto fiscal y posibles escenarios”. ASAP, Buenos Aires. Disponible en: <https://docs.asap.org.ar/public/doc/Informe%20fallo%20de%20la%20CSJN%202015>.
- Mercuri, Mario Daniel (coord.) (2013). *La Caja, 100 años: Vieja y Cordobesa*. Córdoba: Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba.
- Porto, Alberto (2003). “Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos”. Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2. Proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal: Una Propuesta para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina” (Alberto Porto, dir.). Disponible en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar>.
- Rapoport, Mario (2011). “Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas”. En Vázquez Blanco, Juan Manuel y Franchina, Juan Santiago (comps.), *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*. Buenos Aires: Prometeo.
- Repetto, Fabián (coord.) (2001). “Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90. Un estudio comparado”. Documento N° 57, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional-Fundación Gobierno y Sociedad/Grupo Sophia.
- Roca, Emilia (2001). “La Seguridad social en un contexto de precariedad laboral”. Presentado en Seminario Precariedad Laboral, Vulnerabilidad Social y Seguridad Socioeconómica, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas

Públicas (CIEPP), Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires.

Rodrigo, Lucrecia (2006). “La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90”. *Revista Complutense de Educación*, vol. 17, n° 1, pp. 89-100.

Sánchez Román, José Antonio (2013). *Los argentinos y los impuestos: lazos frágiles entre la sociedad y el fisco en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Tilly, Charles (2000): “Análisis históricos de procesos políticos” [“Historical Analysis of Political Processes”, Columbia University, 12 de noviembre de 2000. Traducción y notas María Leonor Milla. S/d]. Publicado en Turner, Jonathan H. (ed.) (2001), *Handbook of Sociological Theory*. New York: Plenum.

Capítulo 4

Régimen de trabajo, protecciones y desprotecciones de los trabajadores agrarios en la Argentina: un largo camino de avances y retrocesos entre los siglos XX y XXI

María Victoria Deux Marzi

Introducción

En este capítulo nos dedicaremos a uno de los grupos históricamente caracterizados por altos niveles de desprotección, los trabajadores rurales, para el cual la institucionalidad del régimen laboral tuvo importantes cambios en el período tratado por este libro. En esta dirección nos dedicaremos a reconstruir las protecciones y derechos reconocidos para estos trabajadores, identificando las diferencias y los puntos de continuidad respecto de los sistemas de protección laboral y social preexistentes.

En particular, haremos foco en el período 2012-2015, durante el que entró en vigencia la Ley 26727/11 que reconoció un conjunto de derechos y protecciones para los trabajadores agrarios¹ y creó el Registro Nacional de

¹ La ley define como “trabajador agrario” a “todo aquel que desempeñe labores propias de la actividad agraria, dirigidas a la obtención de frutos o productos primarios a través de la realización de tareas pecuarias, agrícolas, forestales, hortícolas, avícolas, apícolas u otras semejantes, siempre que estos no hayan sido sometidos a ningún tipo de proceso industrial” (Ley 26727, artículo 4). A diferencia de la ley anterior que identificaba a este grupo laboral como “trabajadores rurales”, la legislación de 2011 hace referencia en su denominación al vínculo de los

Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) –antes a cargo de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores y de las organizaciones de la llamada Mesa de Enlace– bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (METYSS) (artículos 106 y 107). Con el pasaje del registro a manos del Estado nacional la ley buscó igualar a los trabajadores rurales con el resto de los trabajadores del país, específicamente en lo que refiere al rol del Estado en el ejercicio del poder de policía del trabajo y a la protección de sus derechos laborales.

La reconstrucción que aquí nos proponemos cobra especial relevancia en el momento específico en el que se escribe este capítulo, coincidente con el “achicamiento” y “reorganización institucional” del organismo, decretada en septiembre de 2016, luego de que la Corte Suprema de Justicia Nacional declarara la inconstitucionalidad de los dos artículos que le dieron nacimiento al RENATEA.² Esta disolución “de facto” del organismo puede constatare a partir de dos hechos medulares: el despido de la mayoría de sus trabajadores (con el completo desconocimiento del convenio colectivo del trabajo³ y de los derechos reconocidos en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional), y el cese de los programas y prestaciones, con excepción de la registración y la prestación por desempleo.

Los fundamentos que dieron sentido al RENATEA como organismo estatal encargado de registrar y fiscalizar el trabajo agrario y los que se utilizaron para su disolución son fundantes de dos posicionamientos opuestos referidos al “rol del Estado en materia de protección social y laboral”. Y en ellos encontramos la relevancia del RENATEA y del proceso iniciado por la Ley 26727, en el que después de más de treinta años se buscó que el Estado recuperara su papel protagónico en materia de políticas de protección laboral en el ámbito rural, y particularmente en la definición y ejecución de los instrumentos y herramientas para revertir procesos de precarización laboral.

Para situar estos sucesos en el proceso histórico en el que sucedieron, en el primer apartado del capítulo reconstruimos sintéticamente los antecedentes de

trabajadores con la actividad agraria y amplía el grupo comprendido a todos aquellos que se desempeñan en actividades dirigidas a la obtención de frutos o productos primarios.

² Decreto 1014/16 y Resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores agrarios, 24/11/2015. Disponible en http://www.archivoinfojus.gob.ar/upload_archivos/10657_100091_FALLO%20CORTE%20RENATEA.pdf (última consulta: 29/6/2016).

³ Convenio Colectivo de Trabajo N° 1453/15 E, homologado por el MTEYSS, mediante Resolución MTEYSS N° 228/15.

los regímenes especiales de protección para los trabajadores rurales, desde los códigos rurales sancionados a partir de la organización nacional a mediados del siglo XIX hasta nuestros días. Dedicamos el resto del apartado a las implicancias de la Ley 26727 del Nuevo Régimen de Trabajo Agrario de diciembre de 2011, por lo que las referencias bibliográficas acerca del proceso histórico van a ser mencionadas y citadas para que el lector se remita a ellas en caso de interés.

En el segundo apartado describimos los cambios ocurridos en la dimensión institucional-administrativa a partir de la última ley y particularmente de la creación del RENATEA. Para ello, caracterizamos la estructura administrativa del organismo, su forma de administración y gobierno, los recursos patrimoniales disponibles y sus flujos económico-financieros, y repasamos las principales acciones y políticas implementadas durante la gestión estatal del registro, en el período 2012-2015.

Finalmente, en el tercer apartado nos centramos en los actores involucrados, específicamente en los asalariados agrarios y su grupo familiar, para acercarnos a conocer la *capacidad de protección* de dicho régimen, dimensionando las posibilidades (e imposibilidades) cualitativas y cuantitativas de satisfacción de las necesidades de reproducción de este grupo sociolaboral.

Siguiendo la tradición y el enfoque de este libro y de sus precedentes, esperamos que el capítulo contribuya a conocer ciertos aspectos medulares de este régimen de protección: el *alcance y capacidad de protección* de las políticas implementadas en el período 2012-2015 en términos de la cobertura cuali y cuantitativa de dicho régimen, y de las *garantías de la protección* instituidas a partir de los procesos de reconocimiento de derechos a los que da lugar, el papel del Estado, la definición o no de grupos “merecedores” de esas garantías, etcétera. Para ello, nos basamos en el relevamiento, sistematización y análisis de fuentes documentales institucionales, estadísticas, normativas y legislativas. Asimismo, incorporamos los resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios y empleados del organismo principalmente a cargo de la protección de los trabajadores rurales, el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios.

Historia de las protecciones laborales en el sector agrario

Los primeros gobiernos patrios se encontraron con dos necesidades económicas y políticas concretas: afincar a la población trabajadora a las tierras y atender las necesidades de la Guerra de la Independencia. Las amplias y despobladas extensiones de tierra que constituían por entonces lo que luego sería el terri-

torio argentino carecían de mano de obra estable. En consecuencia, el arraigo de la población trabajadora a la tierra se tornó la principal cuestión a resolver. La “Papeleta de Conchabo” fue el primer instrumento, emitido por el patrón, que probaba dicho arraigo.⁴ Constituía un contrato escrito y debía ser visada por el comisario, juez del partido o juez de paz.

El disciplinamiento de la fuerza de trabajo potencialmente agraria fue una de las principales preocupaciones del Estado y de los propietarios durante la organización nacional. Así, los primeros códigos rurales buscaron cortar los medios de subsistencia alternativos al trabajo asalariado (como la producción para el autoconsumo y la producción para el mercado) y al mismo tiempo impulsaron medidas para controlar y reprimir a la población que pretendía “vivir sin trabajar” (Sabato, 1985). Esta fue la inspiración de los códigos rurales de Buenos Aires (1865), Santa Fe (1867), Corrientes (1871), Entre Ríos (1873), Catamarca (1878), Mendoza (1880). Estas leyes definían al “patrón” como quien contrataba a una persona en beneficio de sus bienes rurales, y como “peón rural” a quien prestaba servicios por un salario. De esta forma, las “leyes de estancias” consagraban las primeras divisiones entre personas trabajadoras permanentes y temporarias; establecían que los contratos debían ser escritos expresando las condiciones, los servicios, la duración y el salario, que se debía firmar en el Libro de Conchabos ante el Juez de Paz, y que el peón solo tenía derecho a descansar los domingos y los días de fiestas religiosas, salvo en ocasiones excepcionales o épocas de cosecha; prohibía la rescisión unilateral del contrato por parte del peón, y en el supuesto de que este así lo hiciera, se lo consideraba como desobediente, haragán u ocioso; y determinaba que el patrón podía despedirlo en cualquier momento y sin responsabilidad alguna.

Las primeras iniciativas en torno a la protección del trabajador agrario tuvieron lugar de la mano de la legislación laboral sancionada durante las primeras décadas del siglo xx para regular las relaciones en el sector industrial. Es así que las previsiones atinentes al trabajo rural se incorporaron por medio de textos que normaban las relaciones de trabajo en aquel sector. Por ejemplo, la Ley 9688 de Accidentes de Trabajo del año 1915 legislaba sobre la mano de obra de las industrias forestales o agrícolas, aunque en rigor el objeto de la

⁴ La papeleta se convirtió en un verdadero salvoconducto para el peón que abandonaba los límites de la estancia, ya que ausentarse de los mismos sin el citado documento, les confería la categoría de “ocioso” y “vago”, conductas que eran penalmente tipificadas y sancionadas con una pena de alistamiento obligatorio de incierta duración en un ejército necesitado de tropas para las guerras de la independencia.

misma era atender a los riesgos industriales y se refería al tema agrario solo de modo tangencial.

A partir de la década de 1940 se crearon normativas de mayor trascendencia. En 1942 se sancionó la Ley 12789 conocida como “Ley de Conchabadores” para regular el trabajo de los intermediarios que participaban en la contratación de trabajadores y trabajadoras temporarios, que debían trasladarse de una provincia a otra, abandonando su lugar de residencia habitual. Disponía previsiones sobre las *condiciones de higiene* de los vehículos utilizados para el traslado y posterior regreso del personal, el otorgamiento de la *vivienda* durante el trabajo y normas sobre *asistencia médica y farmacéutica*. Además, desterraba la posibilidad de exigir al trabajador una indemnización en caso de que quedara incapacitado durante su labor, como era uso y costumbre hasta el momento, y aseguraba a la persona afectada la mitad de su salario durante treinta días.

Una de las normativas más relevantes referida al trabajo agrario fue el “Estatuto del Peón”, sancionado por el Decreto Ley 28169 en el año 1944. El mismo regulaba las condiciones de trabajo rural en todo el país, su retribución, las condiciones de seguridad e higiene, alojamiento, alimentación, descanso y reglas de disciplina, aplicándose a aquellas tareas que, aunque participaran de características comerciales o industriales propiamente dichas, utilizaran “obremos” del campo o se desarrollaran en los medios rurales, montañas, bosques o ríos con la expresa excepción de las faenas de cosecha.

Respecto de las remuneraciones, el estatuto establecía *salarios mínimos* para los peones de ambos sexos, mayores de 18 años, e incluso para los contratados a destajo, para quienes la retribución conjunta no debía ser inferior al mínimo consignado en el texto de la norma. Con posterioridad, en el año 1964, y basándose en este antecedente, la Ley 16459 referida al salario mínimo vital fijó ingresos mínimos obligatorios para los trabajadores en general, haciendo mención explícita a los del sector agropecuario.

Respecto de la regulación de la *jornada laboral*, si bien el Estatuto del Peón explicitaba que no buscaba alterar de ningún modo el régimen horario habitual de las tareas rurales, introducía una novedad al declarar obligatorias pausas por la mañana, para el almuerzo y la tarde. Asimismo, declaraba obligatorio el descanso dominical, día en el cual solo se autorizaba la realización de trabajos absolutamente urgentes y que no pudieran paralizarse sin grave perjuicio; disponiendo un descanso compensatorio para quienes se ocuparan en tal día.

Uno de los principales avances en sentido protectorio de los trabajadores fue el que establecía las características requeridas para el *alojamiento y la vivienda*, imponiendo condiciones mínimas de abrigo, aire, luz natural y espacio; y el

mobiliario necesario para una vida mínimamente digna. En materia de *higiene y seguridad* en el trabajo, disponía que los patrones debían proveer de trajes y calzados adecuados para la lluvia y el barro a sus empleados rurales, cuando las condiciones los requerían.

También asignaba al patrón la responsabilidad y la obligación de la *asistencia médica y farmacéutica*, como complemento del salario de sus empleados. Asimismo, definió que cada establecimiento o empleador debía tener un botiquín de primeros auxilios y debía cooperar en la lucha contra enfermedades endémicas en las regiones insalubres, conforme a directivas y disposiciones de las autoridades sanitarias. El estatuto también introdujo el derecho a *vacaciones pagas* para aquellos empleados que tuvieran una antigüedad superior a un año continuado de servicios.

Finalmente, estableció protecciones ante situaciones de *despido*, determinando que los trabajadores con una antigüedad superior a un año no podían ser despedidos sin justa causa; debiendo abonárseles en caso de producirse su desvinculación bajo tales circunstancias una indemnización consistente en medio mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de seis meses.

En el año 1947 se sancionó la Ley 13020, orientada a los trabajadores temporarios o cosecheros, conocida como “Ley de los Cosecheros”. Esta normativa regulaba la actividad de recolección, corte, trilla y manipulación de cosechas. Así como el Estatuto del Peón atendía las condiciones de trabajo rural permanente, esta ley se refería al personal “no permanente” o estacional.

Su objetivo básico fue la creación de la Comisión Nacional de Trabajo Rural (CNTR), en la órbita del entonces Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para regular las condiciones de asistencia sanitaria, alimentación adecuada, vivienda higiénica, y horarios establecidos de antemano para el trabajo. Creaba, asimismo, las Comisiones Paritarias Locales cuya atribución principal fue fijar las condiciones y jornadas de trabajo por zonas y según ciclo agrícola, tarea y cultivo, a la cual debían sujetarse todos los trabajadores jornalizados o a destajo que trabajaran bajo la modalidad “no permanente”.

En el año 1971 se creó el primer ente de derecho público a cargo de la administración de los aportes y contribuciones patronales provenientes de las actividades rurales, el Instituto de Servicios Sociales para Actividades Rurales y Afines (ISSARA), que comprendía a trabajadores y productores, y tenía por objeto la protección de la salud de la población rural actuando exclusivamente como financiador de las prestaciones médico-asistenciales. Los fondos sociales de la institución eran aportados por los productores y los trabajadores, siendo los primeros los agentes de retención. El directorio estaba conformado por

cuatro representantes de los trabajadores nucleados en la Federación Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (FATRE, actualmente UATRE),⁵ cuatro representantes de asociaciones empresarias y un síndico.

Hasta aquí, este sintético recorrido por la historia de las protecciones del trabajo rural hace evidente que tanto el Estatuto del Peón como la Ley de los Cosecheros representaron claros avances en el reconocimiento de derechos y la definición de protecciones para este grupo de trabajadores. Sin embargo, ambos fueron derogados en el año 1980, durante la última dictadura militar, por el Decreto Ley 22.248/80, que además excluyó al trabajador rural de las previsiones y el amparo de la Ley 20744/74 de Contrato de Trabajo.

Este decreto, sancionado durante el llamado Proceso de Reorganización Nacional, además prohibía expresamente el derecho de huelga, estableciendo que “los diferendos que se suscitaren no podrán dar lugar a la paralización del trabajo, debiendo acatarse las disposiciones que para solucionar el conflicto dictare la autoridad de aplicación”. Todo ello tuvo lugar en el marco de un conjunto de medidas demandadas por el sector de productores y empleadores agrarios, como la disolución de la Junta de Granos y de Carnes, el cese de las retenciones a las exportaciones, el establecimiento de un tipo de cambio único, la reducción de los aranceles a la importación, y la eliminación de las comisiones paritarias zonales. En palabras de Jorge Elizondo, se trató de un decreto “de indudable factura oligárquica, que ha negado a estos trabajadores la mayor parte de los derechos individuales y colectivos que nuestra normativa laboral reconoce a los obreros y empleados que trabajan en el ámbito urbano e industrial” (2012: 15). El mismo continuó vigente durante casi tres décadas de democracia, hasta la sanción de la Ley 26727 en 2011.

En noviembre de 1999 se promulgó la Ley 25191, por la que se creó la Libreta de Trabajo Rural, destinada a regir la contratación de los trabajadores rurales permanentes y transitorios de todo el país. Asimismo, creó una dependencia registral obligatoria para empleadores y trabajadores dedicada a la emisión de dicha libreta: el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), e instituyó una prestación por desempleo.

Retomando algunos antecedentes históricos, la libreta de trabajador rural se creó como un documento personal, intransferible y probatorio de

⁵ La Federación Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (FATRE) se creó en 1947 para reunir y representar a todos los trabajadores del sector. Si bien su alcance era nacional, el grueso de las seccionales se encontraba en la región pampeana. En 1988, una resolución del entonces Ministerio de Trabajo de la Nación definió que FATRE tomara el carácter de “unión”, por lo que su denominación pasó a ser Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE).

relación laboral; que entre otras cosas, serviría como certificado de servicios, remuneraciones y de inicio y cese de la relación laboral (Brondo y Luparia, 2001).

El RENATRE se constituyó como un ente autárquico de derecho público no estatal que tenía como propósito controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley a empleadores y trabajadores, expedir la libreta de trabajo agrario y otorgar la prestación por desempleo. Estaba constituido por empleadores y trabajadores y dirigido de igual manera que el anterior Instituto de Servicios Sociales de 1971. Así, el organismo resultó administrado por las entidades patronales rurales y una única organización sindical con personería gremial, UATRE; siendo el único registro oficial coadministrado por los propios empleadores, a quienes debía exigirse precisamente el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley. Asimismo, la ley habilitó el ejercicio del poder de policía –función indelegable del Estado– a los propios empleadores rurales.

De esta manera, la avanzada de las patronales agrarias que comenzó con la dictadura militar, hacia finales de los años noventa llevó al desmantelamiento de la presencia sindical en los lugares de trabajo y a la concentración del poder de representación en una única entidad fuertemente emparentada con las patronales rurales. Como no podía ser de otra manera, ello llevó también a la consecuente pérdida de espacios de denuncia y reivindicación de derechos (Berger y Bober, 2010).

Finalmente, en el año 2011, con la aprobación de la Ley 26727, se instituyó el Nuevo Régimen de Trabajo Agrario, en reemplazo del régimen estatutario del gobierno de facto, y modificó la Ley 25191/99 al transferir las funciones del RENATRE a una entidad autárquica y estatal, en jurisdicción del MTEySS. Es así que en el marco de un proceso iniciado en el año 2003, caracterizado entre otras cosas por la recuperación del rol del Estado como rector de las políticas laborales y sociales, en el marco de la reivindicación del carácter virtuoso de su intervención, principalmente en materia de distribución del ingreso y la riqueza (Danani y Hintze, 2014), se creó el RENATEA cuya función principal fue promover la registración y otorgar protección a los trabajadores agrarios, a través del sistema integral de prestaciones.

La Ley 26727/11 tuvo como objeto regir el contrato de trabajo agrario y los derechos y obligaciones de los trabajadores y empleadores del sector, e introdujo un cambio profundo al igualar las condiciones de trabajo y las protecciones laborales con las correspondientes a las de los trabajadores de

otras ramas de actividad.⁶ Algunos de los principales cambios introducidos fueron:

- Aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo y del Régimen de Negociación Colectiva a los trabajadores y trabajadoras del sector agrario que hasta el momento se encontraban expresamente excluidos. El Nuevo Régimen de Trabajo Agrario favoreció la igualación de derechos laborales con los trabajadores de otros sectores en todos aquellos aspectos no regulados específicamente por la Ley 26727/11.
- Prohibición de la actuación de empresas de servicios temporarios, agencias de colocaciones o cualquier otro tipo de intermediación privada en la contratación de trabajadores rurales.
- Reconocimiento de la modalidad contractual “permanente discontinuo”. Anteriormente se regulaban dos modalidades contractuales: trabajadores permanentes y no permanentes o temporarios. La nueva ley introdujo una nueva modalidad de contratación, reconociendo los empleos en actividades cíclicas o periódicas de manera consecutiva. De ese modo, el nuevo régimen laboral tipificó tres modalidades contractuales: contrato de trabajo permanente de prestación continua; contrato de trabajo temporario; contrato de trabajo permanente de prestación discontinua, que a partir de la segunda contratación consecutiva garantizan a los trabajadores los mismos derechos y beneficios que a los trabajadores permanentes. El reconocimiento de esta nueva modalidad se basó en los mismos criterios que la Ley de Contrato de Trabajo aplica a otras actividades estacionales de carácter consecutivo.
- Igualdad de derechos ante situaciones de despido: determinó que, ante la extinción del vínculo, se aplicaban todas las normas del Capítulo XII de la Ley de Contrato de Trabajo, lo que implica que los trabajadores rurales tienen derecho al preaviso o su indemnización sustitutiva, a la integración de los salarios del mes de despido y al régimen indemnizatorio.

⁶ El Decreto 1014/16 declaró la “reorganización institucional” del RENATEA, y derogó el Decreto 300/13 por el cual se reglamentaban las prestaciones y programas del organismo. En el texto indicaremos con notas al pie las medidas que a la fecha de elaboración de este libro ya no están vigentes, y en el posfacio de este capítulo reseñaremos los principales cambios introducidos a partir de este decreto de septiembre de 2016.

- Regulación del trabajo a destajo: se llamó pago “por rendimiento de trabajo” a la remuneración bajo esta forma de contratación y se determinó que el salario no podría ser inferior a la remuneración mínima que la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA) fije para esa actividad por unidad de tiempo o, en su defecto, la que se encuentre fijada con carácter general.
- Jornada de trabajo: se derogó la jornada de “sol a sol” y se estableció la jornada normal y habitual de ocho horas diarias y cuarenta y cuatro horas semanales de lunes hasta el sábado a la hora trece, la regulación de la jornada nocturna, y la jornada mixta.
- Vacaciones: la nueva norma aplicó lo dispuesto por la Ley de Contrato de Trabajo, aumentando los días de licencia por vacaciones para los trabajadores del sector.
- Licencias especiales: el Nuevo Régimen de Trabajo Agrario aplicó las licencias establecidas por la Ley de Contrato de Trabajo y estableció dos innovaciones importantes: la licencia parental y la licencia por maternidad para las trabajadoras temporarias.
- Vivienda, alimentación y traslados: estableció las condiciones para la vivienda y la alimentación de los trabajadores. Definió que los empleadores debían garantizar el traslado del trabajador y su grupo familiar en caso de que fuera contratado para residir en el establecimiento.
- Salario mínimo, vital y móvil: el artículo 32 de la ley determinó que las remuneraciones mínimas serían fijadas por la CNTA, y que no podrían ser inferiores al salario mínimo vital y móvil vigente.
- Prohibición del pago con “bonos, vales, fichas o cualquier tipo de papel o moneda distinta a la de curso legal de nuestro país” y de las retenciones, compensaciones, descuentos o deducciones del salario en concepto de precio de mercaderías vendidas por el empleador” (artículo 37 y 39).
- Jubilación ordinaria anticipada: se estableció el acceso a esta prestación con 57 años de edad y veinticinco años de servicios con aportes, sin distinción de sexo.
- Prestación por desempleo: la nueva ley redujo las condiciones para acceder a esta prestación (seis meses de aportes en los últimos tres años) con el propósito de incluir a los trabajadores con aportes discontinuos (trabajadores

con contratos temporarios o permanentes discontinuos).⁷ Asimismo, amplió sus beneficios adicionando prestaciones médico-asistenciales y el pago de las asignaciones familiares (AAFF) a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).⁸

- Prestación por sepelio: fue creado el seguro por servicios de sepelio bajo la órbita de RENATEA, y se designó a este como el único organismo facultado para la administración, recaudación, fiscalización y ejecución de los fondos correspondientes a este servicio. Asimismo, la ley extendió su cobertura a los integrantes del grupo familiar de los trabajadores agrarios, y a los trabajadores y familiares no afiliados al sindicato UATRE. Antes de la sanción de esta ley regía un convenio con este sindicato para que otorgara una prestación similar, financiándola con el 1,5% de los aportes patronales destinados al anterior organismo, RENATRE.⁹

Asimismo, el Nuevo Régimen de Trabajo Agrario promovió la contención socioeconómica del grupo familiar o conviviente del trabajador fallecido a través de: prestaciones por desempleo y prestaciones de salud; becas para la terminalidad educativa de los menores; financiamiento de proyectos productivos familiares; traslado del grupo familiar en caso de trabajadores migrantes; y provisión de espacios de contención para los niños de la familia.

Así, el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo y Servicio de Sepelio, quedó conformado por:

- Las prestaciones específicamente destinadas a las contingencias de desempleo o fallecimiento.¹⁰ A ello se adicionaron las AAFF y la cobertura médico-asistencial para el trabajador y su grupo familiar.

⁷ El Decreto 1014/16 dejó sin efecto esta reducción (establecida por el Decreto 300/13) retrotrayendo las condiciones de acceso a la prestación por desempleo a las establecidas por el Decreto 453/01, que exigían un mínimo de dieciocho meses de aportes en los últimos tres años para todos los trabajadores agrarios.

⁸ La Ley 26727/11 y su reglamentación (Decreto 300/2013) facultaron a la ANSES para la liquidación, control y puesta al pago de la prestación económica por desempleo, y la adición de las cargas de familia. Asimismo, la ley asignó a RENATEA la autoridad para evaluar y decidir la asignación del beneficio, así como la suspensión, reanudación o extinción del derecho a la prestación. Los fondos asignados para el seguro por desempleo son recaudados por la AFIP por cuenta y orden del registro y transferidos a la cuenta de este.

⁹ El Decreto 1014/16 dejó sin efecto el decreto 300/13 que reglamentaba el seguro de servicios de sepelio como una prestación de RENATEA.

¹⁰ A la fecha en que se escribe este artículo ambas prestaciones fueron modificadas por el Decreto 1014/16 en el sentido que se indicó en las notas anteriores.

La percepción de la prestación económica por desempleo podía recibirse de manera mensual o a través de la modalidad de pago único como medida de fomento del empleo. La percepción del seguro por servicios de sepelio era por única vez, y equivalía a cinco salarios (definidos según la CNTA) en caso de fallecimiento de algún integrante del grupo familiar del trabajador, o de siete salarios, en caso de fallecimiento de este.

- Otras prestaciones orientadas a la reinserción laboral, la formación y la creación de proyectos productivos del trabajador que sufrió la contingencia o su grupo familiar.¹¹
- Seguridad y riesgos del trabajo: el nuevo régimen determinó que el trabajador podría rehusarse a la prestación de trabajo en casos que impliquen posibles daños, condiciones insalubres o si el empleador no le proporciona los elementos de seguridad necesarios. Al mismo tiempo definió procedimientos y cuidados a cargo del empleador en los casos de manipulación o proximidad a sustancias tóxicas.

Finalmente, la última ley definió las obligaciones de trabajadores y empleadores, de las cuales dos de las principales fueron la inscripción de ambos ante RENATEA y la registración de trabajadores con el pago del correspondiente aporte patronal. Es así que la creación de este Nuevo Régimen de Trabajo Agrario buscó promover la registración como el mecanismo para que los trabajadores rurales accedieran a un conjunto de derechos que los sitúa en igualdad de condiciones respecto de otros trabajadores.

¹¹ Estas prestaciones se encuentran suspendidas desde diciembre de 2015.

Cuadro 1. Síntesis comparativa de las protecciones de la seguridad social comprendidas en las leyes 25191/99 y 26727/11

Contingencia	Legislación	
	Ley 25191 (1999)	Ley 26727 (2011)
Vejez	Jubilación a los 60 y 65 años para mujeres y hombres respectivamente con treinta años de aporte.	Jubilación ordinaria anticipada a los 57 años con veinticinco años de servicios.
Fallecimiento	Seguro de sepelio a cargo de UATRE (para trabajadores rurales afiliados).	Seguro de sepelio para el trabajador y su grupo familiar en caso de fallecimiento de cualquiera de ellos. Prestaciones adicionales para: - la inserción laboral, formación y capacitación de los beneficiarios; - la contención socioeconómica del grupo familiar o conviviente del trabajador fallecido.
Seguro de salud	A cargo de OSPRERA (obra social sindical de UATRE).	A cargo de OSPRERA.
Seguro por riesgos del trabajo		Reconoce el derecho de los trabajadores a rechazar condiciones inadecuadas. Define obligación de empleadores de garantizar condiciones de salubridad.
Asignaciones familiares (AF o AUH)		AF para trabajadores permanentes <i>con prestación por desempleo</i> . AUH para trabajadores temporarios o permanentes discontinuos <i>con prestación por desempleo</i> . A cargo de la ANSES. El RENATEA asigna derecho.
Seguro de desempleo	Seguro por desempleo.	Seguro <i>integral</i> por desempleo (incluye prestación económica, prestación médico-asistencial y programas de capacitación, formación y reinserción laboral).

Fuente: Elaboración propia basada en la legislación citada, decretos reglamentarios y resoluciones de RENATEA y MTEYSS.

El cuadro 1 sintetiza los cambios introducidos por la última ley en lo referido a los cinco componentes de la seguridad social. Como puede observarse, a diferencia de la legislación inmediata anterior, la nueva ley buscó ampliar los beneficios y protecciones de los trabajadores rurales reconociendo las especificidades de la actividad (considerada como de “tarear penosas, riesgosas o insalubres, determinantes de vejez o agotamiento prematuro”) y contemplando algunas de las necesidades del trabajador y su grupo familiar. En el anexo 1 se especifican los beneficios por componentes de la Ley 26727/11.¹²

Hasta aquí hemos caracterizado el régimen especial para los trabajadores agrarios tanto en su aspecto laboral como protectorio, y hemos repasado brevemente los antecedentes normativos desde los primeros códigos rurales del siglo XIX. En el próximo apartado haremos foco en los cambios introducidos por la última ley en el plano institucional-administrativo para caracterizar las maneras en que se institucionalizaron las protecciones de los trabajadores agrarios, el modo de administración, conducción y gobierno, el patrimonio y los ingresos y egresos implicados, y los resultados alcanzados en el período de gestión estatal (2012-2015).

El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios

Como ya se adelantó, la Ley 26727/11 creó el RENATEA como una entidad autárquica en jurisdicción del MTEySS (artículo 106, modificatorio del artículo 7 de la ley precedente 25191). El mismo absorbió las funciones y atribuciones que hasta el momento desempeñaba el RENATRE, y asumió como objetivo principal “velar por el correcto *registro* de las ocupaciones agrarias

¹² A través del Decreto 1014/16 se vuelve al sistema de prestaciones establecido por la Ley 25191/99 y por el Decreto 453/01. Por consiguiente, las protecciones logradas a partir de 2011 en materia de prestaciones de la seguridad social –y sistematizadas en la segunda columna del cuadro 1– quedan formalmente sin efecto con la sanción del mencionado decreto, aunque algunas ellas ya habían sido interrumpidas en el transcurso de 2016. A la fecha en que se escribe este capítulo no hay información oficial sobre posibles cambios en la edad jubilatoria ni sobre los derechos reconocidos en la Ley 26727/11 sobre los riesgos del trabajo.

y generar *políticas inclusivas* para los trabajadores que se desempeñan en las distintas actividades agrarias” desarrolladas en el territorio argentino.¹³

Para ello, la ley definió como objeto del registro los siguientes aspectos:

- a) expedir la Libreta de Trabajo Agrario o el documento que haga sus veces, sin cargo alguno para el trabajador, procediendo a la distribución y contralor del instrumento y asegurando su autenticidad;
- b) centralizar la información y coordinar las acciones necesarias para facilitar la contratación de los trabajadores agrarios;
- c) conformar las estadísticas de todas las categorías, modalidades y especializaciones del trabajo agrario en el ámbito de todo el país;
- d) proveer la coordinación y cooperación de la nación con las provincias y los municipios en la actividad laboral agraria;
- e) brindar al trabajador agrario la prestación social prevista en la ley;
- f) dictar la reglamentación interna por la cual se integrará y regirán los distintos estamentos constitutivos del RENATEA;
- g) controlar el cumplimiento por parte de los trabajadores y empleadores de las obligaciones que les impone la ley. Asimismo, se facultaba al organismo para desarrollar otras funciones de policía de trabajo que le fueran delegadas por los organismos nacionales o provinciales competentes.

Estas funciones son coincidentes con las que la Ley 25191 le asignaba al precedente RENATRE, el que debía además “supervisar el régimen de Bolsa de trabajo rural para el personal transitorio y propender a su pleno funcionamiento”.¹⁴ A partir de la ley de diciembre de 2011, el régimen de Bolsa de Trabajo permaneció bajo la tutela del sindicato,¹⁵ mientras que el Estado —a través del RENATEA y el MTEYSS— promovió mecanismos de

¹³ RENATEA, documento institucional. Disponible en: http://www.renatea.gob.ar/archivos/3_archivo.pdf (última consulta: 5/4/2016).

¹⁴ Artículo 11, Ley 25191. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anejos/60000-64999/61181/norma.htm> (última consulta: 3/4/2016).

¹⁵ Artículo 69, Ley 26.727 “Las bolsas de trabajo a cargo de las asociaciones sindicales de trabajadores con personería gremial proveerán a los empleadores del personal necesario para la realización de las tareas temporarias en las actividades contempladas en la presente ley, conforme las resoluciones que a tal efecto dicte la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA)”.

contratación laboral a través de bases de datos públicas de trabajadores registrados y deducciones en las contribuciones patronales.

Estos objetivos estuvieron inscriptos en un conjunto de políticas nacionales que planteaban la promoción del *empleo genuino*, reforzando la intención de que el trabajo volviera a ser el motor del crecimiento y el mecanismo principal para la distribución del ingreso. Más allá de las funciones específicas asignadas, la Ley 26727/11 significó la recuperación en manos del Estado nacional de herramientas imprescindibles para revertir la precariedad laboral en el sector rural. Al mismo tiempo implicó cambios en la concepción que tenía el anterior órgano de registración del empleo agrario, que se había concentrado en aspectos exclusivamente administrativos descentralizando gran parte de sus funciones.

En este sentido, y con el fin de reducir la precariedad en el ámbito rural, el nuevo organismo asumió que la registración laboral requería abordajes diversos que permitieran informar y sensibilizar a la población sobre los derechos laborales. Al mismo tiempo, reconoció que dicha registración era necesaria pero a la vez insuficiente para garantizar tales derechos y promover procesos de inclusión sociolaboral. Por todo ello, el RENATEA implementó un conjunto de programas y proyectos que abordaron diferentes problemáticas vinculadas con la población agraria y que en sí mismos desbordaban la situación inmediatamente laboral de la misma. Esos fueron los casos de programas de formación y capacitación para el trabajo, programas de alfabetización, apoyo a escuelas rurales, promoción de derechos laborales y campañas contra el trabajo y la explotación infantil, la trata de personas con fines de explotación laboral, las desigualdades de género, entre otras acciones. En el siguiente cuadro sintetizamos los programas implementados en el período 2012-2015, sus objetivos y destinatarios.

Cuadro 2. Síntesis de los programas ejecutados por RENATEA (2012-2015)

Programa	Objetivos	Población destinataria
Formación para el trabajo	Ofrecer cursos de formación y capacitación orientados a mejorar las calificaciones de trabajadores del sector agrario y sus familias, para así potenciar sus posibilidades de inserción laboral.	Trabajadores en general mayores de 18 años que deseen mejorar sus calificaciones laborales técnicas, así como sus capacidades para la búsqueda de empleo. Están incluidos los familiares beneficiados con la prestación por seguro de sepelio.
Promoción de derechos	Promover el acceso a los derechos de los trabajadores agrarios y sus familias, y prevenir el trabajo infantil y la trata de personas.	Trabajadores agrarios y sus familias; organizaciones de trabajadores; pequeños y medianos productores; cámaras de empleadores; establecimientos de salud, educación y sus equipos; instituciones del ámbito local y provincial vinculados con estas temáticas.
Programa Nacional de Alfabetización “Yo sí puedo” (convenio entre RENATEA y Fundación UMMEP)	Promover la inclusión social de los trabajadores agrarios y sus familias a partir del acceso a la lectoescritura.	Personas mayores de 18 años que no saben o que tienen dificultades con la lectura y escritura.
PROG.R.ES.AR. agrario (convenio entre RENATEA y MTEYSS)	Incentivar el inicio y la finalización los estudios en cualquier nivel educativo (primario, secundario, terciario, universitario), la formación o capacitación a partir de una ayuda económica mensual.	Jóvenes entre 18 y 24 años que no trabajan, poseen un trabajo informal o tienen un sueldo menor al salario mínimo vital y móvil.
Programa de Inclusión Socio-productiva del Trabajador Agrario (P.I.S.T.A.)	Promover experiencias de trabajo y producción que aporten a la recalificación laboral de los trabajadores agrarios y sus familias en los períodos de desempleo o en los meses contra estacionales de empleo (interzafra/intercosecha).	Trabajadores desempleados y a los trabajadores permanentes discontinuos y temporarios que tienen baja de ingresos en los períodos contra estacionales de empleo en la actividad agraria.
Centros Únicos Infantiles de Atención y Recreación (CUIDAR)	Promover instalaciones y/o mejoras de espacios de cuidado y contención para atender a niños a cargo de trabajadores agrarios. Brindar un servicio para el cuidado y la promoción de derechos para niños, niñas y adolescentes, promoviendo su progresivo retiro de las actividades ligadas a la producción, la comercialización, el trabajo doméstico y el cuidado de niños menores.	Niños a cargo de trabajadores agrarios.
Fortalecimiento de escuelas agrarias	Promover el ejercicio de derechos por parte de la comunidad educativa en ámbitos rurales o de especialidad agraria, a partir de acciones de formación, capacitación y producción de contenidos.	Docentes, alumnos y familiares vinculados a escuelas de ámbitos rurales.
Atención a la salud en operativos	Ofrecer atención primaria a la salud o especialidades médicas (según las características de la población que se asista) en el marco de actividades del RENATEA y en articulación con el Programa de Médicos Comunitarios.	Trabajadores agrarios y población rural en general.

Fuente: Elaboración propia basada en información institucional en sitio web de RENATEA (última consulta: 15/12/2015).

Para desarrollar este conjunto de programas y acciones en todo el país, el RENATEA buscó ampliar su estructura en dos direcciones: fortaleciendo las herramientas de gestión del nivel central y descentralizando funciones y responsabilidades a las oficinas provinciales y locales. Todo ello hizo necesario un cambio respecto de la estructura heredada del RENATRE, aspecto en el que nos concentraremos en el siguiente apartado.

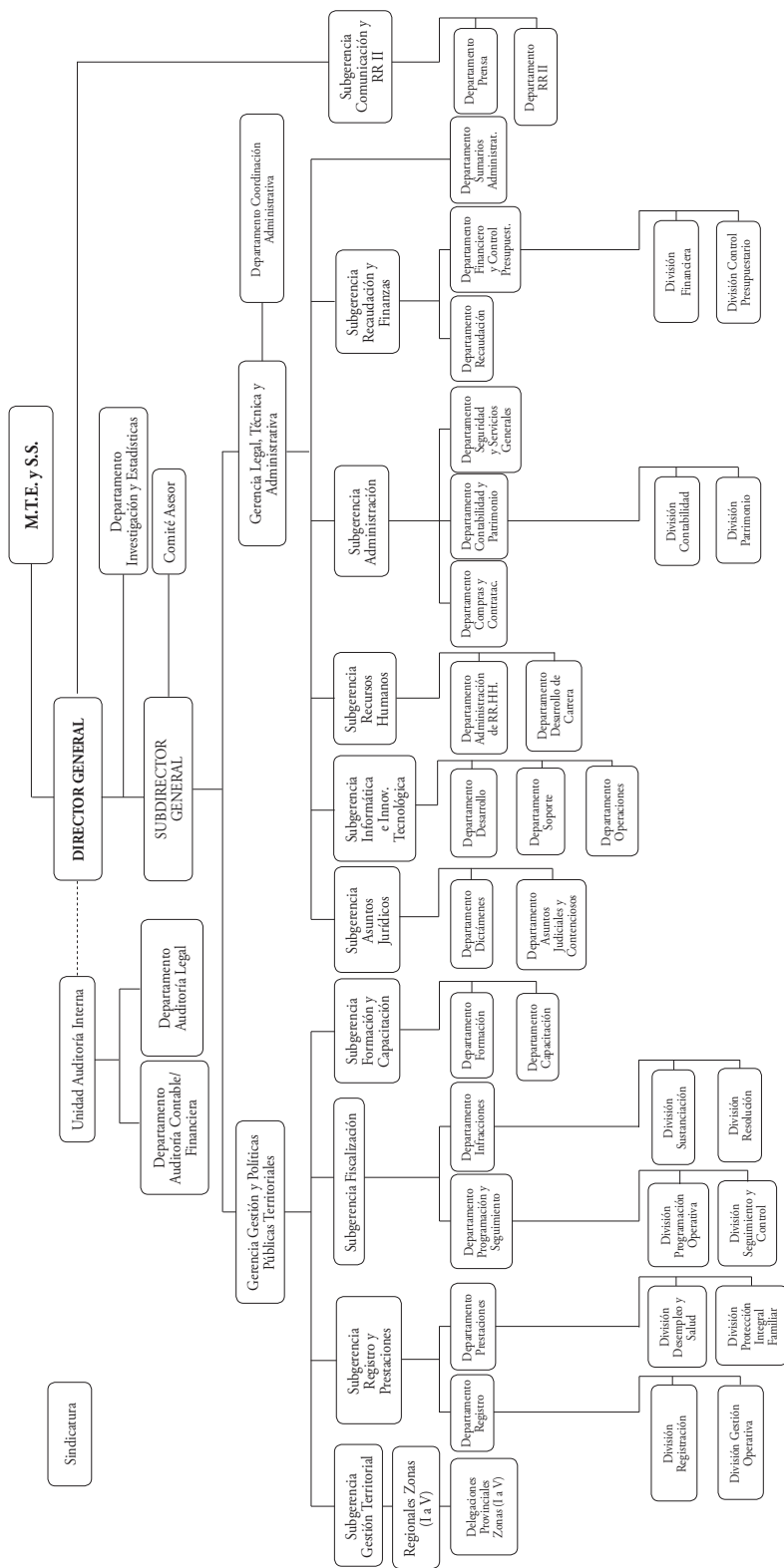
Administración y gobierno

El Nuevo Régimen de Trabajo Agrario asignó la responsabilidad del gobierno y la administración del RENATEA a un director y a un subdirector general, ambos designados por el Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta del MTEYSS. Estos funcionarios reemplazaron al anterior directorio integrado por representantes de las entidades empresarias de la actividad agraria y de UATRE, quienes ejercían la presidencia alternando anualmente entre un representante de las primeras y otro de la segunda. Asimismo, durante la gestión estatal se creó un Consejo Asesor presidido por el subdirector general del registro e integrado por igual número de representantes de los empleadores y de los trabajadores de la actividad agraria, y por representantes de diferentes ministerios.

Bajo esta nueva institucionalidad, la dimensión territorial cobró un lugar protagónico en el diseño y ejecución de las políticas del organismo, que asumió la necesidad de fortalecer su territorialidad como una forma de promover el involucramiento del registro en las dinámicas que estructuran la vida de los trabajadores agrarios. Es así que la gestión del RENATEA buscó combinar la recuperación en el nivel central de las herramientas para garantizar la capacidad técnica y política (recaudación, fiscalización, gestión de juicios, manejo de base de datos, capacitación) y el despliegue y descentralización del organismo, para ofrecer una instancia de cercanía tanto para trabajadores y empleadores.

Para la primera cuestión (potenciar las capacidades técnicas, políticas y de logística del anterior organismo), el RENATEA amplió su estructura orgánica y funcional en dos direcciones: una de ellas concentraba los aspectos legales y formales (Gerencia Legal y Técnica), mientras que la otra se ocupaba de la gestión territorial (Gerencia de Gestión y Políticas Territoriales). Bajo la órbita de esta última se crearon cuatro subgerencias encargadas de expresar los objetivos del registro en herramientas y acciones territoriales. El siguiente organigrama refleja la estructura del organismo.

Gráfico 1. Organigrama RENATEA (año 2013)



Fuente: Decreto 300/2013, Anexo I.

En el año 2014 se crearon dos nuevas subgerencias, en el ámbito de la Gerencia de Políticas y Gestión Territorial: i) la Subgerencia de Coordinación de Políticas de Inclusión fue creada para dar respuesta a las situaciones de violaciones de derechos laborales y humanos que se detectaban a partir de las fiscalizaciones, especialmente aquellas que implican el trabajo infantil y la trata de personas con fines de explotación laboral; y ii) la Subgerencia de Investigaciones y Estadísticas tuvo como propósito asistir al organismo en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas basada en el conocimiento preciso y sistematizado sobre los mercados de trabajo agrarios, sus actores y prácticas.

En lo referido al segundo aspecto (la cobertura territorial y la descentralización del organismo), el RENATEA construyó desde su creación una red de oficinas regionales dependientes técnica y funcionalmente del registro, estableciendo sus cabeceras en el ámbito de las delegaciones regionales y gerencias de empleo y capacitación laboral del MTEySS. Hacia finales de 2015 el organismo contaba con veinticinco delegaciones provinciales (una por provincia y la delegación central en CABA), ciento siete unidades territoriales (oficinas con personal de RENATEA), más de doscientas unidades de gestión local (mayoritariamente a cargo del personal de planta del municipio o comuna correspondiente), y seis oficinas móviles; todo ello coordinado desde cinco instancias regionales (Delegaciones Regionales de NOA, NEA, Cuyo, Centro y Sur).

Como consecuencia de ambos movimientos (ampliación de funciones de la administración central y descentralización), el RENATEA incrementó su personal, incorporándolos a la Administración Pública Nacional a partir de un Convenio Colectivo de Trabajo homologado por el MTEySS en el año 2015. Los puestos de trabajo se crearon mayoritariamente fuera de la administración central, en las delegaciones y oficinas distribuidas en el territorio nacional.

En síntesis, subrayamos que el pasaje del organismo al Estado nacional implicó la incorporación de nuevas funciones y responsabilidades que se sumaron a las tradicionalmente desarrolladas por el RENATRE, a cargo de la registración y prestación del seguro de desempleo. Es así que acciones como fiscalización, capacitación y formación dejaron de estar tercerizadas para incorporarse como parte de la estructura orgánica y funcional del registro, a la vez que se desarrollaron nuevas acciones de promoción de derechos y protección, prevención y asistencia ante situaciones de vulneración de los derechos de los trabajadores y sus familias. La creación de este organismo estatal con personal de planta permanente y con funciones y responsabilidades en todo el territorio nacional conformaron el andamiaje sobre el que se estructuró la política nacional orientada a garantizar derechos y protecciones a los trabajadores rurales en el

período 2012-2015. En el siguiente apartado nos dedicaremos a identificar y cuantificar los flujos financieros (ingresos y egresos) que viabilizaron el funcionamiento del RENATEA.

Patrimonio, ingresos y egresos financieros del RENATEA

Los recursos y gastos del RENATEA se destinaban a brindar protección social a los trabajadores agrarios y sus familias, específicamente en relación a seis ejes centrales definidos por la política presupuestaria: el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo y Servicios de Sepelio, el desarrollo y la gestión territorial (a partir de erogaciones destinadas a fortalecer la vinculación de la administración central con los ámbitos provinciales y municipales); el registro y la formalización de trabajadores y empleadores agrarios, las actividades de fiscalización, la formación y capacitación y la optimización de los procesos de recaudación (especialmente asignando recursos para hacer más eficiente los procesos administrativos en la administración central y ampliando y descentralizando las oficinas de registración).

Para ello, fue necesario en primer lugar transferir al nuevo organismo no solo las facultades sino también los recursos anteriormente gestionados y administrados por RENATRE. A partir de la vigencia y reglamentación del Nuevo Régimen de Trabajo Agrario se establecieron los mecanismos para el traspaso de los bienes muebles, inmuebles, créditos y fondos. La totalidad de los bienes de terceros que administraba el anterior registro en concepto de aportes y contribuciones también se transfirieron a una cuenta especial a nombre del organismo estatal.

La situación económico-financiera de RENATEA se refleja en la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, cuya estructura reúne los ingresos y gastos corrientes y de capital, las contribuciones figurativas¹⁶ y los resultados financieros correspondientes. A continuación, presentamos sus componentes principales y los montos asignados para el año 2015. Ese es el primer período para el que

¹⁶ Las contribuciones figurativas son recursos recibidos, en este caso por RENATEA, provenientes de otras instituciones de la administración central, organismos descentralizados o de la seguridad social que consolidan en el Presupuesto General de la Administración Nacional. En este caso son nulas, porque los recursos vinculados con las prestaciones de la seguridad social son recibidos directamente por los trabajadores y empleadores (aportes y contribuciones, respectivamente) y las erogaciones correspondientes son efectuadas por el mismo RENATEA a través de su sistema de prestaciones.

existe información disponible porque recién en ese año el registro ingresó con una cuenta propia al Subsistema de Administración Financiera.

**Cuadro 3. Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento
(en \$ y en %) (2015)**

Componente	Monto (en \$)	Participación relativa (%)
I. Ingresos corrientes	946.104.819	100,00
Aportes y contribuciones a la seguridad social	732.797.763	77,45
Ingresos no tributarios	727.174	0,08
Rentas de la propiedad	212.569.882	22,47
II. Gastos corrientes	740.297.767	100,00
Gastos de consumo	427.397.766	57,73
Intereses y otras rentas de la propiedad	400.000	0,05
Impuestos directos	600.000	0,08
Transferencias corrientes	311.900.001	42,13
III. Resultado económico Ahorro/Desahorro (I – II)	205.807.052	-
IV. Recursos de capital	0	-
V. Gastos de capital	55.263.000	-
Inversión real directa	55.263.000	-
VI. Recursos totales (I + IV)	946.104.819	-
VII. Gastos totales (II + V)	795.560.767	-
VIII. Resultados Financieros antes de Contribuciones (VI – VII)	150.544.052	-
IX. Contribuciones figurativas	0	-
X. Gastos figurativos	0	-
XI. Resultado financiero (VIII + IX – X)	150.544.052	-

Fuente: Elaboración propia basada en Ministerio de Economía (MECON), Presupuesto 2015.

Seguidamente, presentamos por separado los diferentes componentes de los ingresos y los gastos, los montos asignados según el presupuesto 2015 y la participación relativa de cada componente.

Los recursos económico financieros del RENATEA provenían principalmente de los aportes y contribuciones, de los intereses de depósitos bancarios y de

las multas por infracciones emitidas a los empleadores. Los aportes personales de los trabajadores y las contribuciones patronales equivalen, cada uno, al 1,5% del total de las remuneraciones brutas, y representaban en el año 2015 el 77,4% de los ingresos totales. Los mismos son recaudados¹⁷ por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a cuenta y orden del RENATEA, y transferidos a una cuenta a nombre de este. Los fondos provenientes de los aportes y contribuciones se destinan al financiamiento el Sistema Integral por Prestaciones de Seguro de Desempleo y Servicio de Sepelio y tienen el mismo vencimiento que las contribuciones del Sistema Único de la Seguridad Social.

El registro también percibía ingresos por los intereses devengados por el depósito de estos fondos, que representaban el 22,47% de los ingresos de 2015. Destacamos la relevancia de la participación relativa de los ingresos recibidos por tales inversiones, que se ubicaban en 2015 en segundo lugar, muy lejos de los ingresos por la aplicación de multas a empleadores que cometían infracciones a la normativa vigente (representaban el 0,8%). El siguiente cuadro presenta la composición de los recursos financieros de RENATEA para el año 2015, indicando para cada rubro su participación absoluta y relativa.

Cuadro 4. Composición de los recursos por rubro (2015)

Rubro	Monto presupuestado (en \$)	Participación relativa (%)
Ingresos no tributarios	737.174	0,08
Multas por infracciones	737.174	0,08
Aportes y contribuciones	732.797.763	77,45
Aportes y contribuciones a la seguridad social	732.797.763	77,45
Aportes personales	351.595.587	37,16
Contribuciones patronales	381.202.176	40,29
Rentas de la propiedad	212.569.882	22,47
Intereses por depósitos	212.569.882	22,47
Total	946.104.819	100

Fuente: Elaboración propia basada en MECON, Presupuesto 2015.

¹⁷ Al momento de cierre de este capítulo continúa vigente, porque a pesar del anunciado cierre y liquidación del RENATEA aún no existe una ley que lo disuelva ni que disponga otro ente para la recaudación y la administración de estos fondos, por lo que el organismo sigue existiendo como entidad jurídico-administrativa del Estado.

En lo referido a los gastos presupuestados para el año 2015, en el siguiente cuadro presentamos sus componentes, los montos asignados y la participación relativa, clasificados según las actividades específicas del organismo. Como se podrá observar, las mismas guardan relación con los ejes definidos por la política presupuestaria, presentados al inicio del apartado.

Cuadro 5. Gastos por actividades específicas (2015)

Actividades	Presupuesto estimado (en \$)	Participación relativa (%)
Formalización y registro del sector agrario	24.721.648	3,11
Fiscalización del trabajo agrario	29.837.288	3,75
Capacitación y formación del sector agrario	68.779.281	8,65
Coordinación y fortalecimiento institucional	113.921.941	14,32
Desarrollo y gestión territorial	276.233.866	34,72
Prestaciones sociales	282.066.743	35,46
Total	795.560.767	100

Fuente: Elaboración propia basada en MECON, Presupuesto 2015.

Es llamativa la baja participación de los gastos vinculados con la formalización y el registro, por un lado y la fiscalización, por el otro, siendo dos acciones directamente vinculadas con el objetivo del registro. Si bien no contamos con la desagregación de cada componente, podemos esbozar en forma hipotética que la diferencia reside en el tipo de acción que financia cada rubro; mientras el componente de mayor peso presupuestario se dedica al pago de prestaciones mensuales a todos los beneficiarios, los de menor participación relativa se orientan principalmente al financiamiento de los operativos de registración y fiscalización, respectivamente, acciones que requieren tiempo de planificación y el diseño de estrategias de intervención.

Hasta aquí nos hemos dedicado a *caracterizar el régimen de protección* de los trabajadores rurales, sus antecedentes, y su estructura institucional, administrativa y presupuestaria. A continuación revisaremos los *alcances* de estas políticas en términos de las prestaciones y beneficios otorgados, y de los beneficiarios alcanzados.

La gestión del RENATEA entre 2012 y 2015

Anteriormente, consignamos el objetivo del RENATEA en términos de propender al correcto registro de las ocupaciones agrarias y de generar políticas inclusivas para los trabajadores agrarios y sus familias. Para ello, durante la gestión estatal del registro se avanzó en la inscripción de trabajadores y empleadores rurales como la principal herramienta para marchar hacia la progresiva inclusión de los trabajadores en el régimen de protección definido por la Ley 26727/11. Esta inscripción es obligatoria,¹⁸ se realiza ante RENATEA e incluye tanto a los trabajadores como a los empleadores. Puede estar o no acompañada por la declaración de un vínculo laboral ante la AFIP y el RENATEA como “registro” laboral, lo que significa que tanto trabajadores como empleadores pueden inscribirse independientemente de que hayan sido contratados, los primeros, o hayan contratado a otros, los segundos.

En términos de la protección que ambas acciones representaban para los trabajadores, la inscripción a RENATEA los habilitaba a recibir la Libreta de Trabajador Agrario y todos los beneficios y programas del organismo (detallados en el cuadro 2) a excepción de los comprendidos en el Sistema Integral de Prestaciones por Seguro de Desempleo y Servicio de Sepelio. La registración del vínculo laboral y el correspondiente pago de los aportes y contribuciones a la seguridad social habilitaban el acceso al Seguro por Desempleo, al Servicio de Sepelio, a las prestaciones previsionales y familiares a cargo de la ANSES, y a la cobertura de salud a cargo de la obra social sindical OSPRERA.

En el período 2012-2015 se inscribieron 154.574 trabajadores y 11.702 empleadores rurales de todo el país. Se trata del 22,5% de los asalariados agrarios relevados por el Censo Nacional 2010 y del 11,6% de los patrones censados.¹⁹ Asimismo, el RENATEA emitió 316.219 libretas de trabajadores agrarios, cantidad que casi duplica las inscripciones en ese período, indicando que muchos

¹⁸ “Deberán inscribirse obligatoriamente en el RENATEA los empleadores y trabajadores agrarios comprendidos en el ámbito de aplicación del Régimen de Trabajo Agrario, según lo determinado por el artículo 3º de la presente ley” (artículo 7, Ley 26727).

¹⁹ Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, en octubre de ese año había 1.088.624 personas ocupadas en la actividad agraria, de las cuales 687.937 (63,2%) eran empleados asalariados, 213.330 (19,6%) trabajadores por cuenta propia, 100.575 (9,2%) se identificaron como patrones y 86.782 (7,8%) como trabajadores familiares. Estos números reúnen tanto a trabajadores registrados como a aquellos sin cobertura de la seguridad social. El Censo no permite conocer la situación de estos trabajadores con relación a la registración ante el anterior RENATRE y ante la seguridad social.

trabajadores previamente inscriptos no contaban con su correspondiente libreta. Finalmente, en relación con la registración del vínculo laboral, el porcentaje de trabajadores inscriptos con aportes en la AFIP pasó del 42% durante la gestión del RENATRE en 2011 al 84% a fines de 2015 bajo gestión estatal.²⁰

Estas cifras dan cuenta de algunos logros alcanzados con relación al objetivo de propender al registro de las ocupaciones agrarias. En el próximo apartado nos preguntaremos por los alcances efectivos de estas acciones en términos de la capacidad de protección cuantitativa de los asalariados agrarios, esto es, qué proporción de estos trabajadores acceden a los beneficios de la seguridad social.

En relación con la generación de políticas inclusivas, durante la gestión estatal 2012-2015 se ampliaron las funciones del organismo más allá de la registración y la inscripción, implementando nuevos programas y prestaciones destinados a la protección sociolaboral de los trabajadores rurales y su grupo familiar. Al mismo tiempo, el RENATEA asumió nuevas responsabilidades y funciones en áreas como fiscalización y capacitación, antes delegadas a empresas contratadas. Algunas de las acciones que sintetizamos a continuación son representativas de este nuevo rumbo de la política en materia de protecciones al trabajo agrario:

- *Prestaciones por desempleo*: en el período 2012-2015 más de 15.000 trabajadores recibieron este tipo de prestación ante la interrupción de su vínculo laboral. Durante la gestión anterior, el seguro se destinaba prioritariamente a trabajadores permanentes, quienes debían cubrir dieciocho meses de aportes en los últimos tres años. A partir del Nuevo Régimen de Trabajo Agrario este requisito se redujo a la tercera parte, para que pudieran acceder trabajadores con contratos temporarios o permanentes discontinuos, y se adicionó a esta prestación el pago de las prestaciones médico-asistenciales, de las AAFP y el cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales. Ello permitió incrementar el número de beneficiarios y la cobertura del seguro.
- *Prestaciones excepcionales por contingencias climáticas*: los trabajadores agrarios afectados por las inundaciones sufridas en 2014 y 2015 en la zona central del país tuvieron acceso a una prestación extraordinaria que buscó atender de manera urgente su situación laboral y habitacional. Si bien el carácter excepcional de la prestación la mantuvo al margen de la estructura programática del organismo, fue reiterada en las sucesivas situaciones de

²⁰ Información brindada por integrantes de la Subgerencia de Investigaciones y Estadísticas, también difundida en medios periodísticos (<http://www.ambito.com/839904-despidieron-a-800-trabajadores-del-renatea>, entre otros) (consulta: 18/10/16).

emergencia climática, marcando un “modo de obrar” inaugurado en la gestión estatal, que no fue reiterado en las inundaciones posteriores al cambio de gestión en diciembre de 2015.

- *Prestaciones por seguro de sepelio*: durante la vigencia de la Ley 25191/99 este tipo de prestaciones estaba a cargo del sindicato UATRE y se destinaba exclusivamente a los trabajadores que al momento de la contingencia estaban afiliados al sindicato. Es así que durante el período 2005-2011 se registraron veintisiete prestaciones, equivalentes a un total de 91.000 pesos. A partir de la reglamentación de la Ley 26727/11, en marzo de 2013 el RENATEA asumió esta prestación, ampliando su cobertura a todos los trabajadores rurales registrados y su grupo familiar y adicionando otros beneficios, como se detalla en el primer apartado y cuadro 1A del Anexo. Desde entonces, y hasta diciembre de 2015 RENATEA entregó más de 3.400 prestaciones equivalentes a casi 60.000.000 de pesos.
- *Fiscalizaciones*: en los últimos tres años de gestión estatal del organismo fueron fiscalizados 1.780 establecimientos de todo el país en los que se desempeñaban 31.542 trabajadores. Antes de la creación del RENATEA, este tipo de intervenciones recaían en empresas privadas, principalmente la identificada como Gregard S. A., que a través de un vínculo contractual con el RENATRE obtenía recursos para fiscalizar campos y establecimientos productivos. Sin embargo, hacia fines de 2011 la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) informó que el organismo no contaba con información precisa sobre el desempeño en materia de fiscalizaciones ni había hecho ningún tipo de gestión para cobrar las deudas por las multas emitidas en estas instancias, que ascendían a 14.000.000 de pesos.²¹
- *Alfabetización*: el programa de alfabetización “Yo sí puedo” –implementado por RENATEA y la Fundación Un Mundo Mejor es Posible (UMMEP)– logró más de 7.500 graduados que se alfabetizaron en alguno de los cuatrocientos

²¹ El Informe de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN, 2012) hizo público el incumplimiento de las obligaciones contractuales de Gregard S. A., que a pesar de haber recibido entre 2010 y 2011 \$10,8 millones para fiscalizar establecimientos agrícolas, no ofrecían las contraprestaciones adecuadas. En los informes de auditoría, la SIGEN detalla que no se encontraron datos sobre los campos fiscalizados, los trabajadores relevados ni ningún otro tipo de resultado ni contraprestación a cargo de la empresa tercerizada. Ver <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-224513-2013-07-15.html> (última consulta: 13/5/2016) y <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-292002-2016-02-08.html> (última consulta: 13/5/2016).

puntos de alfabetización localizados en diecinueve provincias de todo el país.

- *Formación y capacitación:* durante la gestión estatal del organismo, 11.028 trabajadores de todo el país realizaron cursos y capacitaciones de formación para el trabajo. Estos cursos estuvieron a cargo del propio organismo y su diseño curricular formó parte de las definiciones estratégicas del Área de Capacitación y Formación. La incorporación de estas funciones a la estructura orgánica del registro fue otro de los puntos de inflexión que marcaron su nuevo rumbo.
- *Trata de personas y trabajo infantil:* además de sus funciones en registración, fiscalización y capacitación, la gestión pública creó áreas específicas para la protección, prevención y asistencia ante situaciones de vulneración de derechos de los trabajadores y sus familiares. Ello le permitió al organismo avanzar en más de mil denuncias por trata de personas o trabajo infantil, e implementó una prestación especial para trabajadores afectados, la “Prestación extraordinaria para víctimas de trata en el ámbito agrario”. La inclusión de estas problemáticas sentó un precedente histórico en la materia, no solo por la protección a las víctimas sino también por su activa intervención en la búsqueda y denuncia de situaciones de trata y explotación laboral: desde la transformación del registro en un organismo público de gestión estatal las denuncias aumentaron 140 veces respecto de la anterior gestión privada, y se interrumpieron por completo a partir de diciembre de 2015, luego del cambio de gestión.^{22 23}

²² Según declaró el fiscal jefe de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas a diferentes medios periodísticos, “antes de la creación del RENATEA, los pocos casos de explotación laboral conocidos partían de denuncias de la AFIP o de una víctima que había escapado del circuito”. Mientras que en relación con lo ocurrido luego del cambio de gestión reciente advierte que “desde diciembre de 2015 no hemos recibido ninguna denuncia proveniente del RENATEA”. Ver <http://infocampo.com.ar/nota/campo/79551/el-renatea-dejo-de-hacer-denuncias-desde-que-asumio-macri-y-apuntan-a-venegas> (última consulta: 13/5/2016).

²³ Fue difundida en fuentes periodísticas la detección de numerosos casos de trabajo esclavo, a partir de los operativos de fiscalización del RENATEA, así como también el alerta por la interrupción de las denuncias y los operativos a partir del cambio de gestión en diciembre de 2015. Las siguientes, fueron algunas de esas noticias periodísticas: <http://infocampo.com.ar/nota/campo/79551/el-renatea-dejo-de-hacer-denuncias-desde-que-asumio-macri-y-apuntan-a-venegas> (última consulta: 13/5/2016); <http://infocampo.com.ar/nota/campo/71704/renatea-contra-el-trabajo-esclavo-averguenza-seguir-encontrando-escenas-del-siglo-xix-en-el-campo> (última

- *Cuidado de niños del grupo familiar*: para ofrecer una alternativa a los trabajadores que solían llevar a sus hijos al campo, RENATEA firmó convenios con instituciones y municipios que permitieron financiar la puesta en valor de treinta y un Centros Únicos Infantiles de Atención y Recreación (Espacios CUIDAR) que brindaron contención a 2.708 hijos de trabajadores, con horarios, lógicas y estructuras a la medida de los horarios de las cosechas. No existían antecedentes de este tipo de protecciones y cuidados en otras gestiones, y las iniciativas se suspendieron a partir del cambio de gestión iniciado en diciembre de 2015.
- *Operativos de salud*: a partir de convenios con organismos públicos fueron vacunados más de diez mil trabajadores contra enfermedades endémicas, entregados tres mil pares de lentes y tres mil prótesis dentarias. Otros diez mil trabajadores y sus familias fueron atendidos en operativos de salud visual y bucal.
- *Inclusión socioproductiva de trabajadores temporarios*: con el objetivo de complementar los ingresos de los trabajadores agrarios temporarios y de su grupo familiar se implementó el Programa de Inclusión Socio-productiva del Trabajador Agrario (PISTA) que financió setenta proyectos productivos para 3.089 trabajadores. A partir de estas iniciativas la población involucrada accedió a herramientas de recalificación laboral, de sustento económico (becas) y productivo (herramientas, e instrumentos de trabajo) para los períodos intercosecha o entre ciclos productivos.

Estos programas y prestaciones caracterizan el nuevo rumbo de la política orientada a ampliar las protecciones que promuevan “mejoras sistemáticas en la calidad de vida de los trabajadores agrarios” (tal como se expresó en los considerandos de la última ley). Sin embargo, muchos de ellos fueron interrumpidos inmediatamente después del cambio de gestión del organismo en diciembre de 2015, mostrando la fragilidad de algunas acciones emprendidas durante la gestión estatal, y consecuentemente de los beneficios y protecciones que reportaban a sus destinatarios. Otros programas y prestaciones quedaron derogados a partir del Decreto 2014 de septiembre de 2016, al que haremos referencia en el posfacio del capítulo.

consulta, 13/5/2016); <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-299445-2016-05-16.html> (última consulta: 1/8/2016).

En los apartados precedentes hemos centrado la atención en el régimen de protección de los trabajadores agrarios y en el alcance de las políticas implementadas en el período 2012-2015. A continuación pondremos el foco en los actores involucrados, específicamente en los asalariados agrarios y su grupo familiar, para acercarnos a conocer la capacidad de protección de dicho régimen, dimensionando las posibilidades (e imposibilidades) cualitativas y cuantitativas de satisfacción de las necesidades de reproducción de este grupo sociolaboral.

Características sociolaborales del sector agrario, sus protecciones y desprotecciones a partir del Nuevo Régimen de Trabajo Agrario

Disponer de cifras actualizadas sobre empleo agrario en Argentina no es tarea sencilla. Por el contrario, son conocidas las dificultades e imprecisiones que surgen al momento de determinar la cantidad de trabajadores ocupados en el sector agropecuario, no solo por su dispersión geográfica sino también por el alto grado de subregistraación que caracteriza a este sector. En este apartado nos basaremos en la información brindada por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 y en la Encuesta Nacional sobre Empleo, Protección Social y Condiciones de Trabajo de los Asalariados Agrarios de 2015 (en adelante ENAA), por tratarse de las mediciones más recientes a la fecha en que se escribe este capítulo.

Antes de referirnos a los datos contruidos por ambos operativos es pertinente puntualizar algunas de las características metodológicas que pueden incidir en la construcción de datos referidos a los asalariados agrarios, por lo que creemos que merecen ser señaladas y adicionadas a las características y limitaciones presentadas anteriormente en el capítulo 1. El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas fue realizado en octubre de 2010 en todo el territorio nacional, y por su alcance y cobertura es la fuente más actualizada para reconstruir la oferta de trabajo agraria en términos de volumen, composición y distribución territorial. Sin embargo, presenta un conjunto de limitaciones que pasamos a identificar. En primer lugar, contiene un sesgo tendiente a la subestimación del trabajo transitorio, dado que el censo se realiza en un período de muy baja demanda de trabajo estacional. Es así que los trabajadores que eventualmente tienen inserciones laborales en el agro y que al momento del censo se encontraban trabajando en otro sector de la economía o estaban desocupados o inactivos, no han sido considerados dentro del universo de

asalariados agrarios que aquí se presenta. Asimismo, el censo tampoco releva ocupaciones secundarias y suele subestimar el trabajo familiar y el trabajo femenino, ya que las mismas personas subdeclaran sus ocupaciones por considerarlas como “ayudas”, más que trabajos. En función de lo anterior, la información proporcionada debe ser considerada como una base de trabajadores agrarios y no como el universo real.

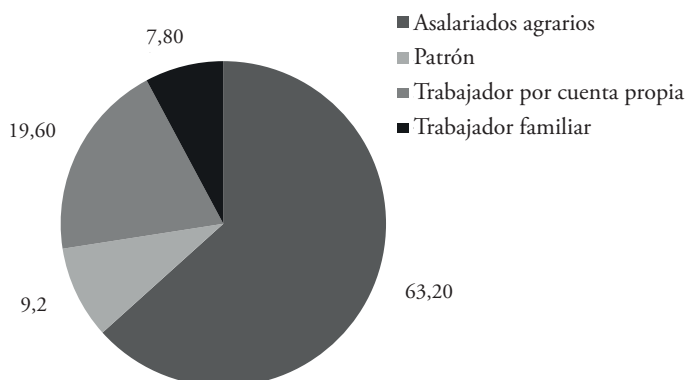
Por su parte, la ENAA es un estudio diagnóstico con capacidad para determinar el alcance, la cobertura y la focalización de las distintas políticas y acciones que conformaban el sistema de protección social vigente en el año 2014, así como también las condiciones de trabajo de los asalariados agrarios que habitan en áreas rurales (dispersas y agrupadas) y urbanas de hasta 25.000 habitantes.²⁴ El potencial de la encuesta descansa en la amplitud de temas que aborda, mientras que uno de sus principales sesgos radica en la selección de los hogares encuestados, ya que toma como base el Censo 2010 y por lo tanto replica las posibilidades de subestimación de los hogares con asalariados agrarios temporarios.

Según el Censo nacional, la población ocupada en la rama agraria, que incluye las actividades agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca ascendía en octubre de 2010 a 1.088.624, un 6% sobre un total de 18.076.746 de ocupados en el país, en ese mismo período. La mano de obra en el sector se componía mayoritariamente (63%) de trabajadores que se desempeñaban como empleados en relación de dependencia. El anterior es un dato distintivo de la estructura ocupacional del agro argentino respecto de otros países de América Latina; por haber experimentado una temprana y profunda “asalarización” de la mano de obra (RENATEA, 2015b). Ello no es excluyente de otras formas de trabajo agrario como lo son los trabajadores independientes o por cuenta propia que a la fecha del relevamiento representaban el 19,6% y, en menor medida, de trabajadores familiares (7,8%). Los patrones, es decir, los ocupados en el sector que a su vez contratan mano de obra, representaban casi el 9% del total de ocupados agrarios.

El siguiente gráfico muestra la participación mayoritaria de los trabajadores asalariados dentro de los ocupados en la rama agraria en 2010.

²⁴ El estudio se realizó por primera vez en diciembre de 2014 y comienzos de 2015 a partir de la iniciativa conjunta del MTEySS, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y el RENATEA.

Gráfico 2. Distribución porcentual por categoría ocupacional de la población ocupada en la rama agraria (2010)



Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

La distribución de la población ocupada en la rama agraria en el territorio nacional responde a un patrón concentrado, muy similar al de la distribución general de la población en Argentina. Al respecto, cerca de la mitad de la población ocupada en esta rama de actividad residía en cuatro provincias: Buenos Aires (19,4%), Mendoza (9%) Santa Fe (9%) y Córdoba (9,7%).

Cuadro 6. Población ocupada en rama agraria y asalariados agrarios, por provincia (2010)

Provincia	Población ocupada en rama agraria		Asalariados agrarios	
	Total	%	Total	%
Total del país	1.088.624	100,00	687.937	100,00
Buenos Aires	211.203	19,40	135.389	19,70
Mendoza	99.391	9,10	76.642	11,10
Santa Fe	98.899	9,10	62.216	9,00
Córdoba	105.284	9,70	59.117	8,60
Salta	57.699	5,30	43.066	6,30
Entre Ríos	65.076	6,00	40.973	6,00
Tucumán	47.646	4,40	40.080	5,80
Corrientes	47.393	4,40	31.764	4,60
San Juan	32.702	3,00	27.811	4,00
Santiago del Estero	43.186	4,00	25.570	3,70
Misiones	81.591	7,50	24.340	3,50
Chaco	42.887	3,90	21.949	3,20
Río Negro	28.618	2,60	21.311	3,10
Jujuy	25.826	2,40	19.819	2,90
Formosa	25.575	2,30	10.351	1,50
La Pampa	19.045	1,70	9.955	1,40
San Luis	9.824	0,90	7.286	1,10
Neuquén	10.364	1,00	6.154	0,90
Chubut	9.543	0,90	6.130	0,90
La Rioja	8.885	0,80	5.726	0,80
Catamarca	6.896	0,60	4.973	0,70
Santa Cruz	3.979	0,40	3.490	0,50
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	5.082	0,50	2.189	0,30
Tierra del Fuego	2.030	0,20	1.636	0,20

Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

Con el objetivo de especificar las características sociolaborales y las referidas a la protección social de los asalariados agrarios, a continuación nos dedicaremos a este subgrupo laboral (representativo del 63,2% de la población ocupada en la rama agraria) y nos basaremos en la información brindada por la ENAA.

Uno de los criterios de diferenciación de los asalariados agrarios que a la vez incide en sus condiciones de trabajo y de protección refiere a la modalidad de contratación. Reconociendo las modalidades contractuales instituidas por la Ley 26727/11, la encuesta identifica cuatro situaciones laborales diferentes:

- 1) Los asalariados *permanentes*, que prestan servicios en un establecimiento agropecuario en forma continua y sin plazo de finalización. Representan el 44% de los asalariados encuestados.
- 2) Los asalariados *transitorios*, contratados por períodos determinados (27%).
- 3) Los asalariados *permanentes discontinuos*, contratados con plazos de finalización pero durante ciclos productivos consecutivos (21%).
- 4) Y los trabajadores que combinan diferentes formas de contratación (8%).

Como puede observarse, menos de la mitad de los encuestados están contratados de manera permanente. Esta condición contractual está correlacionada positivamente con la edad del trabajador y con su antigüedad en el mercado laboral. Por lo tanto, si tomamos el grupo de asalariados agrarios con menos de veinticinco años de edad, la gravitación de esta modalidad contractual se reduce significativamente ya que solo el 12% de ellos está contratado de manera permanente.

Por consiguiente, más de la mitad de los asalariados posee contratos no permanentes. Dentro de este segundo grupo, las dos terceras partes se ocupan menos de seis meses en actividades agrícolas. Ellos suelen complementar sus ingresos con actividades no agrarias en el resto del ciclo ocupacional, aunque también es muy frecuente que experimenten prolongados períodos de desocupación. Estos trabajadores temporarios –con ocupación agrícola por menos de seis meses al año– residen mayoritariamente en las provincias de Tucumán, Santiago del Estero, San Juan, y en menor medida en Mendoza y Río Negro.

Entre los trabajadores temporarios ocupados más de seis meses al año, se identifican dos situaciones laborales diferentes. Por un lado, los trabajadores dedicados a producciones estacionales de ciclo largo, como la yerba mate en Misiones o los cítricos en Entre Ríos. Por el otro, los trabajadores contratados por un único empleador y dedicados a actividades que se extienden a casi todo

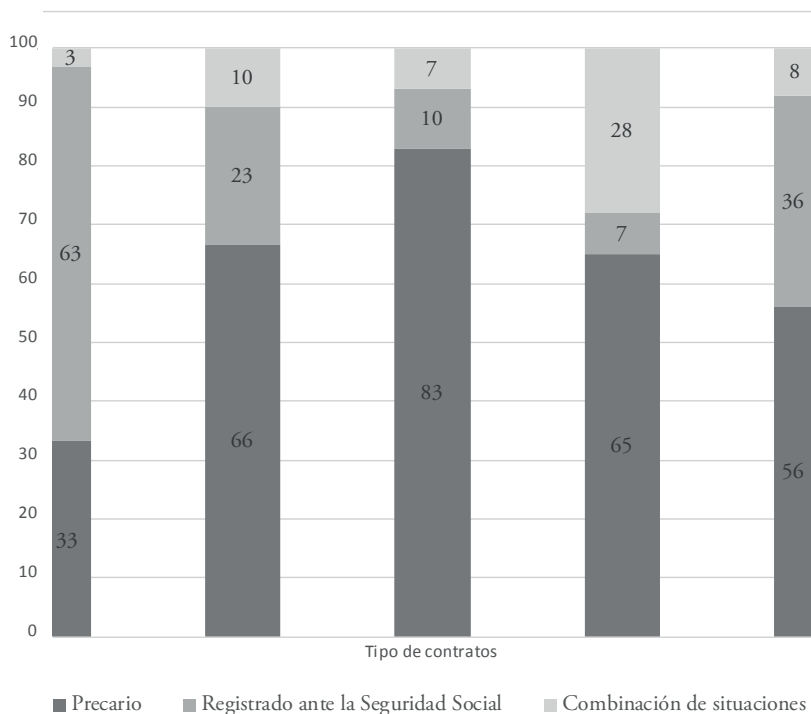
el año, como la ganadería, los servicios de maquinarias agrícolas, entre otros. Si bien en estos últimos casos la estructura del empleo es predominantemente permanente, la transitoriedad de los contratos podría responder a estrategias empresariales para reducir costos de contratación y evadir obligaciones, al menos por el período sin actividad. Este tercer tipo de relaciones temporarias se produce principalmente en la provincia de Santa Fe y Corrientes.

La categoría de *trabajador permanente discontinuo*, introducida por la Ley 26727/11 constituye una alternativa tanto para los trabajadores como para sus empleadores, porque les permite, a los primeros, acceder a los derechos y prestaciones de los trabajadores permanentes, mientras que los segundos solo realizarían aportes por el período de ocupación, a la vez que aseguran cierta continuidad en el vínculo laboral en los ciclos subsiguientes. La encuesta corrobora la relevancia de esta nueva modalidad contractual al constatar que más del 20% de los trabajadores asalariados (y en algunas provincias alcanza el 40%) declaró trabajar de manera anual consecutiva para un mismo empleador y realizando la misma tarea.

Como en muchas otras actividades (aunque la intensidad es evidente en este caso), el nivel de registración del empleo continúa siendo uno de los principales desafíos para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de este grupo laboral. En promedio, en las provincias encuestadas la proporción de asalariados agrarios registrados es del 36%, pero es particularmente baja en las provincias de Corrientes, Misiones, Santiago del Estero y San Juan, en las que se ubica diez puntos por debajo.

Existen diferencias muy significativas en el nivel de registración según las modalidades contractuales. En promedio, el 63% de los asalariados agrarios permanentes están registrados, e incluso en algunas provincias supera el 70% (es el caso de Buenos Aires, Entre Ríos, Río Negro y Santiago del Estero). Por el contrario, entre los asalariados agrarios transitorios la informalidad crece fuertemente, llegando al empleo formal un asalariado de cada diez (a excepción de Tucumán y Río Negro donde al menos la mitad están registrados) (RENATEA, 2015a). Los contratados en forma permanente discontinua experimentan una situación intermedia, aunque más cercana a los niveles de precariedad de los trabajadores transitorios.

Gráfico 3. Asalariados agrarios por condición de registración (registrados o precarios) y modalidad contractual (2015) (%)



Fuente: Elaboración propia basada en la ENAA 2015, MTEySS.

Estos resultados dejan clara evidencia sobre las dificultades para registrar ocupaciones transitorias, y refuerzan la necesidad de potenciar el alcance territorial de las políticas. Al mismo tiempo, queda expuesta la relevancia de las políticas sociales y laborales que incluyen a los asalariados agrarios, y especialmente a los temporarios, independientemente de su condición de registración (los programas sintetizados en el cuadro 2 son un ejemplo de ello). Recordamos que la inscripción de trabajadores al RENATEA es un acto administrativo que asignaba derechos (independientemente de que haya sido precedida por la registración del vínculo laboral) porque habilitaba el acceso a todos los programas y prestaciones del organismo, exceptuando al Sistema de Prestaciones por Seguro de Desempleo y Servicios de Sepelio.

En relación con los accidentes de trabajo y las enfermedades causadas por el trabajo, cerca del 10% de los asalariados agrarios ha manifestado algún tipo de siniestro en el año de referencia de la encuesta. Dentro de este grupo se destaca mayoritariamente la presencia de asalariados permanentes y registrados, indicando al menos dos situaciones hipotéticas. Según la primera, los trabajadores permanentes estarían más tiempo expuestos a los posibles accidentes y efectos nocivos que pueda implicar la actividad; y según la segunda, las diferentes condiciones laborales producirían diferentes percepciones del riesgo y, en consecuencia, también diferente accionar frente a un siniestro o enfermedad que los trabajadores temporarios y no registrados.

También es parte de las características generales del mercado de trabajo que las diferencias entre trabajadores permanentes y temporarios se expresen en las remuneraciones. En todas las provincias de la encuesta, a excepción de Santa Fe, los ingresos mensuales de los asalariados permanentes superan a los de los trabajadores temporarios, al menos en un 30% y como máximo un 80%. También quedan a la luz las diferencias en las remuneraciones según la condición de registración. Los ingresos de los trabajadores registrados superan el promedio de ingresos de los no registrados; entre un 30 y un 60% dependiendo de la provincia. Un tercer eje de desigualdad en los ingresos se evidencia con las diferencias por género. Excepto en la provincia de Santa Fe, donde el ingreso de las mujeres es apenas superior al de los hombres, en las restantes provincias encuestadas las mujeres reciben salarios que en promedio alcanzan el 70% del salario masculino (RENATEA, 2015a).

Asimismo, es llamativo el bajo nivel salarial general de los trabajadores agrarios. Según la ENAA, si los ingresos netos anuales declarados por los encuestados fueran mensualizados, los salarios equivalentes quedarían por debajo del salario bruto correspondiente a la menor categoría de la escala (peón general registrado) que a la fecha de la encuesta (diciembre de 2013) alcanzaba los 4.400 pesos. Esta situación está acompañada por un alto nivel de subocupación, que perjudica tanto a los asalariados permanentes (contratados en promedio por 10,9 meses en un año), como a los permanentes discontinuos (contratados por 6,4 meses al año) y a los transitorios (5,5 meses). La subocupación laboral y las bajas remuneraciones percibidas podrían indicar una gran dependencia del trabajador de su empleador agrario (que en más del 70% de los casos se trata de un único patrón o empleador en todo el año) y de las condiciones laborales que este le ofrece.

Una mirada por los hogares de este grupo poblacional permite advertir que los asalariados agrarios están mejor posicionados en términos de ingresos

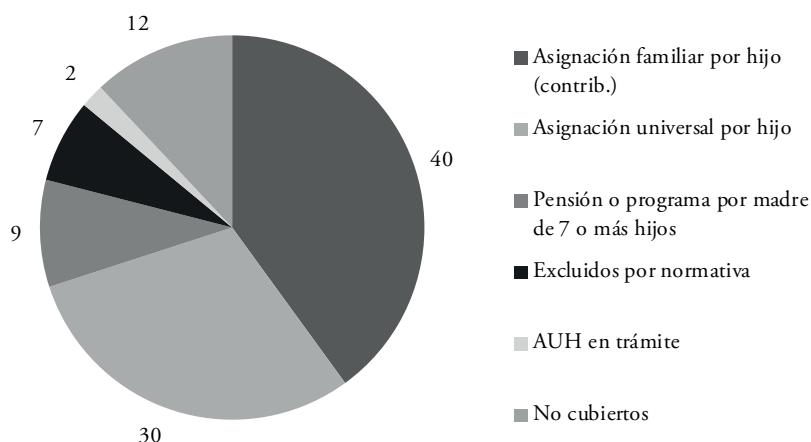
y de protección social que el resto de los integrantes ocupados. Por un lado, los ingresos de los ocupados en la rama agropecuaria son superiores a los de otros integrantes del hogar asalariados no agropecuarios. Por el otro, los asalariados agrarios acceden a ocupaciones formales en mayor medida que los integrantes ocupados en otras ramas.

Por otra parte, las políticas de *protección social* en sentido amplio alcanzan a tres de cada cuatro hogares de los asalariados agrarios. En el conjunto de los hogares, el 23% ha recibido en el mes anterior a la encuesta alguna *transferencia contributiva* (AAFF, jubilaciones, pensiones), el 36% recibió *transferencias no contributivas* (AUH, pensiones no contributivas), el 10% recibió ambas y el 3% transferencias de tipo mixta, como es el caso de la jubilación por moratoria. El 28% restante no recibió ningún tipo de transferencia.

Es interesante destacar cómo cambia la situación ante la seguridad social según la modalidad contractual de los asalariados agrarios que integran estos hogares. El 46% de los asalariados agrarios permanentes reciben transferencias monetarias que complementan su salario, mientras que solo el 25% de los asalariados permanentes discontinuos y el 21% de los transitorios las recibe. En estos dos últimos casos la proporción de transferencias no contributivas es mucho mayor a las provenientes de los aportes y contribuciones. En este punto advertimos que para la mayoría de los asalariados agrarios, estas transferencias representan el único ingreso recibido en forma sistemática y a largo plazo.

En lo que respecta a la *protección de los hijos* de los asalariados agrarios, el 79% de ellos está cubierto por alguna transferencia monetaria brindada por la seguridad social o por las políticas de protección social. Solo el 12% de los menores de 18 años no está cubierto, el 7% está excluido de la normativa y el 2% tiene iniciado el trámite para recibir la AUH. En el siguiente gráfico observamos que de los menores cubiertos, menos de la mitad (el 40% del total) recibe AAFF contributivas provenientes de su padre o madre con aportes a la seguridad social, y la otra mitad es beneficiaria de asignaciones no contributivas (AUH y pensiones).

Gráfico 4. Hijos de asalariados agrarios por tipo de cobertura (en %) (2015)



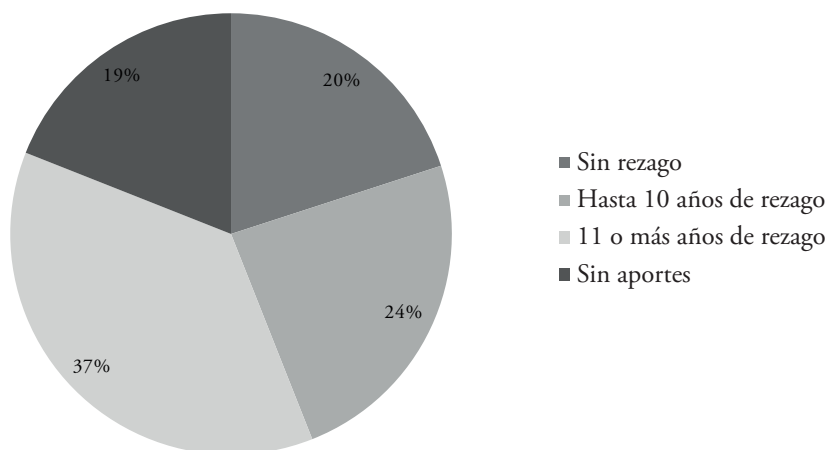
Fuente: Elaboración propia basada en la ENAA 2015, MTEySS.

Analizando la cobertura de los hijos de los asalariados agrarios por provincia se observa que en Santa Fe, Tucumán y Misiones cerca del 20% de los menores de 18 años no están cubiertos, por lo que estas tres provincias presentan los mayores niveles de desprotección de esta población. En el extremo opuesto se ubican San Juan y Santiago del Estero, con aproximadamente el 90% de los hijos de asalariados agrarios alcanzados por algún tipo de cobertura.

La proporción de hogares de asalariados agrarios con AAMM que perciben jubilación varía según provincias entre un 33 y un 50%. Por su parte, entre los hogares con AAMM que no perciben jubilación es llamativa la incidencia de trabajadores en edad de jubilarse sin aportes al sistema previsional. Esta situación es más frecuente en Corrientes, Misiones, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán. Es alarmante la incidencia de este fenómeno en las mujeres, que superan entre dos y seis veces a los hombres en edad jubilatoria sin aportes. Lamentablemente, no hay información discriminada que nos permita conocer la incidencia de las políticas de moratoria sobre esta población.

Rastreando la situación de los asalariados próximos a jubilarse, la encuesta indagó sobre el rezago en los aportes de los trabajadores con 45 años de edad o más. Al respecto, destacamos que el 80% de los asalariados de esta franja etaria presenta rezagos, lo que significa que solo el 20% tiene una cantidad de años de aportes similar a la cantidad de años declarados.

Gráfico 5. Asalariados agrarios de 45 años y más por rezago en años de aportes respecto de los años trabajados (en %) (2015)



Fuente: Elaboración propia basada en la ENAA 2015, MTEYSS.

Como se observa en el gráfico, el 80% de los asalariados agrarios con 45 años de edad o más tendrá obstáculos severos para acceder a una jubilación por falta de años de aportes o de las certificaciones de servicios exigidas. Los altos niveles de desprotección de los AAMM y de los trabajadores próximos a la edad jubilatoria plantean nuevos desafíos para las políticas del sector, por un lado para subsanar los vacíos actualmente existentes en la cobertura previsional, y por el otro para prevenir y revertir la tendencia del sistema.

Reflexiones finales

En las páginas anteriores nos referimos a la incidencia de la temprana y profunda asalarización de la mano de obra rural en Argentina que conformó un amplio sector de asalariados agrarios, mayoritario dentro del conjunto de trabajadores de la misma rama. La antigüedad de este grupo sociolaboral no se corresponde con el desarrollo institucional y particularmente protectorio de estos trabajadores, que recién a fines de 2011 contaron con una ley que igualara sus derechos y garantías a los de los trabajadores de otras ramas de actividad.

Asimismo, dentro del conjunto de asalariados agrarios existen situaciones laborales bien diferenciadas. La nueva ley reconoce tres modalidades contrac-

tuales, según los plazos y consecutividad de los contratos: los trabajadores permanentes, los temporarios y los permanentes discontinuos. Más allá de los aspectos específicamente contractuales, entre estos tres grupos existen grandes desigualdades en lo que refiere al acceso a la seguridad social y las condiciones de trabajo, y por lo tanto de vida.

Más de la mitad de los asalariados agrarios tiene contratos no permanentes; una parte trabaja de manera temporaria y la otra con contratos permanentes discontinuos. Al mismo tiempo, la mayoría de estos trabajadores no tiene otras ocupaciones contracíclicas (el 76% tiene una sola ocupación), indicando que la subocupación laboral es un fenómeno frecuente entre los asalariados agrarios temporarios.

Llama la atención las diferencias en la condición de registración entre permanentes y temporarios, siendo que el 63% de los primeros está registrado ante la seguridad social y solo el 10% de los segundos reviste esta condición. La modalidad “permanente discontinuo” representa una situación intermedia pero aún con grandes niveles de precariedad (el 66% no está registrado). Estas desigualdades también se expresan con relación a los ingresos recibidos y a la predisposición a denunciar siniestros o enfermedades laborales.

Estas asimetrías en las condiciones laborales y en el acceso a la protección, y la consecuente ausencia de ingresos laborales en los períodos sin contratos señalan la relevancia de la intervención estatal con políticas públicas de empleo y protección social para estos trabajadores “no permanentes” y su grupo familiar.

Al respecto, el RENATEA implementó programas de recalificación e inclusión socioproductiva destinados a generar ingresos complementarios en los períodos contracíclicos. Si bien se orientaban de lleno a este grupo poblacional, su alcance cuantitativo fue limitado y su implementación se interrumpió con el cambio de gestión de diciembre de 2015. En lo que refiere a la protección social en sentido amplio, las transferencias monetarias son los únicos ingresos que estos trabajadores y su grupo familiar han recibido de manera sistemática y por largos períodos. La incidencia de este tipo de políticas se evidencia en el alcance cuantitativo de los hogares cubiertos, sin embargo, no alcanza a los asalariados agrarios cuyos hogares no tienen integrantes menores de 18 años ni AAMM.

La protección social de los hogares de los asalariados agrarios se cubre tanto por transferencias contributivas como no contributivas, y entre las dos alcanzan al 72% de los hogares y al 79% de los hijos de los asalariados agrarios. Es alarmante la desprotección de los AAMM, ya que solo cuatro de diez acceden a la jubilación. Al mismo tiempo, existen desigualdades marcadas en el acceso a la cobertura previsional entre provincias y según género. Por otra parte, los

deficientes aportes previsionales de los trabajadores mayores de 45 años señalan los futuros vacíos en la cobertura que excluirá al 80% de los asalariados agrarios del sistema previsional.

En este sentido, las desventajas diferenciales de este grupo laboral acentúa la importancia de políticas inclusivas que amplíen el acceso al sistema previsional de los actuales AAMM y de aquellos próximos a la edad jubilatoria con aportes deficientes por haber transitado gran parte de su trayectoria laboral en condiciones informales. El diseño de la pensión universal para el adulto mayor (PUAM) permite prever que el nuevo panorama será de una mayor cobertura “plana”, pero que lo hará con dos serios déficits: postergando enormemente la edad de retiro –perdiendo lo que había sido una conquista con la nueva ley, que reconocía un ciclo de trabajo diferente para los asalariados agrarios–; y con un beneficio que estará en un nivel inferior al de las jubilaciones ordinarias.

El Nuevo Régimen de Trabajo Agrario impulsó, sin duda, la ampliación de derechos laborales en el ámbito rural y por ello creemos constituye en sí mismo un hecho a celebrar. No obstante, las características sociolaborales y el acceso a la protección social de los asalariados agrarios demuestran que aún se requieren medidas complementarias a la nueva legislación que potencien su impacto efectivo sobre las condiciones de trabajo y vida de los asalariados agrarios.

Entre los cambios impulsados por la ley para reducir las desigualdades en las condiciones de trabajo y el acceso a la protección de los diferentes grupos laborales destacamos, por un lado, la reducción de los requisitos para acceder al seguro por desempleo, que permitió ampliar el alcance de esta prestación a trabajadores temporarios y permanentes discontinuos, cubriendo también a su grupo familiar. Por otro, y como ya dijimos, la creación de la modalidad permanente discontinuo ayudó a reducir la brecha de cobertura entre permanentes y temporarios.

Con respecto a las políticas llevadas adelante por el organismo, durante la gestión estatal del registro se implementaron programas para incluir a aquellos trabajadores sin aportes al sistema de seguridad social o con aportes intermitentes. En esta dirección, muchos de los beneficios y protecciones se ejecutaron “más allá de la ley” a través de acciones o resoluciones excepcionales que caracterizaron un “modo de obrar” del organismo, orientado a ampliar la cobertura cualitativa y cuantitativa de sus políticas.

La ausencia de reglamentación que reconociera algunas de las “garantías de protección” favoreció que a partir del cambio de gestión y de signo político del gobierno nacional en diciembre de 2015, se interrumpieran prestaciones como las otorgadas a las víctimas de delito de trata de personas con fines de

explotación laboral, a los afectados por inundaciones, los programas de formación y capacitación y las becas asignadas a estos fines, el programa de inclusión socioproductiva para trabajadores temporarios, entre otros. Con ello queremos advertir sobre las dificultades para sostener las protecciones y beneficios logrados a partir de la gestión estatal del organismo en la medida en que muchas de ellas se fundaron en decisiones de gobierno que no llegaron a institucionalizarse.

Siendo este el estado de situación de los trabajadores agrarios y su sistema de protección cabe preguntarse para los nuevos tiempos que corren, ¿cómo mejorar el alcance cualitativo y cuantitativo de las protecciones sociales dirigidas al sector? En primer lugar, creemos que si bien el nivel de protección no está determinado solamente por el marco institucional, como acabamos de señalar, la creación de un organismo estatal encargado de promover la registración laboral y con facultades para ejercer el poder de policía fue un claro avance hacia el efectivo cumplimiento de los derechos de los asalariados agrarios y de las obligaciones que corresponden a sus empleadores. En segundo lugar, y complementando lo anterior decimos que la reversión de prácticas históricamente establecidas y profundamente precarizantes requiere tiempo y múltiples estrategias de abordajes para “llegar a los sujetos”, desde acciones de promoción de derechos y sensibilización de la población hasta incentivos impositivos y estrictas penalidades económicas y legales. En tercer lugar, creemos que los sindicatos y organizaciones de trabajadores rurales tienen un papel central respaldando los reclamos y reivindicaciones en cada lugar de trabajo y en ámbitos macro políticos de decisión y representación. El restablecimiento del RENATRE a cargo de las patronales agrarias y el sindicato UATRE abre nuevos interrogantes sobre el rol que cumplirá esta organización gremial y sobre el futuro de las protecciones y las desprotecciones de los asalariados agrarios.

Finalmente, recordamos que la revisión de los antecedentes históricos y los diferentes sistemas de protección de los trabajadores rurales nos permitió reconocer que los núcleos centrales de los debates que modelaron los contenidos y sentidos de la protección a los trabajadores agrarios persisten en los diferentes momentos de la historia. Una de las cuestiones refiere a la modalidad contractual predominante en el sector a lo largo de la historia, que a diferencia del sector industrial que procuró contar con mano de obra disponible todo el año a cambio de un salario, en la actividad agrícola y particularmente la destinada a la exportación, se ha privilegiado la utilización de mano de obra no especializada y con contratos cortos. De esta manera, desde el inicio de la conformación de la fuerza de trabajo agraria, los contratos temporarios fueron la modalidad de contratación más frecuente para estos trabajadores, que vivieron la inseguridad

y la incertidumbre laboral como una realidad que se renovaba generación tras generación. Si la estacionalidad es una característica predominante (aunque no la única) de la actividad agraria, cabe la pregunta acerca de la orientación que asumen las políticas laborales del sector, reconociendo estos aspectos productivos y sus consecuencias sobre las condiciones de trabajo de la población involucrada ¿Se trata de políticas que descargan estas consecuencias completamente sobre los trabajadores? ¿O generan mecanismos para que los empleadores asuman parte de los “costos” de la estacionalidad? La reconstrucción del ciclo de políticas implementadas durante la gestión estatal del RENATEA mostró indicios de que el Estado tiene un rol importante aliviando estas “desventajas” de la actividad agraria y asumiendo –por medio de políticas activas– parte del costo de la protección de sus trabajadores.

Otro de los puntos de clivaje de los debates que modelaron los contenidos y sentidos de la protección a los trabajadores agrarios en diferentes momentos de la historia remite al papel del Estado en materia de protección social y laboral, y particularmente con relación al control del cumplimiento de las normas laborales en el ámbito rural. Es precisamente este aspecto el que está siendo revisado en el momento en que terminamos de escribir este capítulo, con medidas que restituyen el control del organismo a las entidades agrarias y el sindicato UATRE. La avanzada de las patronales agrarias que durante la última dictadura militar derogó el Estatuto del Peón Rural, y hacia finales de los años noventa llevó al desmantelamiento de la presencia sindical en los lugares de trabajo y a la concentración del poder de representación en una única entidad fuertemente emparentada con los empleadores rurales, ahora vuelve a cobrar fuerza concentrando el poder de protección, control y fiscalización de las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores agrarios.

Posfacio

Modificaciones al régimen laboral agrario y a la institucionalidad a partir de 2016

En el este capítulo nos dedicamos a describir y caracterizar los sistemas de protección de los trabajadores agrarios, e hicimos especial énfasis en el régimen de trabajo y protección vigente desde diciembre de 2011 hasta diciembre de 2015, siendo este, el período especialmente comprendido en los objetivos de este libro. Asimismo, subrayamos la importancia de comprender el proceso de construcción de protecciones laborales y sociales en su conjunto, así como

también los procesos que derivan en la “producciones de desprotecciones”, o en la destrucción de aquellas.

En este sentido, consideramos de relevancia hacer mención de los últimos cambios ocurridos en la legislación dedicada al trabajo agrario, aunque temporalmente ocurran en un ciclo que excede los alcances de este capítulo. Como adelantamos en la introducción del capítulo, en septiembre de 2016 el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el Decreto 1014/16, fundado en el fallo de la Corte Suprema de Justicia Nacional que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 106 y 107 de la Ley 26727/11 por los cuales se creaba el RENATEA y el Seguro por Servicios de Sepelio bajo la órbita de esta institución.

El Decreto 1014/16 introduce modificaciones sustanciales en el Nuevo Régimen de Trabajo Agrario de 2011 al declarar la “reorganización institucional” del RENATEA y el “restablecimiento del RENATRE como ente de derecho público no estatal”, de conformidad con lo establecido en la precedente Ley 25191/99. Asimismo, designa una directora reorganizadora y un director normalizador, a quienes les adjudica diferentes funciones, entre las que menciona convocar a las entidades agrarias que conformaban el Directorio del anterior organismo. Según lo establece el decreto, el directorio del nuevo ente, una vez restablecido, quedará conformado por las patronales agrarias y el sindicato UATRE.

En relación con las prestaciones y protecciones de los trabajadores agrarios, el nuevo decreto deja sin efecto el anterior (300/13) por el cual se establecían las características y contenidos de la libreta de trabajo agrario, se definían las funciones y atribuciones del director, síndico y de los integrantes del Consejo Asesor de RENATEA, y se especificaban las condiciones de acceso, montos y beneficios de las prestaciones del organismo. En particular, la derogación del mencionado decreto de 2013 tiene implicancias inmediatas para los trabajadores agrarios que pasamos a detallar.

- La prestación por servicios de sepelio deja de existir en el ámbito de RENATEA y pasa a estar a cargo de la organización sindical UATRE, como ocurría antes de la gestión estatal. Según lo establece el Decreto 1014/16, a partir de enero de 2017 los trabajadores y su grupo familiar dejarán de recibir este beneficio, así como también los demás beneficios dirigidos al grupo familiar o grupo primario conviviente del fallecido: programas de capacitación y formación, programa de empleo, becas de la terminalidad educativa para los menores, prestación por desempleo, proyectos productivos familiares, provisión de espacios de contención para niños, y el traslado del grupo familiar en caso de fallecimiento de trabajadores migrantes.

- Las condiciones y características de la prestación por desempleo vuelven a estar definidas por la Ley 25191/99 y el Decreto reglamentario 453/01 (ver cuadro 1, p. 183) que exigían un mínimo de dieciocho meses de aportes en los últimos tres años, para todos los trabajadores agrarios. Esta medida perjudica especialmente a los trabajadores temporarios y permanentes discontinuos que bajo el régimen de la Ley 26727/11 podían acceder con seis meses de aportes. Asimismo, pierden vigencia los beneficios para los trabajadores mayores de 45 años de edad desempleados, quienes dejarán de percibir la extensión por seis meses adicionales de la prestación.
- El sistema de prestaciones por desempleo dejará de incluir beneficios y prestaciones orientados a la reinserción laboral, la formación y la creación de proyectos productivos para los trabajadores afectados por esta contingencia.
- Por último, quedaron derogadas todas las prestaciones especiales para proteger a las presuntas víctimas de trata de personas, a las familias agrarias afectadas por las contingencias climáticas y los distintos programas especiales como PISTA, CUIDAR, y de alfabetización, entre otros detallados en el cuadro 3 (todos ellos estaban garantizados por el derogado Decreto 300/13).

Así, el decreto del mes de septiembre formaliza el proceso de pérdida de protecciones para los trabajadores agrarios, especialmente en lo referido a su contención económica y social, a la inclusión de su grupo familiar como sujeto destinatario de las políticas del organismo, y a la inclusión de los trabajadores temporarios y permanentes discontinuos en la prestación por desempleo. Este proceso de *producción de desprotecciones* ya había comenzado a partir del cambio de gestión del gobierno nacional, con el cese de numerosos programas, la rotunda interrupción de las denuncias por trata de personas en el ámbito rural, y el despido (acordado con el gremio UPCN) de seiscientos empleados de planta permanente. Con ese hecho quedó formalizado el pasaje del organismo a manos de las patronales agrarias, que vuelve a colocar a estos trabajadores en gran desventaja, en primer lugar, en relación con el resto de los trabajadores del país, que cuentan con un organismo estatal a cargo de la protección de sus derechos laborales. En segundo lugar, el decreto profundiza la desigualdad entre trabajadores y empleadores al asignarle el ejercicio del poder de policía de trabajo –función indelegable del Estado– a los propios empleadores rurales.

Anexo

Cuadro A1. Cuadro síntesis de los beneficios y derechos contenidos en la Ley 26727 y sus reglamentaciones

	Síntesis beneficios por componente	Normativa
Protecciones del nuevo régimen laboral	Vacaciones.	Ley 26727, arts. 20, 89. Indemnización sustitutiva de vacaciones para trabajadores temporarios.
	Licencias por nacimiento de hijos, incluyendo a trabajadoras temporarias y licencia parental.	Ley 26727, arts. 50-53.
	Salarios mínimos garantizados.	Ley 26727, arts. 105 y 34.
	Jornada laboral de 8 h y 44 h semanales.	Ley 26727, arts. 40-42, entre otros.
	Condiciones dignas de trabajo (incluye regulaciones sobre la vivienda, la alimentación y los traslados).	Ley 26727, arts. 24-31, entre otros.
Acceso al Régimen Nacional de Seguridad Social	Jubilación a los 57 años con 25 años de servicio. RENATEA como organismo certificador de servicios en la actividad rural.	Ley 26727, arts. 78-83.
	Cobertura de riesgos de trabajo.	Ley 26727, arts. 45-49.
	Seguro integral por desempleo: incluye prestación económica, prestación médico-asistencial, asignación familiar o asignación universal por hijo (AUH), programas de capacitación y formación.	Ley 25191, arts. 16 y 17, modificados por art. 106 de la Ley 26727, Decreto 300/13.
	Reconocimiento pleno y para todas las modalidades contractuales de las prestaciones médico-asistenciales para los trabajadores beneficiados con el seguro de desempleo. Ampliación de la cobertura al grupo familiar. Articulación RENATEA-ANSES-OSPRERA (obra social).	Ley 26727, art. 106, inc. 13, modificatorio de la Ley 25191 y Decreto 300/2013.
	AAFF para los beneficiarios de prestaciones por desempleo. AUH para trabajadores temporarios con prestación por desempleo. Articulación RENATEA-ANSES (AFIP recibe aportes; RENATEA asigna el derecho; ANSES paga la prestación por desempleo con la AF o AUH).	Ley 26727, art. 106, inc. 13.
	Seguro por servicios de sepelio para el trabajador y su grupo familiar en caso de fallecimiento de cualquiera de ellos.*	Ley 26727, art. 106, inc. 16 bis, Decreto 300/13, Resolución RENATEA DG N° 95/12 y 162/14.

Fuente: Elaboración propia basada en la Ley 26727, el Decreto reglamentario 300/13 y otros decretos y resoluciones citados.

* “El renatea propiciará la incorporación de otros beneficios dirigidos al grupo familiar o grupo primario conviviente del trabajador fallecido, los que entre otros podrán consistir en: a) Acceso a intermediación laboral y capacitación para los hijos mayores y/o cónyuge mediante la Red de Servicios de Empleo; b) Otorgamiento o extensión de la prestación por desempleo y prestaciones de salud; c) Acceso a programas de empleo; d) Acceso a becas o terminalidad educativa para el caso de menores; e) Acceso o continuidad de la provisión de espacios de contención para niñas o niños, por un plazo no superior a los TRES (3) meses, con cargo al Registro, conforme lo previsto en el artículo 64 de la Ley N° 26.727, de conformidad a lo que determine la reglamentación; f) Formulación de proyectos productivos familiares; y g) Traslado de grupo familiar en caso de trabajadores migrantes” (Decreto 300/2013, artículo 41).

Bibliografía

- Berger, Matías y Bober, Gabriel I. (2010). “Reflexiones sobre conflicto social y procesos de organización de los trabajadores agrícolas en la Argentina”. En Figari, Claudia, Lenguita, Paula y Montes Cató, Juan (comps.), *El movimiento obrero en disputa. La organización colectiva de los trabajadores, su lucha y resistencia en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Ciccus.
- Brondo, Alberto y Luparia, Carlos (2001). “La libreta de trabajo del trabajador rural”. En Neiman, Guillermo (comp.), *Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*. Buenos Aires: Ciccus.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2014): “Introducción Objeto, estructura y alcances del libro”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Elizondo, Jorge (2012). “Los trabajadores rurales y el Nuevo Régimen de Trabajo Agrario (Ley 26.727)”. *Revista de Derecho Laboral Actualidad*, a. 2012, n° 1.
- Sabato, Hilda (1985). “La formación del mercado de trabajo en Buenos Aires, 1850-1880”. *Desarrollo Económico*, vol. 24, n° 96, enero-marzo.

Documentos consultados

- Decreto 453/2001. Se reglamenta la Ley 25191 sobre el uso obligatorio de la libreta del trabajador rural.
- Decreto 300/2013. Trabajadores rurales.
- Decreto 1014/2016. Declárase la reorganización institucional del Registro Nacional de Trabajadores.
- Encuesta sobre Empleo, Protección Social y condiciones de trabajo de los asalariados agrarios (2014). Acceso a las políticas de protección y seguridad social de los asalariados agrarios. Principales Resultados. Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Ley 25191/1999. Declárase obligatorio el uso de la libreta del trabajador rural. Créase el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores.
- Ley 26727/2011. Apruébase el Régimen de Trabajo Agrario.
- MECON (2015). Presupuesto 2015 entidad 881: Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios.

- Resolución 379/2005 y 369/2005. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores.
- Resolución 101/2012. Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios.
- Resolución de AFIP 3308/2012. Aportes de trabajadores retenidos por empleadores, para financiar las prestaciones por sepelio.
- Resolución 164/2013. Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios. División Gestión Judicial y Contencioso Territorial. Creación.
- Resolución 227/2013. Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios. División de Mantenimiento. Creación.
- Resolución 72/2014. Asistencia Económica para trabajadores agrarios y sus familias afectados por inclemencias climáticas, sociales y económicas.
- Resolución 171/2014. Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios. Procedimiento tributario de facilidades para el pago.
- Resolución 236/2014. Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios. Régimen de escalafón y carrera administrativa. Aprobación.
- Resolución 318/2014. Instrumentación del Programa de Integración Socio-productiva para Trabajadores Agrario (PISTA).
- Resolución 119/2015. Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios.
- Resolución 526/2015. Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios. Prestación de protección social con destino a los trabajadores agrarios.
- Resolución 526/2015. Prestación de protección social para las trabajadoras y trabajadores víctimas de presunto delito de trata de personas.
- Resolución 836/2013. Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Inclusión de la Red Pública de Servicios de Empleo en las acciones de RENATEA.
- Resolución 1093/2015. Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Inclusión en el Seguro de Capacitación y Empleo a los trabajadores agrarios inscriptos en el RENATEA.
- Resolución 95/2012 y 162/2014. Instrumentación de las prestaciones de sepelio. RENATEA (2015a). “Resultados Encuesta sobre Empleo, Protección Social y Condiciones de Trabajo de los Asalariados Agrarios”. Documento de la Subgerencia de Investigaciones y Estadísticas.

- (2015b). “Caracterización de la población ocupada en el agro con base al censo 2010”. Documento de la Subgerencia de Investigaciones y Estadísticas.
 - (2015c). “Conflictos laborales en el mundo agrario”. Documento de Trabajo de la Subgerencia de Investigaciones y Estadísticas.
 - (2015d). “La Protección en el ámbito agrario de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”. Documento de Trabajo de la Subgerencia de Investigaciones y Estadísticas.
- SIGEN (2012). Informe Técnico Contable del Estado Patrimonial y Financiero del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Rurales (RENATRE).

Segunda parte. La seguridad social en territorios provinciales. Estudios de caso

Capítulo 5

El caso de la provincia de Buenos Aires

*Verónica Mossier y Javier Curcio**

Presentación

En este capítulo nos proponemos reconstruir y analizar comparativamente las protecciones que brinda el sistema de seguridad social dirigida a adultos mayores (AAMM) y a niños, niñas y adolescentes (NNA), en este último caso, principalmente de hogares en condiciones de vulnerabilidad social de la provincia de Buenos Aires. Nos centraremos especialmente en dos de los componentes que integran el mencionado sistema, a saber: el previsional y el de asignaciones familiares (AAFF).

La realización del estudio se basó en el relevamiento, sistematización y análisis de fuentes documentales institucionales, estadísticas, normativas, legislativas, periodísticas de alcance nacional y local y entrevistas a funcionarios y empleados de diversas jerarquías de los organismos pertenecientes al sistema de seguridad social nacional y provincial en el territorio bajo estudio.

En relación con el sistema nacional, se llevaron a cabo entrevistas a los jefes de las denominadas unidades de atención integral (UDAI) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), pero también a funcionarios de rango intermedio relacionados a los programas de trabajo territorial de dicho organismo. En lo que respecta al sistema previsional provincial pudimos realizar entrevistas a la responsable de los denominados centros de atención previsional (CAP) del Instituto de Previsión Social (IPS) (que serían el equivalente de las UDAI

* Se agradece la colaboración de Alejandra Beccaria, Sergio Rottenschweiler y Natalia Benítez.

para el sistema previsional provincial) y a la responsable de la coordinación de estas oficinas descentralizadas territorialmente. Asimismo, se llevaron a cabo observaciones no participantes en los espacios de gestión nacional y provincial a nivel territorial.

El capítulo se inicia, en primer lugar, con una breve presentación, a la que le sigue, en segundo lugar, una descripción demográfica y sociolaboral de la provincia. En tercer lugar, hacemos una descripción de los antecedentes históricos institucionales del sistema de seguridad social de la provincia de Buenos Aires hasta el 2003, centrándonos principalmente en el componente previsional y de AAFP provincial; en cuarto lugar, describimos y analizamos lo que denominamos la *arquitectura institucional*¹ del sistema de seguridad social en la provincia durante el período 2003-2015, lo cual incluye: una descripción de las principales características del IPS, de la organización política-institucional del organismo y de la ANSES en la provincia, así como también un breve análisis de los procesos de gestión y las estrategias territoriales de los organismos de seguridad social nacional y provincial. En quinto y sexto lugar, analizamos cuantitativa y comparativamente las prestaciones previsionales del sistema previsional provincial y el nacional y de la asignación universal por hijo para protección social (AUH) y AAFP en la provincia de Buenos Aires. Por último, recuperamos las preguntas que orientaron la investigación en la que se basa este libro en general (ver capítulo 1) y este capítulo en particular y presentamos las conclusiones a las que arribamos.

Características demográficas y sociolaborales

El volumen de población, su crecimiento, así como las características demográficas y sociolaborales son de particular interés para un estudio cuyo objetivo es analizar y describir la capacidad de protección de los sistemas de seguridad social nacional y provincial en el territorio bonaerense. Para poder responder la pregunta de cuán protegidos se encuentran los AAMM y NNA que habitan la

¹ Por *arquitectura institucional* entendemos “desde las modalidades de relaciones entre poderes del Estado, hasta las normativas y dinámicas que hacen a estas instituciones, pasando por las rutinas que han ido gestándose en este período. Todo ello conforma ‘instituciones reales’, cuyas características, intersticios, ventajas y dificultades se entranan con las prácticas de agentes internos (personal jerárquico, de línea, de derivación), los usuarios (los destinatarios directos de las políticas) y las de sectores sociales más amplios, con capacidad de incidencia en los procesos institucionales por razones variadas (que deben ser elucidadas en cada caso)” (Danani y Hintze, 2014: 11).

provincia por las instituciones de la seguridad social que allí se inscriben, necesitamos muy sucintamente describir cuáles son las principales características de su población, así como también algunas de las principales particularidades que tiene la provincia.

La provincia de Buenos Aires es la más extensa, más poblada y más importante en términos económicos, tanto por el valor de la producción como por el número de empresas y empleados, además de su destacada diversificación productiva. A lo largo de toda la mitad del siglo xx, la provincia de Buenos Aires ha tenido una participación del 30% del total del producto bruto interno (PBI), por encima de la Ciudad de Buenos Aires y lejos de Córdoba y Santa Fe que le siguen en importancia (Rougier y Pampin, 2015). Esta característica le ha dado a la provincia el mote de “locomotora del país”, lo que pone en evidencia, independientemente de la dirección en la que vaya esa locomotora, la capacidad de tracción que tiene el territorio bonaerense sobre los indicadores sociales, políticos y económicos en los promedios nacionales. A su vez, debemos reconocer que el territorio bonaerense no es homogéneo y por lo tanto, esa locomotora tiene distintas velocidades según la zona territorial en la que se haga foco. Hacemos este señalamiento pues las diversas fuentes de información institucional y estadística que relevamos y utilizamos para el análisis realizan distintos recortes y agregados que nos permiten tener una mirada sobre el conjunto de la provincia de Buenos Aires pero en ocasiones nos acercan una mirada parcializada de la misma, concentrándose sobre el denominado conurbano bonaerense o Gran Buenos Aires (GBA) cuyos rasgos y comportamiento son diferentes de los del interior provincial.

La provincia de Buenos Aires ocupa una posición centro-este en la República Argentina, posee una extensión de 307.571 kilómetros cuadrados. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010,² la provincia

² Corresponde aclarar que en todo el trabajo utilizamos los datos oficiales publicados correspondientes al Censo 2010, sin considerar las críticas y discusiones metodológicas realizadas por múltiples especialistas y equipos de investigación. Hacemos este señalamiento pues se afirma que en “el Censo de población de 2001 hubo una subenumeración censal debido a un conjunto de múltiples factores –algunos de los cuales se verían expresados durante la crisis social, económica y política de 2001. En cuanto a la cantidad de población subenumerada, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y las Direcciones Provinciales de Estadística (DPS) realizaron conjuntamente un estudio de cobertura del Censo Nacional de Población del 2001. En los veinticuatro partidos que conforman el conurbano, muestra que se censaron 8.684.437 personas y que solamente la corrección por cobertura eleva el número a 8.840.66”. Para ampliar esta información se pueden consultar los documentos INDEC Serie Análisis Demográfico N° 31, 32 y 34; Bruno (2015).

de Buenos Aires registró una población de 15.625.084 de habitantes lo que posiciona como la jurisdicción subnacional más poblada del país, representando casi el 40% de la población nacional. Entre los censos de 2001 y 2010, la población se incrementó en más del 13% y revirtió la tendencia iniciada en la década de 1970-80 de una tasa de crecimiento decreciente. Esto ubica a Buenos Aires entre las nueve provincias que más han crecido en los últimos nueve años.³ Para 2015, la provincia siguió una tendencia de crecimiento interanual positiva por encima de la registrada para el nivel nacional.⁴

La provincia de Buenos Aires se divide jurisdiccionalmente en partidos que a su vez corresponden a áreas de gobierno local (municipios). Estas áreas político-administrativas fueron tomando distintas configuraciones geográficas durante la historia, y actualmente está constituido en 135 partidos. Una característica saliente de los partidos bonaerenses, en cuanto a la población, es la gran heterogeneidad que existe entre ellos. El volumen, la densidad, el ritmo de crecimiento han marcado desde los orígenes de su vida institucional dos áreas claramente diferenciadas: el área que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con los veinticuatro municipios conocido como conurbano bonaerense (también llamada Gran Buenos Aires) y el área formada por el resto de los partidos, conocida como partidos del interior de la provincia de Buenos Aires. Si bien, la división tradicional de veinticuatro partidos del Gran Buenos Aires y ciento once del Interior, va perdiendo representatividad por el propio avance del proceso de urbanización creciente, para 2010, los veinticuatro partidos del conurbano concentraban una población de 9.916.715, lo cual representa más del 63% de la población total de la provincia y casi un cuarto de la población total del país. Por ello, tal como afirmamos con anterioridad, los datos agregados de la provincia de Buenos Aires arrastran no solo los promedios a nivel nacional, sino que los valores y datos agregados del recorte territorial “conurbano bonaerense” traccionan los datos agregados de la provincia en su conjunto.

No analizaremos ni desarrollaremos aquí de modo detallado la forma en la que se encuentran relacionados el comportamiento demográfico y el funcionamiento de los sistemas de seguridad social. Simplemente advertimos que tal

³ Serie Estudios Demográficos N° 17, Ministerio de Economía, Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Estadística, 2014.

⁴ La provincia de Buenos Aires evidenció una variación interanual del 1,12%, mientras que en el nivel nacional el registro fue del 1,08 %. Datos extraídos del Mapa socio-laboral Provincial. Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/mapas/Cuadro.pdf> y <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/mapas/MapaIndic.php> (última consulta: febrero de 2016).

relación existe, afirmando que frente a la tendencia mundial del envejecimiento de la población, las instituciones de la seguridad social se enfrentan a diversos desafíos relacionados con el grado y calidad de la cobertura, el financiamiento y las protecciones que erigen.⁵

Nuestro país no escapa a esta tendencia mundial y la provincia de Buenos Aires tampoco es la excepción. En un informe del departamento de análisis demográfico perteneciente a la Dirección de Estadísticas Sociales del gobierno de la provincia de Buenos Aires, se afirma que “Latinoamérica y la Argentina en particular, han atravesado una transición demográfica atípica y el proceso de envejecimiento de la población se dio de una manera más acelerada” y que si bien el incremento de la expectativa de vida se presenta como uno de los mayores logros de la humanidad, la presencia creciente de AAMM en las sociedades representa un reto para los estados y los sistemas de protección y seguridad social, en particular”.⁶

La República Argentina reviste una condición demográfica envejecida desde la década de 1970.⁷ En el nivel total país, el censo realizado en el 2010 evidenció que la población mayor de 65 años era el 10% de la población total registrada, lo que muestra un crecimiento de este segmento en un punto porcentual respecto del censo de 1991; en la provincia, por su parte, se registró un aceleramiento de la participación de este grupo etario en la población total que va del 9% en 1991 al 11% en 2001, manteniéndose en esos valores para el censo de 2010 (cuadro 1).

⁵ Ver Regazzoni, 2011; Damon, 2010; AISS, 2010a y 2010b.

⁶ Departamento de Análisis Demográfico, Dirección de Estadísticas sociales, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (s/f).

⁷ El envejecimiento demográfico es un proceso de cambio en la composición estructural de una población por el cual el peso relativo de los grupos etarios superiores (mayores de 64 años) supera el 7% de la población total en detrimento de los otros grupos. Esto es consecuencia de dos fenómenos concomitantes, uno que tiene que ver con la mejora en la calidad de vida y que ha llevado a un notable aumento en la esperanza de vida de la población y el otro, el más influyente, la baja de la fecundidad. Las poblaciones se pueden clasificar en jóvenes, maduras o envejecidas de acuerdo con la proporción de mayores de 64 años. Una población se considera joven cuando menos del 4% tiene más de esa edad, madura: entre el 4 y el 7% y envejecidas, más del 7%.

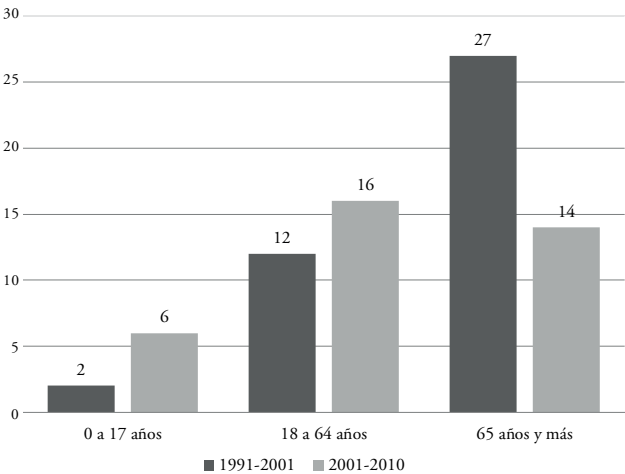
Cuadro 1. Población provincia de Buenos Aires y total país por grupos de edad (1991, 2001 y 2010)

Edad	Buenos Aires						Total país					
	1991	%	2001	%	2010	%	1991	%	2001	%	2010	%
0 a 17	4.307.772	34	4.378.886	32	4.657.467	30	11.737.357	36	12.169.667	34	12.333.747	31
18 a 24	1.369.910	11	1.675.175	12	1.818.118	12	3.537.458	11	4.465.671	12	4.730.786	12
25 a 64	5.766.674	46	6.312.024	46	7.478.243	48	14.447.726	44	16.037.172	44	18.947.915	47
65 y más	1.150.618	9	1.461.118	11	1.671.256	11	2.892.987	9	3.587.620	10	4.104.648	10
Total	12.594.974	100	13.827.203	100	15.625.084	100	32.615.528	100	36.260.130	100	40.117.096	100

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Viviendas 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

En el gráfico 1, se puede ver que, respecto de la población de 0-17 años, Buenos Aires presenta un importante crecimiento intercensal entre 2001-2010, aunque la participación del mismo en la población total haya registrado una caída de cuatro puntos porcentuales entre 1991 y 2010. A escala nacional esta caída fue aún más pronunciada, pasando de 36% en 1991 a 31% en 2010.

Gráfico 1. Crecimiento intercensal 1991-2001 y 2001-2010 por grupos etarios, provincia de Buenos Aires (%)



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Viviendas 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

La relación de dependencia potencial

El aumento de edad constituye un problema político y social ya que interpela de manera directa a las instituciones encargadas de la protección, que deben readecuarse con el fin de atender demandas de una población creciente de AAMM. No solo sobre los sistemas previsionales recae el impacto de esta transformación, también repercute en los sistemas de salud, sobre los servicios asistenciales, etcétera. Un indicador que permite evaluar su impacto es el índice de dependencia potencial (IDP) que mide la carga demográfica que representa la población de niños y AAMM (0-14 y 65 años y más) respecto de la población potencialmente activa (15-64 años).⁸ En 1947, nuestro país registraba un IDP del orden de 53 pasivos por cada 100 activos, mientras que para la provincia de Buenos Aires el valor de ese índice rondaba los 45; un valor relativamente bajo para América Latina que a mediados del siglo xx ostentaba valores cercanos a 78.⁹

En este capítulo, y en el libro en general, haremos referencia a lo que denominamos *índice de dependencia potencial ajustado*, a partir del cual medimos la carga potencial que representa la población de niños y AAMM de 0 a 17 y 65 y más respecto de la población mayor potencialmente activa de 18 a 64 años, este ajuste que hacemos en los cortes etarios se encuentra asociado a los parámetros institucionales que rigen las políticas bajo estudio, en este libro (sistema previsional y de AAFP).

Vale señalar que no se trata de la carga efectiva, pero resulta de utilidad para pensar la incidencia de la estructura etaria en los sistemas de protección. Al observar el cuadro 2, vemos que a partir de 1991 el IDP provincial y nacional comienza a descender hasta converger en el año 2010 en valores cercanos a 69. La baja del índice en las dos últimas décadas viene acompañada por un cambio en los componentes del IDP, relacionados con la población de niños y de ancianos, respectivamente.

La situación actual de la Argentina es aún ventajosa en cuanto al IDP, lo que se denomina habitualmente como bono demográfico. Esa ventaja es producto de un peso aún importante de las edades jóvenes en la estructura de la población por edades y una participación aún no determinante de los grupos de edades de más de 65 años. En este capítulo trabajamos con un IDP ajustado, con edad de corte a los 18 años. Así, en 1991 el IDP ajustado total para el país, pasa de 81,34% a 69,42, registrando una caída de casi doce puntos mientras

⁸ Serie Estudios Demográficos N° 18, 2014.

⁹ *Op. cit.*

que la provincia de Buenos Aires pasa de 76,48 en 1991 a 68,08 en 2010, representando una caída de 8,5 puntos. La caída del IDP ajustado total esconde un comportamiento distinto cuando miramos los dos principales grupos dependientes: mientras el IDP ajustado de NNA cae de 60,36 a 50,1 puntos entre los censos de 1991 y 2010, el de los AAMM evidencia un ligero crecimiento.

Cuadro 2. Índice de dependencia potencial ajustado, provincia de Buenos Aires y total país (1991, 2001 y 2010)

	Censo 1991			Censo 2001			Censo 2010		
	Total	NNA	AAMM	Total	NNA	AAMM	Total	NNA	AAMM
Buenos Aires	76,48	60,36	16,12	73,12	54,82	18,29	68,08	50,10	17,98
Total país	81,34	65,26	16,08	76,85	59,36	17,50	69,42	52,09	17,33
Total sin Buenos Aires	84,54	68,48	16,06	79,24	62,25	16,99	70,29	53,37	16,92

Nota: NNA: población de 0 a 17 años; AAMM: población de 65 años y más.

Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población basado en Censo Nacional de Población y Viviendas 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

Los indicadores sociolaborales

Además de las características de la estructura poblacional de la provincia es importante considerar las características y dinámica del mercado de trabajo. Tomamos para ello tres indicadores principales: tasa de actividad, de empleo y desocupación (cuadro 3).

La provincia de Buenos Aires registró en 2003 una tasa de actividad laboral del 47% que se mantuvo para 2007 y cayó tres puntos porcentuales en 2015 (44%). En el nivel nacional, el registro de la tasa de actividad evidenció un comportamiento bastante similar, excepto para 2003, año en que la tasa se encontró un punto por debajo del registro provincial (46%). En cuanto a la tasa de empleo, tanto en el ámbito de la provincia de Buenos Aires como en el nacional, se registra una tendencia creciente para el período 2003-2015 aunque el último año registró una leve caída respecto del dato de 2007. La tasa

de desempleo registró una importante caída en el período 2003-2015 tanto en el ámbito bonaerense como en el nacional.

Cuadro 3. Indicadores sociolaborales, provincia de Buenos Aires y total país (2003-2015)

	III 2003			II 2007			II 2015		
	Actividad (%)	Empleo (%)	Desempleo (%)	Actividad (%)	Empleo (%)	Desempleo (%)	Actividad (%)	Empleo (%)	Desempleo (%)
Buenos Aires*	47	39	19	47	43	10	44	41	8
Total País	46	39	16	46	43	8	44	42	7

Nota: Para 2003, debido a los cambios metodológicos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), los microdatos se encuentran disponibles desde el tercer trimestre.

* Corresponde a los aglomerados de partidos del conurbano, Gran La Plata, Mar del Plata (desde 1995) y Bahía Blanca.

Fuente: INDEC, EPH.

Según el Mapa Socio-Laboral Provincial,¹⁰ con datos presentados y elaborado por la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias, para el segundo trimestre del 2015, la provincia de Buenos Aires registró 2.039.00 puestos de trabajo privado formal, representando el 31,4% de los registrados a escala nacional. La remuneración promedio mensual del empleo privado formal en el segundo trimestre de 2015 fue de 15.185 pesos, el sexto monto más alto del país, aunque levemente inferior al nacional (15.689 pesos). Por otra parte, en 2013 los empleados de la Administración Pública provincial, estimados en 651.000 equivalieron al 32% de los empleos formales del sector privado. El porcentaje de asalariados sin descuentos jubilatorios (esto es, trabajo informal) es del 36%, porcentaje que supera en tres puntos el valor nacional (33,1%). El coeficiente de Gini, uno de los indicadores de distribución del ingreso más utilizados, mostró un valor levemente mejor (0,389) que el correspondiente al total del país (0,409) (EPH). En materia de salud, la provincia exhibió en 2014 una tasa de mortalidad infantil del 10,5‰ y una cobertura de salud en 2015 del 65,8%, valores levemente mejores que los expuestos en el nivel nacional, 10,6‰ y 69,9%, respectivamente. En relación con el nivel educativo de la población, Buenos Aires registró en 2010 el cuarto valor más bajo de analfabetismo (1,4%),

¹⁰ Disponible en <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/mapas/archivos/Cuadro.pdf> (última consulta: marzo de 2017).

0,5 puntos por debajo del nivel nacional. Sin embargo, tal como habíamos señalado anteriormente, en la provincia estos valores no son homogéneos y los contrastes entre los distintos partidos del conurbano bonaerense muestran importantes diferencias. La Matanza, por ejemplo, registra la tasa de analfabetismo más alta (2,1%), mientras que Vicente López la más baja (0,4%) (Bruno, 2015). A su vez, “los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) significaron en 2010 el 8,1% del total, observando una caída de 4,8 puntos porcentuales con relación al año 2001. El interior de la provincia exhibió un registro menor que el conurbano, 6,4 y 9,2% respectivamente. Asimismo, existe una importante variación entre los partidos que conforman el denominado conurbano bonaerense, Vicente López es uno de los partidos que registra el porcentaje más bajo de hogares con al menos un indicador de NBI (2,4%) mientras que Florencio Varela presenta un registro del 17%”. (Bruno, 2015: 184).

Antecedentes históricos institucionales del sistema de seguridad social hasta 2003

El sistema previsional

Las provincias argentinas estructuraron desde comienzos del siglo xx regímenes previsionales destinados a cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte de sus empleados públicos. La fragmentación institucional cristalizada en la multiplicidad de regímenes previsionales existentes en los distintos ámbitos jurisdiccionales (municipal, provincial y nacional) regulados por marcos normativos y diseños institucionales disímiles, ha sido una característica perenne del sistema previsional en la Argentina. La expansión y masificación de la cobertura del sistema previsional a grupos ocupacionales específicos no solo se registró en el nivel nacional, sino también en las diversas provincias que de manera temprana o contemporánea a la expansión del sistema nacional crearon y reconocieron instituciones capaces de proteger a grupos ocupacionales ligados principalmente a las administraciones públicas provinciales y grupos profesionales en el ejercicio libre de su profesión¹¹ generando protecciones diferenciadas para grupos sociológicamente idénticos.

¹¹ Ejemplos de ello fueron: la Caja de jubilaciones para empleados públicos de Santa Fe, creada en 1867; la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Municipalidad de Santa Fe, creada en 1904; la Caja de Jubilaciones y Pensiones Municipal de Rosario, creada en 1907; la Caja de Jubilaciones

En el caso de la provincia de Buenos Aires los primeros antecedentes en materia de protección previsional se remontan a principio del siglo xx.

El 1 de mayo de 1905, meses después de sancionarse la primera ley nacional de creación de caja de jubilaciones y pensiones para los funcionarios, empleados y agentes civiles,¹² se sanciona la Ley de Montepío Civil¹³ en la que van a converger distintas leyes sectoriales existentes hasta ese momento en el ámbito provincial.

Hacia finales de 1948, y acompañando el proceso de reformas que se daba en el nivel nacional,¹⁴ bajo el gobierno provincial del coronel Domingo Mercante, se deroga de manera definitiva la Ley de Montepío Civil y se crea el Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires¹⁵ bajo la órbita de la Subsecretaría de Previsión del Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión, la norma entró en vigencia el 1 de enero de 1949. La creación del ips marcó un primer cambio importante al introducir el aporte patronal, hasta ese momento inexistente, y el fondo del sistema previsional provincial se duplicó. El artículo 2 de la ley estipuló que el ips estaría integrado por distintas secciones: “del personal de Magisterio; de Seguridad Pública (de Seguridad y Defensa y tropa de Policía); de las Municipalidades; de la Administración General, y de las que en el futuro se incorporen por ley, decreto o convenio las que gozarían de individualidad financiera”.

En la provincia de Buenos Aires, se pueden reconocer principalmente tres instituciones públicas estatales destinadas a la gestión y prestación de servicios y beneficios previsionales. A saber:

- la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones para el personal del Banco de la Provincia (1925);¹⁶

y Pensiones de Córdoba, creada en 1913; la Caja de Jubilaciones y Pensiones para Empleados Públicos de la provincia de Buenos Aires, creada en 1948; el Banco de la Provincia de Buenos Aires creó en 1908 la sección jubilaciones para sus empleados que se convertiría, en 1925, en Caja de Jubilaciones y Pensiones para su personal; la Caja de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, creada en 1943; el Instituto Municipal de Previsión Social del Neuquén en 1959 (García Rapp, 2004).

¹² Ley 4349/1905.

¹³ Ley 2909/1905 de Montepío Civil.

¹⁴ En 1947 se crea el Instituto Nacional de Previsión Social.

¹⁵ Ley 5425/1948. Esta ley fue promulgada el 30 de noviembre de 1948, fecha que se reconoce anualmente como el Día del Empleado del ips.

¹⁶ Ley 3837/ 1925. Entre enero y junio de 1924 el Poder Ejecutivo firmó algunos convenios con el Directorio del Banco de la Provincia de Buenos Aires a partir de los cuales se creó la caja de

- el Instituto de Previsión Social (1948) y
- la Caja de Retiro, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (1974).¹⁷

En relación con la forma jurídica de estas instituciones, podemos decir que tanto el IPS, la Caja de Retiro, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, como la Caja de Jubilaciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires, son entes autárquicos que actúan como persona jurídica de derecho público y funcionan de acuerdo con las disposiciones de las leyes y normativas respectivas. En el caso del IPS y la caja de las policías bonaerense, además, se vinculan con el Poder Ejecutivo por medio de algunos de los ministerios seleccionados para ello.

Además del desarrollo de estas instituciones públicas estatales, en la Argentina, y en la provincia de Buenos Aires particularmente, se desarrollaron lo que se conoce como *cajas profesionales*. “Estos regímenes han estructurado instituciones que integran el derecho público provincial y que gozan de una total autonomía funcional con suficiente individualidad económico-financiera” (Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, 2013: 48).

En 1943 el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionaron la Ley 5015 por medio de la cual se reguló el ejercicio de la profesión de escribano y se creó la Caja de Jubilaciones Notarial.¹⁸ La sanción de esta ley se hizo efectiva antes de la sanción de la ley de jubilaciones para empresarios, independientes y profesionales autónomos de 1954 (Ley 14397). La Caja Notarial de la provincia de Buenos Aires se consagró como una institución creada y administrada por sus afiliados. Esta política fundada en los criterios

jubilaciones para sus empleados. Esos convenios fueron la base para la creación y reglamentación de la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones para el Personal del Banco de la Provincia.

¹⁷ En 1974, la Ley 8270 crea una caja de jubilaciones, pensiones y retiro independiente del IPS. La iniciativa fue impulsada por el entonces gobernador bonaerense Victorio Calabró. En un plazo de aproximadamente dos años a partir de 1975 se incorporaron como beneficiarios a todos los jubilados y pensionados del Instituto de Previsión Social de esta provincia que habían prestado servicios policiales, aumentando así en forma importante el número de beneficiarios. La ley originaria también fue modificada con el tiempo: el 29 de mayo de 1980 fue sancionado y promulgado el Decreto-Ley 9538 (publicado en el B.O. el 16/6/1980) a partir del cual se derogó la originaria Ley 8270. Con posterioridad, dicho decreto-ley fue modificado por las leyes 10739, 10750 y 11633. En el 2004, se sancionó la Ley 13236, que rige actualmente el régimen previsional de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁸ Esta caja se fusionó a la Caja de Abogados, creada por la Ley 5177/47.

de independencia estatal se fue extendiendo vertiginosamente en el ámbito de la provincia de Buenos Aires así como también en otras varias provincias, abarcando paulatinamente a todos los profesionales en su ejercicio libre de la profesión.¹⁹

Las cajas de jubilaciones profesionales se fueron expandiendo en diversas etapas y abarcando a diversos grupos. La provincia de Buenos Aires cuenta en la actualidad con trece cajas de jubilaciones profesionales creadas entre 1943 y 1998.²⁰ Si bien el análisis de estas instituciones no forma parte del interés de este trabajo, es preciso considerar su dimensión a fin de tener un panorama general del sistema de protección social provincial.

Las cajas profesionales son instituciones provinciales que, si bien no integran la estructura del Estado, son instituciones públicas cuyo control –en el cumplimiento de sus objetivos– es exclusivo y excluyente de las provincias, de las que se han recibido las potestades que ejercen; por ser instituciones provinciales creadas para el ejercicio de una función estatal, se les reconoce la inmunidad impositiva que es propia de la nación en relación con las provincias y de estas con respecto a aquella (Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, 2013: 47). Cada una de estas instituciones establece por medio de normativas y legislación específica la población a la que cubren, las prestaciones que brindan y los requisitos para

¹⁹ Las primeras cajas de profesionales en la provincia de Buenos Aires: caja de jubilaciones para abogados y procuradores de la provincia de Buenos Aires (1947); para abogados y procuradores de la provincia de Santa Fe (1948); para médicos, odontólogos, bioquímicos, farmacéuticos, etcétera, de la provincia de Santa Fe (1950); para escribanos de la provincia de Santa Fe (1950); para escribanos de la provincia de Córdoba (1956); forenses de la provincia de Entre Ríos (1957); para profesionales de la ingeniería de la provincia de Buenos Aires (1958), hasta llegar a una gran eclosión durante las décadas siguientes y desembocar en la actualidad en setenta y cinco sistemas provinciales regulados cada uno por su propia ley (Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, 2013: 30).

²⁰ Caja de Seguridad Social para Veterinarios; Caja de Seguridad Social para Odontólogos; Caja de Previsión y Seguro Médico; Caja de Previsión Social para Martilleros y Corredores Públicos; Caja de Previsión Social para Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros y Técnicos; Caja de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de las Ciencias Farmacéuticas (CA-FAR); Caja de Seguridad Social para Escribanos; Caja de Previsión Social para Bioquímicos; Caja de Previsión Social para Abogados; Caja Notarial Complementaria de Seguridad Social del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, Caja de Seguridad Social para los Profesionales en Ciencias Económicas; Caja de Seguridad Social para los Psicólogos; Caja de Seguridad Social para Profesionales de la Kinesiología. Información disponible en: <http://www.coord-cajas.org.ar/cajas.php#bsas>.

el acceso a las mismas, y cualquier reforma en sus normas de funcionamiento político e institucional tiene que ser ratificada por el Poder Legislativo provincial.

Sin lugar a dudas, el fracaso de los intentos centralizadores y unificadores de mediados de los años cuarenta (Cárcano, 1944; Riguera, 1946), la expansión del sistema previsional por medio de la creación de nuevas cajas, su fragmentación institucional y heterogeneidad normativa, plantearon –y aún sigue haciéndolo– un importante desafío institucional, al que se intentó hacer frente de manera puntual, en diferentes coyunturas y por medio de distintas herramientas, a saber: la Ley de Reciprocidad Jubilatoria y el proceso de armonización previsional, fueron algunas de ellas.

En primer lugar, la Ley de Reciprocidad Jubilatoria fue aprobada en abril de 1946.²¹ Esta ley fue el instrumento jurídico que permitió que una persona accediese a una prestación jubilatoria o pensión teniendo en cuenta todos los aportes y servicios realizados a distintas cajas previsionales y en diversas actividades. Esta ley sin dudas no resolvió el problema de la multiplicidad de instituciones y los heterogéneos y variados criterios y mecanismos para el acceso a las prestaciones; pero, partiendo del reconocimiento de esa heterogeneidad y fragmentación, brindó una respuesta para el acceso a las mismas.

En octubre de 1947 la provincia, adhirió al sistema de reciprocidad previsional con el régimen nacional;²² en 1974 se estableció una nueva ley²³ que instituyó la reciprocidad jubilatoria por los servicios prestados en regímenes estatuidos entre el IPS y otras cajas de previsión. Entre 1948 y 1969 se celebraron convenios de reciprocidad con la totalidad de las provincias. Sin embargo, las cajas provinciales para profesionales, salvo contadas excepciones, no integraron el conjunto de entidades regidas por ese régimen de reciprocidad. “Esta marginalidad no era justa ni desde el punto de vista de los afiliados –cuyos derechos podían verse desbaratados– ni desde un enfoque puramente institucional, ya que las cajas quedaban ajenas a la reciprocidad como si no formaran parte del sistema previsional del país” (Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, 2013: 85). Recién a principios de 1980 se les reconoce a las cajas de profesionales la posibilidad de adherir al sistema de reciprocidad jubilatoria.²⁴

²¹ Ley 9316/46.

²² Ley 5157/47.

²³ Ley 8188/74.

²⁴ Convenio de Reciprocidad, Resolución de la Subsecretaría de Seguridad Social de la Nación N° 363, 30/11/1981, B.O., 7/12/1981. Ese convenio fue el resultado de una comisión mixta entre representantes de las cajas nacionales y de las provinciales para profesionales, integrada

En segundo lugar, podemos mencionar al denominado proceso de armonización previsional²⁵ el cual consiste en una adecuación de los requisitos y condiciones del régimen previsional provincial a los parámetros del sistema previsional nacional (cantidad de años de aportes, edades de jubilación, cálculo del haber, movilidad del haber), a cambio de asistencia financiera que permita afrontar la situación deficitaria de los regímenes previsionales provinciales.

Para 1999, la situación económica de las provincias se había tornado muy crítica, las cajas que no habían sido transferidas al régimen previsional nacional se encontraban en crisis financiera y los reclamos de los gobernadores se habían vuelto una constante. El 6 de diciembre de 1999 se firmó el Pacto Federal a partir del cual se estipuló la posibilidad de “armonizar la normativa previsional provincial” a cambio de que el Estado nacional se hiciera cargo de los déficits previsionales que estas cajas previsionales presentaban.²⁶ Si bien la provincia de Buenos Aires firmó un convenio de armonización previsional en 2004,²⁷ este no fue ratificado por la legislatura provincial debido al posicionamiento y las posturas de diversos actores (gremiales, asociaciones de jubilados y partidos políticos) que se opusieron al mismo y por lo tanto la provincia de Buenos Aires no llevó adelante un proceso de adecuación de los parámetros y requisitos del sistema previsional provincial con el nacional.

Si bien, en los siguientes apartados nos detendremos en el análisis de la capacidad diferencial de protección que tienen el sistema previsional provincial y el nacional, podemos afirmar que la homogeneidad normativa vía el proceso de armonización tuvo un resultado en el nivel nacional muy dispar y un fracaso importante en la provincia de Buenos Aires.²⁸

esta última, por la mayoría de los letrados asesores y que tuvo por objetivo “crear un nuevo mecanismo de reciprocidad jubilatoria que contemplara, adecuadamente, el interés legítimo de nuestros afiliados compatibilizado con las verdaderas posibilidades económicas de las cajas, para no comprometerlas más allá de sus limitados recursos. La contrapartida era caer bajo las disposiciones de la reciprocidad general, en función de las cuales, las Cajas Previsionales Provinciales para Profesionales iban a tener que soportar todo el peso económico de su aplicación, como Cajas generalmente “otorgantes” de la prestación, con lo cual su subsistencia tornábase en sumo grado crítica” (Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, 2013: 86).

²⁵ Para un mayor desarrollo ver capítulo 3 de este libro.

²⁶ Ver el apartado “La armonización previsional, en el marco del compromiso federal” en el capítulo 3 de este libro.

²⁷ Convenio de Armonización Previsional N° 400.

²⁸ Para un mayor desarrollo ver capítulo 3 de este libro.

Como señalamos con anterioridad, la provincia de Buenos Aires tiene tres cajas previsionales públicas: el IPS, la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires, y la Caja de Retiro, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires y trece cajas profesionales.

El IPS constituye la institución de mayor relevancia desde el punto de vista financiero y prestacional y por ello nos centraremos especialmente en su análisis.

El régimen de asignaciones familiares

El régimen de AAFF comprende a los empleados públicos de los tres poderes de la provincia y a los jubilados y pensionados del IPS y de la caja de retiros, jubilaciones y pensiones de la Policía bonaerense.

La provincia de Buenos Aires se encuentra dentro del grupo de provincias que por los años cuarenta implementaron las asignaciones o subsidios familiares para sus empleados públicos.²⁹ Una de las primeras provincias que lo hizo fue Santa Fe, por medio de la Ley 2986/41, la cual estableció la asignación por hijo que se extendía al cónyuge si este se encontraba discapacitado. En 1947 Santa Fe fue la primera jurisdicción en extender el beneficio de AAFF para todos los trabajadores en relación de dependencia en empresas particulares y civiles en dicho territorio.³⁰ Sin embargo, esta ley se suspendió y se derogó tras las apelaciones de los empresarios y una resolución de la Corte Suprema de Justicia que la declaró inconstitucional. Por su parte, la provincia de Córdoba en la Ley de Presupuesto 3965/42 reconoció dicho beneficio para todos los empleados públicos de la provincia. Catamarca hizo lo mismo por medio de la Ley de Presupuesto 1185 el 12 de agosto de 1942. Mendoza, por medio de un decreto de la intervención del gobierno nacional en la provincia el 22 de julio de 1943, reconoció el beneficio de subsidio familiar. La Municipalidad de Buenos Aires reconoció el pago de un sobresalario familiar para sus empleados públicos el 3 de agosto de 1943.

La provincia de Buenos Aires se sumó a esta tendencia. El 23 de octubre de 1943 se otorgó una bonificación por cada hijo de los empleados provinciales. Según lo estableció el Decreto provincial 7081, los gastos derivados del pago de estas bonificaciones serían imputados a rentas generales de la provincia. Esta ley

²⁹ Para una historia de los debates en torno a las asignaciones familiares en la Argentina ver Falappa y Mossier, 2014.

³⁰ Ley 3131/47.

fue modificándose con el tiempo a partir de normativas que reglamentaron su funcionamiento, ampliaron las prestaciones o bien actualizaron los montos, cada vez que le era posible al Estado bonaerense. Estas reformas emularon, cuando lo pudo el Poder Ejecutivo provincial, la política de AAFF del nivel nacional.

En consecuencia, las reformas del régimen de AAFF nacional traccionaron e impulsaron procesos de reforma en el ámbito provincial. Así, por ejemplo, se puede verificar dicho proceso en los fundamentos y en las propias reformas impulsadas hacia fines de los setenta,³¹ mediados de los noventa, y mediados de los 2000.

Para el 31 de octubre de 1978 en los fundamentos de la reforma se afirma que:

El Gobierno de la Provincia, acorde con los lineamientos expuestos en diversas oportunidades, mantienen una línea coherente con el Gobierno de la Nación en lo que hace a la política de remuneraciones y asignaciones familiares, entendiendo que estas últimas cumplen una función fundamental, dentro del marco de la seguridad social, en orden a la protección de la familia. Por ello entiende que la sanción presente significará la continuidad de un régimen uniforme respecto a los beneficios, acorde con las determinaciones que en la materia produce el Gobierno Central.

Para 1996, el texto actualizado del Régimen para el Personal de la Administración Pública Provincial,³² en su artículo 28 estableció que el agente gozara de “subsídios por carga de familia o por cualquier otro concepto y sus derechohabiente por gastos de sepelio, de conformidad con los que la legislación nacional en materia laboral establezca con carácter general, como mínimo sin perjuicio de los vigentes o que se determinen en jurisdicción provincial”. En consonancia con ello, el Decreto reglamentario provincial 3023/96, de AAFF, estableció en su artículo primero que “las asignaciones familiares para el personal provincial y municipal serán, como mínimo, aquellas reguladas por la legislación laboral nacional; sin perjuicio de las adecuaciones, ampliaciones y montos que se determinen en esta jurisdicción”. Aunque un decreto posterior³³ estableció en su artículo 28 que el monto de las AAFF sería el que estableciera el Poder Ejecutivo bonaerense.

³¹ Ley 9190/1978 de la provincia de Buenos Aires.

³² Ley de la provincia de Buenos Aires 10430/86, T.O. Decreto 1869/1996, Decreto reglamentario 4161/96.

³³ Decreto de la provincia de Buenos Aires 4161/96.

Para 2002, y frente a una serie de cambios y actualización de los montos en el régimen de AAFF del ámbito nacional, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) solicitaron la equiparación de los montos de las AAFF abonadas a su personal por la provincia de Buenos Aires con las que percibían los agentes de la nación, pues las primeras se encontraban congeladas. El resultado de esta solicitud fue un decreto a partir del cual se rechazó tal demanda aduciendo los siguientes motivos:

... la equiparación en materia de asignaciones familiares con la Nación alcanza solamente a los beneficios y no a los montos, ya que la facultad para fijar los mismos ha sido atribuida al Poder Ejecutivo, como surge claramente del artículo 28 de la Ley n° 10430 (T.O. 1996) y la reglamentación de ese artículo (última parte), aprobada por Decreto n° 4161/96 y el Poder Ejecutivo no puede incrementar esos montos en virtud de la falta de disponibilidad financiera informada por la Dirección Provincial de Presupuesto y avalada por la Subsecretaría de Finanzas. El primero de dichos Organismos ha señalado que la mayor erogación que pudiese implicar la pretendida equiparación no está en el Presupuesto General actual; que este no puede ser ampliado y que debido al “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” del año 2000 y al “Acuerdo de Asistencia” del año 2001, la Provincia se ha comprometido a disminuir el déficit existente y a no incrementar el gasto primario.³⁴

Por último, en 2004, se modificó el régimen de AAFF nacional

... con el fin de implementar procedimientos que permitan otorgar movilidad a los montos, coeficientes zonales, topes y rangos remunerativos de las asignaciones familiares adecuando las mismas al desarrollo de la actividad económica, los índices de costo de vida o de variación salarial y a la situación socioeconómica de las distintas zonas.³⁵

Frente a esto el Poder Ejecutivo bonaerense estableció un nuevo régimen de AAFF acorde con el tratamiento dado al mismo en el ámbito nacional. Este nuevo régimen readecuó el número de prestaciones, cuantía de las mismas, así como también los topes y rangos remuneratorios sobre los cuales se habilita el

³⁴ Decreto 599/02, La Plata, 19/3/2002. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/02-599.html>.

³⁵ Decreto 368/2004.

cobro de las AAFP. A partir de esa fecha, el gobierno provincial ha actualizado el monto de las prestaciones a la par de lo efectuado por el gobierno nacional.³⁶

Así la provincia de Buenos Aires tiene un régimen de AAFP que se encuentra totalmente homologado al régimen de AAFP nacional, y los cambios y actualizaciones en los tramos y montos nacionales se modifican también en el nivel de la provincia de Buenos Aires.³⁷

Análisis y evolución de activos y pasivos del IPS para el período 1970-2003³⁸

En este apartado brindamos una ajustada descripción de la evolución de los aportantes (activos) y beneficiarios (pasivos) del IPS para el período 1970-2003. La relación activos/pasivos permite evaluar la sustentabilidad del sistema del IPS.

Hasta el año 2003, las reformas en el sistema de previsión social del nivel nacional, las reformas de descentralización y la transferencia de los de servicios de educación y salud tuvieron incidencia directa sobre la caja de jubilaciones y pensiones de la provincia de Buenos Aires. Por otra parte, la creación de la caja de jubilaciones de la Policía bonaerense en 1974 también impactó de manera negativa en los resultados financieros de la caja.

El cuadro 3 muestra la evolución de los activos y pasivos del sistema, para una serie que va de 1970 a 2003 en lapsos de aproximadamente diez años. Allí podemos observar que para el período 1970-1980 la relación activos/pasivos descende en casi más de un punto (pasa de 3,87 a 2,67). Esto se debe a un crecimiento importante en el total de pasivos (42,46%) y un crecimiento menor en la cantidad de activos (16,56%). Entre 1980 y 1991 esta relación se mantiene con un leve mejoramiento (del 2,67 pasa a 2,85) para luego registrar un incremento de casi un punto en el año 2000 (3,85). Este incremento es el efecto de un crecimiento del sector activo (18,99%) de seis puntos por arriba del registrado en el sector pasivo (13,64%). Para el período 1991-2000 el im-

³⁶ Decreto-Ley 1516/04 de la provincia de Buenos Aires.

³⁷ Ver infra cuadro 12. Sin embargo, hay que tener presente que existe un conjunto de provincias que tienen regímenes distintos del nacional en relación con las prestaciones, montos y topes de las mismas. Por ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Corrientes, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán no utilizan los tramos de ingresos ni aplican topes inferior o superior, por lo tanto, la asignación familiar tiene el mismo valor cualquiera sea el salario mensual del receptor (Álvarez, 2009: 28).

³⁸ El recorte temporal se inicia en 1970 pues no se cuenta con información previa al período.

portante incremento que se da en el sector activo (38,27%) se explica casi con exclusividad por el proceso de transferencia de los docentes nacionales al ámbito provincial. Si nos centramos en el desempeño del subsistema de Magisterio del IPS, se registra que este presenta la mayor cantidad de aportantes y beneficiarios dentro del instituto. El valor máximo del ratio activos/pasivos del subsistema Magisterio tuvo su pico máximo en 1998 registrando el 5,8 y el mínimo de 3,89 en 2002 (Argüelles *et al.*, 2014).

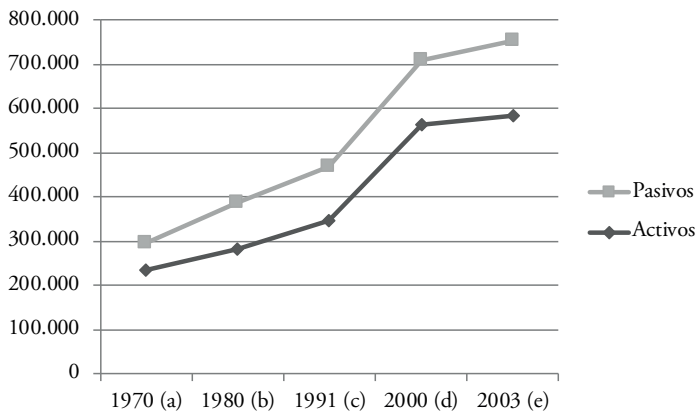
Cuadro 4. Evolución de los activos y pasivos del IPS (1970-2003)

Año	Activos	Variación %	Pasivos	Variación %	Relación activos/pasivos
1970 (a)	235.300		60.800		3,87
1980 (b)	282.000	16,56	105.665	42,46	2,67
1991 (c)	348.094	18,99	122.342	13,63	2,85
2000 (d)	563.897	38,27	146.324	16,39	3,85
2003 (e)	585.738	3,73	167.173	12,47	3,50

Fuente: Elaboración propia basada en: (a) “Informe Final, Subprograma: Sistema de Previsión y Seguridad Social”, en Spataro, 1986; (b) y (c) Scuriatti, 1992: 4; (e) y (f) Argüelles *et al.*, 2014: 123.

Al respecto podemos observar en el gráfico 2 la marcada pendiente positiva en el crecimiento del sector activo que se registra para dicho período. Del año 2000 al 2003 la relación activos/pasivos se reduce de manera leve, a causa de un crecimiento de 12,47% en la cantidad de pasivos pero no llegó a superar el crecimiento de activos que el sistema experimentó en 2000.

Gráfico 2. Evolución de los activos y pasivos del IPS (1970-2003)



Fuente: Elaboración propia basada en: (a) “Informe final. Subprograma: Sistema de Previsión y Seguridad Social”, en Spataro, 1986; (b) y (c) Scuriatti, 1992: 4; (e) y (f) Argüelles *et al.*, 2014: 123.

En lo que respecta a la evolución específica del total de beneficiarios del IPS en relación con el total de población de la provincia de Buenos Aires mayor de 60 años (cuadro 5) podemos afirmar que entre 1970 y 2003, la cobertura del IPS pasó del 6,41% al 8,06%.

Cuadro 5. Evolución del total de beneficiarios y cobertura del IPS en relación con el total de población mayor de 60 años (1970-2003)

Años	Total de beneficiarios del IPS (jubilados y pensionados)	Variación (%)	Población provincia de Buenos Aires mayor de 60 años (**)	Variación (%)	Cobertura del IPS (%)
1970 (a)	60.800		948.565		6,41
1980 (b)	105.665	42	1.293.080	27	8,17
1991 (c)	122.342	14	1.689.891	23	7,24
2000 (e)	146.324 (*)	16	1.980.300	15	7,39
2003 (f)	167.173	12	2.074.219 (***)	5	8,06

Fuente: Elaboración propia basada en: (*) Dato correspondiente al 2001, no disponible para el año 2000. (**) Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, 2015. (***) Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, s./f.b. (a) “Informe Final, Subprograma: Sistema de Previsión y Seguridad Social”, en Spataro, 1986; (b) y (c) Scuriatti, 1992: 4; (d) y (e) Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, s./f.a.

La arquitectura institucional del sistema de seguridad social 2003-2015³⁹

A continuación, presentamos una breve descripción de lo que denominamos la “arquitectura institucional”⁴⁰ del IPS y de la ANSES en la provincia de Buenos Aires. Nos interesa particularmente:

- a) describir las características principales de estos organismos: las prestaciones que brindan, la población receptora de las mismas;
- b) dar cuenta de la estructura política-organizativa del sistema previsional provincial así como también del nacional en dicho territorio,
- c) presentar y analizar los procesos de gestión y las estrategias territoriales de estos dos principales organismos relacionados con la seguridad social en el territorio bonaerense.

Principales características del IPS

El IPS constituye el principal organismo encargado de definir y llevar adelante las políticas y la gestión de la seguridad social para los empleados públicos provinciales. El IPS constituye la institución más importante, por la cantidad de prestaciones que brinda, la cantidad de afiliados que tiene y por el peso económico y financiero de la seguridad social en el gasto público de la provincia, allí radica uno de los aspectos relevantes para su análisis.⁴¹

El régimen de la provincia de Buenos Aires está organizado como un sistema de reparto con garantía estatal, de afiliación obligatoria y sustitutivo del régimen nacional, no existiendo por ende superposición de aportes. Dentro del

³⁹ Aclaramos que solo nos detendremos en la descripción del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, no así de la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la provincia de Buenos Aires y de la Caja de Retiro, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la provincia de Buenos Aires

⁴⁰ Ver nota 1 (p. 224).

⁴¹ El IPS representa el 73% del gasto total de las instituciones de Seguridad Social de la provincia de Buenos Aires (\$16.322 millones), luego la siguen la Caja de Retiro, Jubilaciones y Pensiones del Banco Provincia con el 16% (\$3.554,7 millones) y por último la caja de la Policía bonaerense con el 11% (\$2.546,2 millones) (Arguelles *et al.*, 2014: 104).

IPS se identifican tres subsistemas, cada uno de los cuales contempla requisitos y beneficios específicos según el sector del cual se trate, a saber:

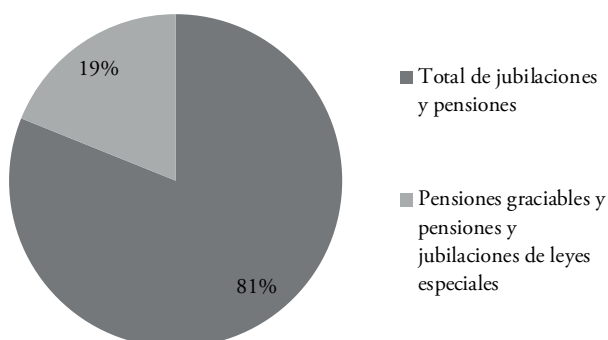
- 1) el subsistema de la administración pública provincial,
- 2) el subsistema de municipales y
- 3) el subsistema de magisterio.

La característica común de estos tres subsistemas es el carácter netamente contributivo. El IPS brinda las siguientes prestaciones: jubilación ordinaria, jubilación por invalidez, jubilación por edad avanzada y pensión, las cuales tienen la particularidad, a diferencia de otros sistemas, como el nacional, de que la movilidad de las prestaciones se está sujeta a la movilidad del haber en actividad, lo cual significa que todo aumento remunerativo que se le otorga a los trabajadores activos se traslada de manera automática a los beneficiarios pasivos del organismo. En el IPS las prestaciones de carácter contributivo constituyen las de mayor relevancia representando para el 2014 el 84% del total de las prestaciones mientras que los beneficios no contributivos representan el 16% (gráfico 4).

Por otra parte, cabe destacar que en la provincia de Buenos Aires hay un conjunto de prestaciones de tipo no contributivo, que dada sus características se encuentran definidas como *Leyes sociales y especiales*. Estas leyes definen las pensiones y jubilaciones para algunos grupos específicos que en carácter de prestaciones graciabiles u honoríficas prescinden de los requisitos de edad y años de aporte para su liquidación. Las mismas son financiadas por el Ministerio de Desarrollo Social pero gestionadas por el IPS (cuadro 8).

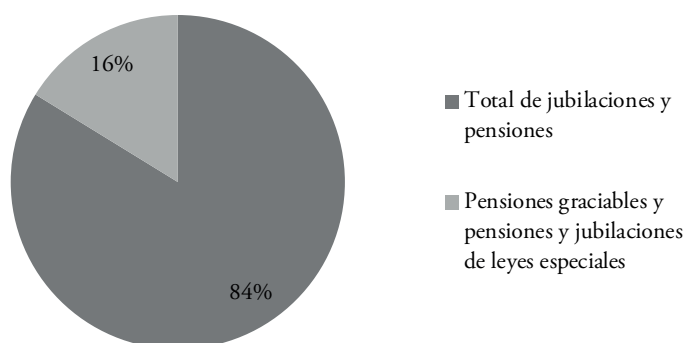
Como puede observarse en los gráficos 3 y 4, las prestaciones no contributivas representan entre el año 2010 y 2014 un porcentaje que no supera el 19% del total de las prestaciones, evidenciándose una caída de tres puntos porcentuales en su la participación dentro del total de las prestaciones.

Gráfico 3. Total de prestaciones contributivas y no contributivas. IPS, 2010



Fuente: Elaboración propia basada en la información disponible en el Anuario Estadístico de la provincia de Buenos Aires 2014.

Gráfico 4. Total de prestaciones contributivas y no contributivas. IPS, 2014



Fuente: Elaboración propia basada en la información disponible en el Anuario Estadístico de la provincia de Buenos Aires 2014.

Sin embargo, dentro de los beneficios no contributivos podemos diferenciar las leyes especiales de las leyes sociales o graciables. Estas últimas, a su vez, tienen un peso preponderante en el total de las prestaciones no contributivas, de las que representan el 65,8%. Y si bien no contamos con datos discriminados para el período 2010-2014, en la Memoria y Balance de Gestión del 2010⁴² del IPS,

⁴² Disponible en: http://www.ips.gba.gob.ar/institucional/memoria_ips.doc.

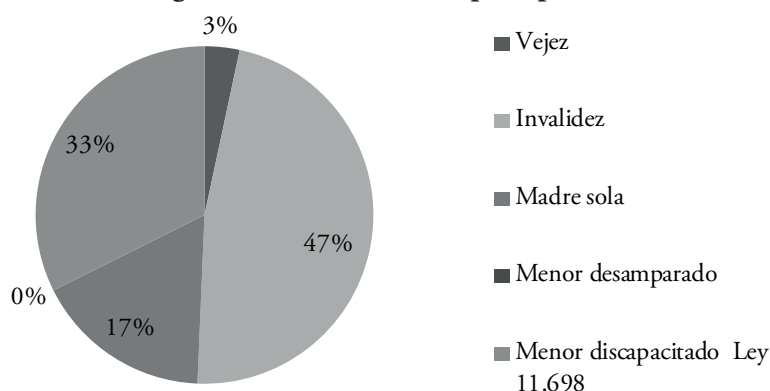
se puede apreciar que para ese año las pensiones por invalidez y discapacidad constituyen, en conjunto, el 79,6% de las pensiones sociales o graciabiles (cuadro 6 y gráfico 5).

Cuadro 6. Pensiones graciabiles discriminadas por tipo. IPS, 2010

Tipo de pensiones graciabiles	Cantidad de prestaciones
Vejez	1.336
Invalidez	18.883
Madre sola	6.753
Menor desamparado	17
Menor discapacitado. Ley 11698	12.916
Total	39.948

Fuente: IPS, Memoria y Balance de Gestión, 2010.

Gráfico 5. Pensiones graciabiles discriminadas por tipo. IPS, 2010



Fuente: IPS Memoria y Balance de Gestión, 2010.

El cuadro 7, por su parte, nos permite analizar la evolución de las prestaciones contributivas y no contributivas del IPS para el período 2010-2014. Allí puede observarse que las pensiones graciabiles muestran una caída del orden del 22%, que en valores absolutos significa una baja que va de las 40.051 prestaciones en 2010 a 31.159 prestaciones para 2014 (gráfico 6). Esto puede ser explicado por el impacto de la expansión de la seguridad social nacional y su incidencia en la provincia de Buenos Aires mediante la implementación de la AUH en 2009, de las moratorias previsionales y por la expansión de las pensiones no contributivas del nivel nacional, dado que los beneficios de pensiones sociales se

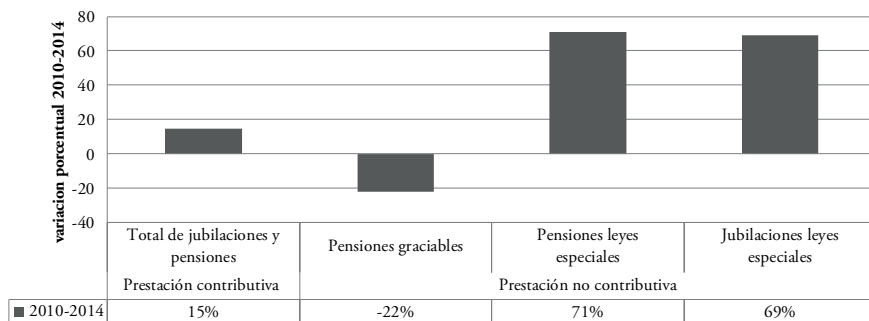
tornan incompatibles con otros beneficios previsionales y prestaciones sociales. En el cuadro 7 se puede ver, no solo cómo entre el 2010 y 2014 disminuyen las pensiones graciables sino también cómo se incrementan de manera progresiva las jubilaciones y pensiones por leyes especiales.

Cuadro 7. Evolución de las prestaciones contributivas y no contributivas del IPS, 2010-2014

Año	Prestaciones contributivas		Prestaciones de tipo no contributivas							
	Total de jubilaciones y pensiones	Variación interanual en valores absolutos	Pensiones graciables (1)	Variación interanual en valores absolutos	Pensiones leyes especiales (2)	Variación interanual en valores absolutos	Jubilaciones leyes especiales (3)	Variación interanual en valores absolutos	Pensiones graciables y pensiones y jubilaciones leyes especiales (1 + 2 + 3)	Variación interanual en valores absolutos
2010	212.763		40.051		1.263		8.259		49.573	
2011	215.891	3.128	37.837	-2.214	1.498	235	10.530	2.271	49.865	292
2012	230.740	14.849	35.470	-2.367	1.708	210	11.570	1.040	48.748	-1.117
2013	238.048	7.308	33.420	-2.050	1.953	245	12.971	1.401	48.344	-404
2014	244.249	6.201	31.159	-2.261	2.160	207	13.982	1.011	47.301	-1.043
Total		31.486		-8.892		897		5.723		-2.272
Variación porcentual 2010-2014 (%)		15		-22		71		69		-5

Fuente: Elaboración propia basada en la información disponible en el Anuario Estadístico de la provincia de Buenos Aires 2014.

Gráfico 6. Variación porcentual de prestaciones contributivas y no contributivas del IPS, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia basada en la información disponible en el Anuario Estadístico 2014, provincia de Buenos Aires.

Cuadro 8. Normativas que regulan las leyes especiales y las pensiones graciables en la provincia de Buenos Aires

Año	Normativa	Grupos a los que alcanza
1951	Ley 5675	Gobernadores vicegobernadores y ex legisladores.
1972	Decreto-Ley 7918 Ley 10839 y Ley 11290	Magistrados y funcionarios judiciales.
1972	Decreto-Ley 7904/72	Bomberos voluntarios.
1974	Ley 8320	Legisladores.
1974	Ley 8253	Pensión graciable caídos fusilados 9 junio 1956.
1979	Decreto-Ley 9273	Subsidio a religiosas.
1984	Ley 10205	Pensiones sociales.
1987	Ley 10593	Prestaciones previsionales para agentes discapacitados.
1988	Ley 10667	Pensión desaparecidos jubilados o afiliados IPS antes 10/12/1983.
1989	Ley 10727	Asignación vitalicia escritores.
1997	Ley 12006	Pensión social soldados ex combatientes islas Malvinas.
2002	Ley 12872	Régimen personal aeronáutica.
2002	Ley 12875	Soldados ex combatientes Malvinas TOAS.
2004	Ley 13191	Régimen previsional guardavidas.
2004	Ley 13237	Régimen jubilatorio del personal del servicio penitenciario.
2008	Ley 13807	Pensión CONINTES.
2011	Ley 14042	Pensión para ex detenidos políticos.
2011	Ley 14245	Régimen especial de subsidio para trabajadoras voluntarias vecinales conocidas como “Manzaneras y/o Comadres”.
2013	Ley 14486	Pensión ex combatientes Malvinas.

Fuente: Elaboración propia basada en la información normativa presente en la página web del IPS (última consulta: noviembre de 2015).

En consonancia con políticas de orden nacional, a partir del 2008, el IPS extiende las prestaciones especiales para ex presos políticos y veteranos de Malvinas; asimismo, en el 2010 entra en la Legislatura bonaerense un proyecto de ley

impulsado por el ejecutivo provincial para instaurar el régimen de jubilaciones para las trabajadoras voluntarias de uno de los programas sociales más importantes y aún vigentes en la provincia de Buenos Aires, implementado durante la gestión de Eduardo Duhalde en el gobierno provincial, el Plan Más Vida.⁴³ Esta última propuesta fue muy discutida por algunos representantes de los distintos partidos en la Legislatura. Las observaciones estuvieron puestas en el trato desigual que esta ley planteaba hacia todos los trabajadores y trabajadoras voluntarios en general y por lo tanto cuestionaban el reconocimiento exclusivo y privilegiado del trabajo de las manzaneras y comadres del Plan Más Vida. Juan Carlos Juárez, representante del GEN, afirmaba en ocasión del debate respecto de la aprobación del proyecto: “no hay voluntarios más importantes que otros, con esta ley pareciera que existen voluntariados que tienen mayor calificación”, a la vez que denunció que la iniciativa oficial “es un acto de discriminación del gobernador Daniel Scioli hacia los demás voluntarios del territorio bonaerense”. El legislador indicó que la iniciativa “debería no ser un acto de demagogia sino de reconocimiento, lo que requiere tener en cuenta todos los sectores”.⁴⁴

El 17 de marzo del 2011 finalmente se promulgó la Ley 14245 a partir de la cual se creó “un régimen especial de subsidio para las Trabajadoras Voluntarias Vecinales (tvv), conocidas como ‘Manzaneras’ y/o ‘Comadres’ que realicen trabajo social gratuito en la implementación y ejecución del ‘Plan Más Vida’ en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires” (Ley 14245/11, artículo 1). Se dispuso que los recursos necesarios para la ejecución de esta medida provendrían de Rentas Generales de la provincia de Buenos Aires (artículo 12). El monto de la prestación es el equivalente a los haberes mínimos de las jubilaciones que otorga el IPS en la provincia de Buenos Aires, deben acreditar 60 años de edad, y la prestación de servicios efectivo y voluntario durante quince años en forma continua o alternada. La ley establece que la prestación se liquidará en forma mensual y vitalicia y su cobro resulta

⁴³ “Manzaneras” es el nombre que se dio a las trabajadoras del Plan Más Vida, durante la administración de Eduardo Duhalde en la provincia, y a instancias de su esposa, la senadora Hilda “Chiche” Duhalde, en 1997. Las manzaneras fueron las encargadas de coordinar la entrega de alimentos y otro tipo de ayuda en las bocas de expendio barriales, con una organización espacial por manzanas.

⁴⁴ Estas críticas provienen principalmente del diputado del GEN, Juan Carlos Juárez, en *La Capital de Mar del Plata*: “El proyecto de pensión para manzaneras buscará una rápida aprobación”, 12/12/2010. Disponible en: <http://www.lacapitalmdp.com/noticias/La-Ciudad/2009/12/12/166771.htm/>.

compatible con el desempeño de una actividad remunerada y/o la percepción de beneficios previsionales (artículo 3).

Las manzaneras y comadres conforman una red de “alrededor de 42.000 trabajadoras barriales asociadas al Plan Más Vida”, según lo manifestado en distintos anuncios por el gobernador Scioli, “esta prestación está destinada a cubrir a ese grupo y se estipula que 1.000 manzaneras están en condiciones de tramitar la misma en el lapso del primer año”. Solo algunos meses después la Municipalidad de Berisso, por ejemplo, anuncia “la entrega de las primeras 20 prestaciones a las trabajadoras barriales además de la firma de algunos acuerdos para fortalecer las acciones de la red que las nuclea” (Intendencia de Berisso, 18/8/2011).⁴⁵ Si bien no hay datos públicos disponibles que muestren cuántos subsidios fueron entregados, las declaraciones de algunos referentes territoriales del Plan Más Vida, hechas en algunos diarios locales, afirmaban que para 2013 pese a los trámites realizados, las prestaciones aún no se habían hecho efectivas, “Fue una ley que se aprobó, pero que jamás se implementó. Hasta el día de hoy seguimos entregando notas a Desarrollo Social de La Plata esperando por una solución o una explicación, pero no pasa nada. Es una falta de respeto al trabajo de tantas señoras”,⁴⁶ se afirmaba a más de dos años.

En relación con el financiamiento del IPS, podemos señalar que el sistema se financia casi en exclusividad con los aportes y contribuciones de los trabajadores activos y el Estado. En relación con los ingresos presupuestados por el IPS para 2013, se observa que más del 85% corresponden a aportes personales de los trabajadores y contribuciones patronales de los empleadores. En menor medida, se ubican las obligaciones del Tesoro, multas y tasas (6,3%), los recursos de coparticipación nacional de impuestos (4,2%) y los intereses por tenencia de títulos y letras de la Tesorería de la provincia de Buenos Aires (3,8%)” (Argüelles *et al.*, 2014: 89). Estos autores también sostienen que entre el 1996 y 2012 se registró una marcada evolución del *stock* de activos, y que esa evolución muestra, principalmente a partir del 2003, una mejora relativa en los ingresos del IPS, lo cual generó un mayor grado de sustentabilidad del sistema. Esa marcada evolución se explica en primer lugar por el incremento en la cantidad de aportantes al sistema. Es decir, “los trabajadores del sector público provincial que realizan aportes de sus sueldos al IPS, pasaron de 478.587 en el

⁴⁵ Archivo de noticias del Municipio de Berisso, “Trabajadoras sociales recibirán pago por jubilaciones” disponible en: <http://www.tasasberisso.gba.gov.ar/noticias/DetNoticia.asp?Id=3246>.

⁴⁶ Ver *La Tercera, el Diario del Conurbano Sur*: “Denuncian que la Provincia no cumple con el pago a Manzaneras jubiladas”, Quilmes, 16/9/2013. Disponible en: <http://www.diariolatercera.com.ar/0/vnc/nota.vnc?id=5507>.

año 1996 a 812.066 en el año 2012”, produciéndose un incremento de 69,7% en el período bajo consideración (Argüelles *et al.*, 2014: 77). En segundo lugar, según el informe de gestión del 2010 del IPS, se registra un crecimiento en la recaudación en el orden del 22% en relación con el 2009, producto principalmente de la política salarial provincial, que verificó un incremento importante de los salarios y bonificaciones que antes no pagaban aportes y contribuciones pasaron a ser remunerativas.⁴⁷

Cada uno de los tres subsistemas a los que hicimos mención con anterioridad tiene una participación muy distinta en el total de las contribuciones. Por ejemplo, el subsistema magisterio, que reúne al personal docente y no docente que se desempeña en los establecimientos educativos públicos y privados representó el 48,1% de los aportantes totales en 2012, versus el 52,3% en 1996; el subsistema administración pública que concentra al personal de los ministerios, secretarías, organismos descentralizados, etcétera, alcanzó el 24,9% contra el 21,9% en 1996; el subsistema municipales se mantuvo en el 24,4% del total; y, por último, el subsistema servicio penitenciario llegó al 2,6% para 2012 versus 1,4% en 1996 (Argüelles *et al.*, 2014: 123).

La organización política e institucional del IPS

La Ley 8587/76 regula la estructura, y atribuciones del IPS. El instituto se constituye como persona jurídica de derecho público y funciona de acuerdo con las disposiciones de la ley y su reglamentación. Tiene como objetivo realizar en el territorio de la provincia los fines del Estado en materia de previsión social. Respecto de la estructura orgánica, el IPS es administrado por un directorio constituido de la siguiente manera:

- 1) Un presidente nombrado por el Poder Ejecutivo que dura cuatro años en sus funciones, y puede ser designado nuevamente.

⁴⁷ El Decreto 159/02 estableció la creación a partir del 1 de febrero de 2002, del sistema de Unidades Retributivas por Productividad y Eficiencia (URPE), consistente en un estímulo de carácter no remunerativo y no bonificable, destinado a premiar la productividad y recompensar la eficiencia en el desempeño de tareas especiales, asignadas al personal en actividad. Las URPE estuvieron vigentes hasta el 2010, momento en el que se logra blanquear todas las sumas no remunerativas que cobraban los empleados públicos provinciales. Esto tuvo un doble impacto. Uno sobre el sector de activos y consecuentemente en el incremento también del sector pasivo. IPS Resolución N° 5/2010. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/ips-10-5.html>.

- 2) Cuatro directores en representación del Estado provincial, nombrados por el Poder Ejecutivo, que duran cuatro años en sus funciones y pueden ser designados nuevamente.
- 3) Dos directores en representación de los afiliados activos, designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de las entidades gremiales. Duran cuatro años en sus funciones y pueden ser designados nuevamente.
- 4) Un director gremial en representación de los afiliados activos municipales, que designa el Poder Ejecutivo entre los propuestos por las entidades gremiales. Dura cuatro años en sus funciones y puede ser designado nuevamente.
- 5) Un director en representación de los afiliados pasivos, designado por el Poder Ejecutivo, a propuesta de la o las entidades que los agrupen. Dura cuatro años en sus funciones y puede ser designado nuevamente.

La ley establece y regula las funciones y atribuciones del directorio, así como también las de los directores y el presidente del instituto. Si bien se estipula que cada presidente dure en su cargo por un período de cuatro años, entre el 2003 y el 2011, el ips contó con cuatro presidentes y un presidente interino que estuvieron en el cargo un promedio de dos años cada uno. Entre el 2002 y 2007, durante la gestión del gobernador Felipe Solá, el presidente del ips fue Alejandro Ballester, quien se había desempeñado como gerente administrativo, técnico y gerente de sentencias de la ANSES y como secretario general de la ANSES entre 2003 y 2004.

Entre 2011 y 2015, durante el gobierno de Daniel Scioli, Mariano Cascallares, que había sido funcionario de la ANSES, fue el único que cumplió con los cuatro años en el ejercicio de su mandato como presidente del organismo y llevó adelante muchas medidas en consonancia con las del organismo nacional.

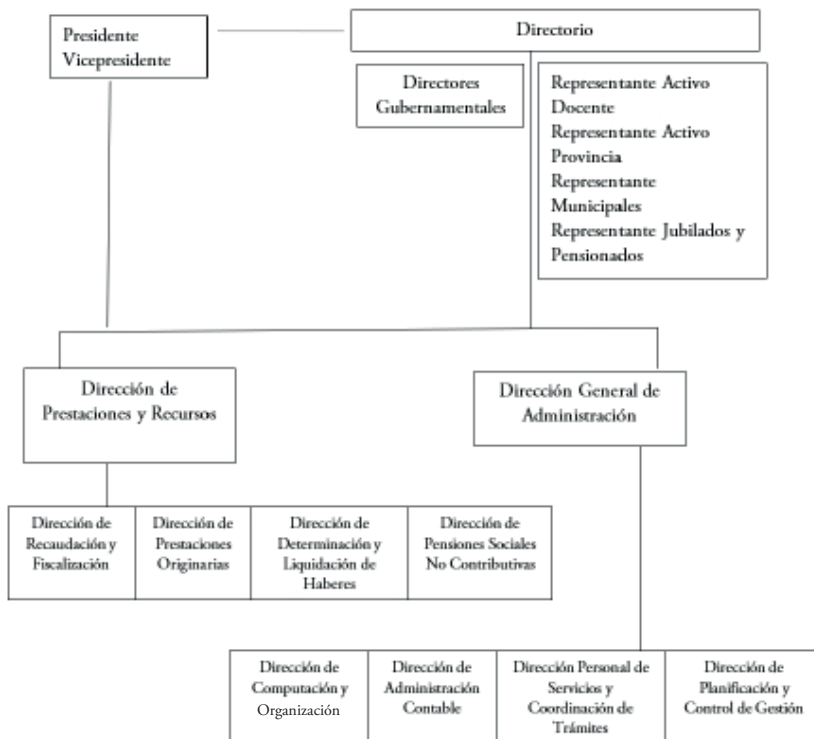
En cuanto a la estructura funcional, el ips está conformado por:

- la Dirección Provincial de Prestaciones y Recursos, que tiene como objetivos coordinar y fiscalizar la implementación y cumplimiento de las políticas relativas a derechos previsionales, aplicar las leyes previsionales y aquellas relacionadas con prestaciones no contributivas. Esta unidad se propone facilitar “el acceso y calidad de las prestaciones y beneficios y garantizar el reconocimiento de los derechos de cada beneficiario” y cuenta para ello con cuatro direcciones: la de Prestaciones Originarias, la Dirección de Determinación y Liquidación de Haberes, la Dirección de Recaudación y Fiscalización y la Dirección de Pensiones Sociales no Contributivas (Argüelles *et al.*, 2014); y

- la Dirección General de Administración, encargada de controlar y ejecutar todos los actos administrativos inherentes a la gestión contable, económica y financiera del organismo; bienes patrimoniales, compras, contrataciones, liquidación de haberes, mantenimiento de sistemas de información, control y registros de redes, hardware, software, organización del servicio técnico administrativo de mesa de entradas y salidas. Esta unidad se encuentra más ligada al funcionamiento interno del instituto y cuenta con cuatro direcciones: la de Administración Contable, la de Personal, Servicios y Coordinación de Trámites, la de Computación y Organización y la de Planificación y Control de Gestión (Argüelles *et al.*, 2014).

A continuación exponemos el organigrama del IPS del 2015.

Gráfico 7. Organigrama del Instituto de Previsión Social (2015)



Fuente: Argüelles *et al.*, 2014: 59.

*El proceso de modernización del Estado
y de desconcentración administrativa del IPS*

Según fuentes institucionales, el IPS se encuentra desde 2007 en un proceso de cambio organizacional, el cual estuvo motivado e influenciado por el propio proceso de modernización del Estado inscripto en el *paradigma de la nueva gestión pública*.⁴⁸ “El nuevo modelo de gestión” así denominado por los propios funcionarios impulsores de dichas reformas en el IPS, está caracterizado por diferentes aspectos entre los que se encuentran la reingeniería de procesos de gestión basado principalmente en mejorar la atención y los trámites al público, la normatización de los procedimientos y el ordenamiento jurídico; una modernización tecnológica en el organismo por medio del desarrollo informático, que tuvo como objetivo mejorar el acceso a la información y las prestaciones del IPS; la optimización de la planificación y la profundización del control de gestión que buscaron una mejor articulación con otros organismos, así como la sistematización y transparencia de las bases de datos del organismo; la política de recursos humanos que promovió el mejoramiento de la calidad de empleo público a través de la recomposición de sus ingresos y la formación continua; y el plan de desarrollo territorial orientado principalmente a la profundización de la desconcentración y, por lo tanto, al acercamiento al público. Este proceso no ha sido armonioso y ha tenido en algunos casos resistencias de los gremios de empleados públicos que se han manifestado en contra de algunas de las reformas propuestas.⁴⁹ Según el director de Prestaciones y Recursos, “... *buscar*

⁴⁸ En el marco del proceso de modernización del Estado encarado por la provincia de Buenos Aires desde el 2002, se promulgaron los decretos 1643/07 y 2588/08 a partir de los cuales se creó el Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SIAPE) y, en el ámbito de la Subsecretaría de Modernización del Estado de la Secretaría General de la Gobernación, la Oficina Provincial Ejecutora del SIAPE, con el objetivo de que un sistema único de administración del personal contuviera y facilitara información actualizada, total e integrada de los agentes públicos. Esto estuvo acompañado por la puesta en funcionamiento de nuevos soportes tecnológicos que permitieron la implementación de medidas tendientes a la celeridad de los plazos para la resolución de los trámites por beneficios jubilatorios. Un ejemplo de ello fue la implementación de la jubilación ejecutiva a la que aludiremos más adelante. Para más información respecto del paradigma de la nueva gestión pública, ver: López, 2005; Jones y Thompson, 1999 y García Sánchez, 2007.

⁴⁹ Según afirma una de las responsable de un CAP del conurbano bonaerense en 2012, la creación de nuevos CAP y la Resolución 11/2012 que implementa un “registro de profesionales, representantes y gestores”, generaron algunas inquietudes y posicionamientos en contrario sobre todo en algunos municipios. En este sentido resultan elocuentes las palabras de Mariano Casca-

un cambio de estas características implica buscar el equilibrio, convencer a la gente (tanto a los agentes como al personal de conducción) acompañarla, explicarle, es todo un proceso que lleva tiempo (entrevista al director de Prestaciones y Recursos, 14/11/2013)” (Argüelles *et al.*, 2014: 71).

Pese a ello, el ips evidenció un crecimiento importante sobre todo en lo que respecta a la prestación de servicios y accesibilidad en la atención para la gestión de trámites, así como también en la celeridad de los mismos. Con estos objetivos algunas políticas sobresalen:

- a) la implementación de la *jubilación ejecutiva*,
- b) la modernización tecnológica,
- c) la política comunicacional y
- d) el proceso de desconcentración administrativa y la estrategia territorial

a) La jubilación ejecutiva

El 17 de octubre de 2011 el gobierno de la provincia de Buenos Aires adoptó por medio del Decreto 1770/11 el sistema de *jubilación ejecutiva* y se aprobó el acta acuerdo suscripta entre la Secretaría General de la Gobernación de la provincia de Buenos Aires, el ips y la Dirección General de Cultura y Educación para la implementación de dicha medida.

En los anexos del decreto se presenta la propuesta y los fundamentos de la implementación de la jubilación ejecutiva y se afirma que el Sistema de Administración del Personal (SIAPE) constituye “una herramienta clave de modernización del Estado provincial que impacta directamente en la gestión de los recursos humanos”. Asimismo, se sostiene que el proceso de desvinculación de los agentes provinciales de su actividad laboral para acogerse al beneficio

llares, titular del ips, que afirma: “Con la medida se busca ‘agilizar’ los trámites previsionales y ‘controlar que ningún atorante le saque a los jubilados el mango del bolsillo”. Disponible en: <https://mundogremial.com/los-gremios-municipales-gestionaran-las-jubilaciones-y-pensiones-ante-el-ips/> (consulta: 24/5/2019).

Asimismo, el proceso de la certificación del inicio de trámite jubilatorio bajo las normas ISO, iniciado hacia fines de 2014 generó también algunos conflictos. Ver en diario digital *Mundo Gremial*, “Malestar de los trabajadores del ips con Cascallares. El titular del ips busca certificar al organismo bajo normas ISO, pero fuentes allegadas a *Mundo Gremial* dicen que los trabajadores van a boicotear el proceso” (18/10/2014). Disponible en: <https://mundogremial.com/malestar-de-los-trabajadores-del-ips-con-cascallares/> (consulta: 24/5/2019).

jubilatorio es un proceso significativo de la gestión de los recursos humanos y dada también la cantidad de personal, los procesos de acceso al beneficio tienen que ser revisados y mejorados. Esta medida se propone como objetivo general “modernizar, simplificar, homogeneizar y agilizar los procesos y procedimientos en los que intervienen los distintos organismos involucrados en esta iniciativa, mejorando los tiempos, favoreciendo la delimitación de responsabilidades entre los actores y aliviando la carga de trabajo del beneficiario en la resolución de los trámites”. Específicamente, esta medida busca: a) reducir los tiempos que insume el proceso a noventa días contados entre la renuncia para acogerse al beneficio jubilatorio y la obtención efectiva de este, b) desarrollar un vínculo digital de intercambio de datos entre la administración del personal activo y el IPS; y c) mejorar los trámites de integración de antecedentes personales, laborales, de certificación de servicios por cada jurisdicción y cese.

La firma del acta acuerdo entre los distintos actores, contiene una cláusula en la que se establece que en una primera etapa la jubilación ejecutiva se implementaría y regiría para todos los agentes que hayan desempeñado la totalidad de su historia laboral en la provincia de Buenos Aires y que se hayan regido por la ley del Régimen para el Personal de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires (Ley 10430) y del personal comprendido en el estatuto del personal técnico-gráfico de la administración pública provincial (Ley 10449). Sin embargo, desde el 2011 hasta la actualidad, el beneficio de la jubilación ejecutiva se extendió a nuevos grupos y se permitió que empleados con trayectorias laborales con aportes mixtos, es decir, realizados en distintos regímenes, pudieran incorporarse al beneficio. Pese a los objetivos y las expectativas puestas en la implementación de la jubilación ejecutiva, hay varios inconvenientes en el proceso.⁵⁰

⁵⁰ Por ejemplo la Dra. María Micaela Lazzatti, de un estudio de abogados especializado en derecho previsional docente, afirma que el segundo inconveniente es la falta de organización interna de los organismos intervinientes, así como la complejidad y las características particulares del trabajo docente que hace que en ocasiones la jubilación resultante se encuentre por debajo de la esperada porque mucha de la información respaldatoria de cargos simultáneos no puede ser presentada en papel. Lazzatti afirma que la medida impulsada puede resultar más efectiva para personas que han tenido cargo simple o se han desempeñado toda su vida en una sola escuela y han aportado a un solo organismo previsional y aconseja: “lo más seguro para el personal docente es presentar la documentación en formato papel, las pruebas necesarias y, de esa forma asegurarse que el haber jubilatorio inicial sea el previsto por el docente a la hora de tomar la decisión de cesar en su cargo y jubilarse”, tomado de “Jubilación ejecutiva. Beneficios e inconvenientes que genera”, Estudio Jurídico Legales La Plata, especializado en

Con relación a esto una coordinadora de un CAP afirma, por ejemplo, que en esa dependencia solo se ha realizado una sola jubilación ejecutiva municipal y explica que el motivo principal por el que no las hacen es “porque se perjudica a la persona”, ya sea porque la jubilan con una categoría que no es la adecuada o no se terminan de acreditar todos los cargos simultáneos que la persona tenía. Sumado a eso, uno de los principales problemas de la jubilación ejecutiva se asocia a la inexistencia de una homogeneización de los certificados de servicios que cada institución elabora y el tiempo que se demoran en realizarlos varía según sea el organismo del que se trate. Por ejemplo, según la referente del CAP, “*mientras la Dirección de Escuelas tarda dos años en hacer la certificación de servicios, los municipios solo tardan un mes*” (entrevista, referente CAP, 23/6/2016).

Pese al reconocimiento de estos inconvenientes, entre 2012 y 2013 el beneficio de la jubilación ejecutiva se extendió para el personal de otros ministerios y organismos del Estado provincial, y para 2015 se había incorporado el personal de los municipios y del poder judicial.⁵¹ Según afirmaciones de Cascallares, presidente del IPS, “... del total de 20 mil agentes que se beneficiaron con la jubilación en el 2014 (lo que constituye un récord del IPS por la cantidad de expedientes resueltos), más de 4 mil pasaron a retiro con la operatoria de la jubilación ejecutiva”.⁵² Si analizamos no solo el crecimiento de las jubilaciones ejecutivas sino también su relación con el total de las nuevas jubilaciones, podemos afirmar que para 2014 estas habían pasado a representar casi el 40% del total de las jubilaciones realizadas (cuadro 9).

Derecho Previsional Docente. Disponible en: <http://www.legaleslaplata.com.ar/blog/2013/05/jubilacion-ejecutiva-beneficios-e-inconvenientes-que-general/>.

⁵¹ “El Instituto de Previsión Social bonaerense amplía la Jubilación ejecutiva a más ministerios”, por Verónica Vasallo, 11/6/2013. Disponible en: <http://www.continental.com.ar/opinion/bloggers/blogs/por-veronica-vasallo/el-instituto-de-prevision-social-bonaerense-amplia-la-jubilacion-ejecutiva-a-mas-ministerios/blog/1913980.aspx>.

“El IPS extiende la Jubilación ejecutiva a 25 mil agentes del Poder Judicial”, en *Prensa* del IPS, 27/2/2015. Disponible en: http://www.ips.gba.gov.ar/prensa/n2015--02-27_JubEjecutiva_judicial%20.htm.

⁵² *El IPS extiende la Jubilación ejecutiva: Provincia: más de 4 mil nuevos jubilados cobran sin demoras al retirarse en 2014*, 31/10/2014. Disponible en: http://www.ips.gba.gov.ar/prensa/n2014-3110_jubilacion-ejecutiva.htm.

**Cuadro 9. Jubilaciones ejecutivas
y total de jubilaciones del IPS (2011-2014)**

Año	Cantidad de jubilaciones ejecutivas (a)	Total de nuevas jubilaciones (b)	Proporción porcentual de (a) respecto de (b)
2011	3	8.485	0,04
2012	2.008	18.590	10,80
2013	3.002	11.331	26,49
2014	4.000	9.960	40,16

Fuente: Argüelles *et al.*, 2014: 60; *Anuario Estadístico 2014*, Dirección de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

La celeridad en los trámites, así como el acercamiento a la población a través de la apertura de las oficinas de gestión del IPS, constituyen desde 2007 parte de la política central del IPS, la cual se circunscribe en la política más general de modernización del Estado provincial, iniciada en la gestión del ex gobernador Solá, y continuada en la gestión del gobernador Scioli. Al proceso de desconcentración administrativa, expansión territorial, apertura de nuevos CAP y a la jubilación ejecutiva se incorporaron otras herramientas como el turno electrónico. Estas políticas exigieron también un cambio y una transformación de las estructuras administrativas que se reflejó en el organigrama actual del instituto, anteriormente detallado. De esta forma se estableció un “nuevo circuito administrativo” que introdujo los procedimientos para el inicio del expediente del trámite jubilatorio, incorporando elementos de control de la documentación requerida para darle viabilidad al inicio del trámite, antes no previstos.

El nuevo circuito administrativo para el inicio de los trámites se organizó en ocho pasos. El inicio del trámite se plantea con mecanismos de control que hacen que el expediente no quede varado por falta de documentación. Luego se analiza la historia laboral y el mejor cargo que ha tenido el empleado para determinar su futura jubilación. Luego se define el porcentaje que se le va a abonar al beneficiario, el cual puede variar de acuerdo con la prestación y los años de aportes. A continuación el expediente pasa por los organismos de Asesoría de Gobierno y Fiscalía de Estado, y el presidente del IPS dicta la resolución con carácter general, obligatorio y permanente. El Honorable Directorio aprueba dicha resolución, el IPS notifica al beneficiario por internet y carta certificada y pasa finalmente al Departamento de Inclusiones, donde se ejecuta la prestación a través de una boca de pago.

Este tipo de modificación en la gestión de trámites ha reducido considerablemente los tiempos administrativos de la gestión de beneficios previsionales (Argüelles *et al.*, 2014). En relación con los tiempos de tardanza en la resolución de una solicitud de un beneficio jubilatorio, una responsable de una oficina descentralizada del IPS (CAP) afirma que el tiempo se redujo pero que un trámite que “*sale rápido se resuelve en cuatro meses*” (entrevista a responsable de CAP-IPS, 22/12/2014). Según afirma el director de Prestaciones y Recursos, este nuevo circuito en el procedimiento para la gestión de los beneficios previsionales “redujo considerablemente el stock [...] de los expedientes antiguos que están en circuito aún, en su mayoría hablamos de reajustes [...] podemos decir que estamos jubilando en línea... (entrevista realizada el 14/11/2013)” (Argüelles *et al.*, 2014: 73).

b) Modernización tecnológica

El proceso de modernización en el modelo de gestión implicó necesariamente la introducción de tecnología y de algunas herramientas novedosas con el fin de optimizar los canales de atención. En este sentido el IPS incorporó como herramienta fundamental el software de turnos, el cual consiste en un sistema informático por medio del cual se le permite al público a través de la página web del instituto o del teléfono 0800 obtener un turno con fecha, hora y requisitos de presentación para la atención personalizada. Una responsable de un CAP del conurbano bonaerense afirma que estas oficinas cuentan con un sistema de turnos centralizados y con quince turnos fijos por sistema (entrevista a responsable de CAP, 22/12/2014).

c) La política comunicacional

El instituto incorporó algunos cambios en su política comunicacional, aunque algunos de sus instrumentos no se hayan sostenido en el tiempo (tal es el caso de la publicación de la revista institucional *Diálogo Previsional*, de la cual se publicaron solo dos números en 2010 y 2011). En una entrevista realizada a la coordinadora del CAP del IPS afirma: “... yo soy empleada del IPS desde el año 2000, veo todo este cambio comunicacional y siento emoción... por ejemplo ANSES está en los medios, tiene una presencia increíble, vas a cualquier localidad del país y ves una delegación de ANSES. Hoy veo eso con el IPS... desde la publicidad en los medios hasta ir a un distrito y que el IPS está presente...

esa sensación que tuve como ciudadana con ANSES, hoy la siento con el IPS (entrevista realizada el 19/12/2014)” (Argüelles *et al.*, 2014: 76).

Los dichos de la entrevistada se verifican al navegar en la página web del instituto. Las secciones de *prensa*, *noticias institucionales* y *el ips en los medios*, ponen de manifiesto el interés por “mostrar” y comunicar las diversas actividades, eventos y espacios públicos e informativos que ocupan los funcionarios del IPS.⁵³

d) El proceso de desconcentración administrativa y la estrategia territorial

Para el IPS “uno de los aspectos más importantes del nuevo modelo de gestión propuesto por las autoridades del IPS a partir del 2011 es la Política de Desarrollo Territorial”, cuyo objetivo “es estar presente en todo el territorio provincial” (Argüelles *et al.*, 2014: 81). La expansión territorial del IPS se realizó por medio de la creación de los CAP lo cual tuvo un importante impacto en el crecimiento de la planta del personal del organismo.

El instituto cuenta con 928 agentes, los cuales mayoritariamente tienen una situación de revista de planta permanente (Argüelles *et al.*, 2014). El 55% de los agentes corresponden a la categoría administrativa, lo que permite tener una idea de la importancia de la atención al público y del proceso administrativo que implica las distintas prestaciones que brinda el instituto. Otro grupo de gran importancia lo constituye el personal profesional, comprendido por médicos, contadores, abogados, especialistas en informática y otros, ya que, debido al esquema de gestión, tienen la función de contralor y de aprobación de los distintos procesos. Del total de agentes, el 15,43% se encuentra desarrollando tareas en los Centros de Atención Previsional distribuidos en toda la provincia, proporción que mostró un importante incremento en los últimos años como consecuencia del mencionado Plan de Desarrollo Territorial del IPS y de la estrategia de desconcentración administrativa. Esto estuvo acompañado

⁵³ Cabe advertir que se ha vuelto una constante que frente a cada cambio de gobierno (independientemente del color o partido político del que se trate) las páginas web y los sitios oficiales de los organismos gubernamentales sean modificados, la información disponible que allí se encuentra es levantada atentando contra la posibilidad de acceso a la información –que aunque bastante escasa, por cierto– ese organismo publicaba. En el caso del IPS, por ejemplo ya no se puede acceder a las secciones del *ips en los medios* que contenía material en video de la autoridad del IPS en los distintos programas periodísticos informando sobre novedades relacionadas al organismo. Tampoco se encuentran colgados los archivos de noticias relacionadas al IPS que había desde el 2010. Mientras dichos contenidos fueron levantados, fue creado un canal de YouTube del organismo para comunicar las actividades del organismo en el marco de un cambio de gestión gubernamental.

además por la creación de un área denominada *Coordinación de cap que depende directamente del Director del ips* y que se encarga de establecer la articulación con las oficinas territoriales del organismo y con las oficinas municipales de atención previsional, aunque no existe, en el caso de estas últimas, una dependencia funcional con el ips.

En el 2011, Alberto Javier Mazza, entonces presidente del ips, afirmó que “por las progresivas inauguraciones de CAP en el interior de la provincia, la coordinación de Centros de Atención previsional se mudaría logrando un espacio acorde a sus necesidades para la atención de los delegados de los municipios y de los encargados de los CAP, que se constituyen en un brazo importante que acompaña la descentralización administrativa propuesta” (*Diálogo Previsional*, 2011: 3).

En relación con la estrategia territorial del ips, este aspecto será abordado en particular más adelante, donde remitiremos específicamente a las estrategias llevadas a cabo por los organismos del ips y de la ANSES en el territorio bonaerense.

La ANSES en la provincia de Buenos Aires⁵⁴

La ANSES es un organismo descentralizado ubicado en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Tiene a cargo una amplia gama de prestaciones entre las que se encuentran las jubilaciones y pensiones, AAFP, subsidios familiares y prestaciones por desempleo. A su vez, este organismo participa en el proceso de pago de las pensiones no contributivas (pensiones a la vejez, por invalidez y a madres de siete o más hijos, pensiones graciabiles y a otras pensiones definidas en leyes especiales, que hasta 1995 eran otorgadas y administradas por la ANSES, pasando luego estas funciones a la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación). A partir del presente siglo la ampliación de funciones de este organismo se manifiestan en las muy diversas iniciativas que ha tomado a su cargo: el Plan de Inclusión Previsional en 2005 y la nueva moratoria previsional (2014), la AUH, la asignación universal por embarazo (AUE) y la ayuda escolar anual para AUH (desde 2009, 2011 y 2015 respectivamente), el programa Conectar Igualdad, orientado a la inclusión digital en el ámbito educativo desde 2010, el programa de créditos para jubilados y pensionados nacionales ARGENTA (en vigencia desde julio de 2012), la iniciativa Programa de Crédito Argentino (PROCREAR) Bicentenario de entrega de créditos hipotecarios

⁵⁴ Para un desarrollo detallado de las características y de los aspectos políticos institucionales del organismo de la ANSES consultar: Costa, Curcio y Grushka, 2014: 17.

para viviendas, el programa de inclusión a la seguridad social en comunidades indígenas, el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) de 2014 que otorga una prestación económica universal a jóvenes entre 18 y 24 años en condiciones vulnerables para iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo (Costa, Curcio y Grushka, 2014).⁵⁵

Para hacerse cargo de estas actividades, la ANSES ha desarrollado y expandido su esquema organizativo en el nivel territorial, profundizando su modalidad de gestión desconcentrada. Los dispositivos que utiliza para la atención de consultas y realización de trámites vinculados con las prestaciones son de diverso tipo: Unidad de Atención Integral (UDAI), Unidad de Atención Transitoria (ULAT), Unidad Local de Atención de Empresas (ULADE), Unidad de Atención Móvil (UDAM), Terminales de Autoconsulta, Puntos de Información Previsional (PIP). En 2006, el organismo registraba 145 UDAI, para el 2015 este valor había ascendido a 348 UDAI y oficinas distribuidas por todo el territorio nacional.⁵⁶

Del total de 348 UDAI que hay en el país, la provincia de Buenos Aires tiene 162, lo que representa el 46,5% del total y el conurbano tiene 58 UDAI que representa el 35,8% de las UDAI que hay en la provincia y el 16,6 de las que hay en todo el país. Cada una de las 162 UDAI se encuentra agrupada bajo la dependencia de alguna de las jefaturas regionales. La provincia cuenta con seis jefaturas regionales, dos para el conurbano y cuatro para el interior de la provincia.⁵⁷

Durante el ciclo 2003-2015, la ANSES adquirió marcado protagonismo en el elenco de instituciones que tienen por finalidad la protección social de los ciudadanos/trabajadores. La ANSES, históricamente, se encargó de la gestión de prestaciones de carácter contributivo, es decir, dirigidas a trabajadores formales. Sin embargo, la puesta en marcha de prestaciones no contributivas o la ampliación de la cobertura por medio de la implementación de las moratorias previsionales de 2005 y 2014, enfrentaron al organismo a la atención de un

⁵⁵ Según Emilia Roca *et al.*: El subsistema con mayor crecimiento relativo de beneficiarios fue el de PNC que pasó de 329.186 a 1.466.047 beneficiarios, lo que significó un aumento de 345%. Le siguió el Subsistema de AAFP que presentó un aumento de 123%, al pasar de 3.519.863 a 7.852.609 beneficiarios, en gran medida como resultado de la implementación de la AUH en octubre de 2009. En el caso del subsistema previsional también se evidenció un incremento significativo de la cantidad de sus beneficiarios (+62%), que pasó de 3.049.868 en 2003 a 4.947.649 en 2014 como consecuencia principalmente de la aplicación de la moratoria de inclusión previsional (Roca *et al.*, 2015: 10).

⁵⁶ <http://www.anses.gob.ar/> (consulta: 8/7/2015).

⁵⁷ Ver en anexo el listado de las UDAI ubicadas en el territorio bonaerense organizadas bajo las dependencias de las jefaturas regionales correspondientes.

universo poblacional distinto, habituado a los circuitos y a la lógica de otro campo de la política social como es el asistencial. En este proceso, las agencias estatales locales e intermediarios (referentes políticos, referentes de movimientos sociales) vinculados a la gestión de dichas políticas se vieron interpelados por el protagonismo incremental de una agencia estatal nacional que en principio no los integró en la gestión de la misma.⁵⁸

El crecimiento de las UDAI en el territorio acompañó el incremento exponencial de la cobertura del sistema de seguridad social nacional en ese espacio, pero también se generaron otras estrategias que implicaron la puesta en marcha de dispositivos institucionales poco usuales para la agencia burocrática de la ANSES.

Política, políticas y territorio: un análisis de los procesos de gestión y las estrategias territoriales de la ANSES y el IPS en la provincia de Buenos Aires⁵⁹

En este apartado en primer lugar, describiremos la estrategia territorial desplegada por la ANSES principalmente en la provincia de Buenos Aires y el conurbano y, especialmente, centrándonos en el denominado programa Integradores. En segundo lugar, nos abocaremos a la descripción del desarrollo territorial que despliega el IPS en la provincia de Buenos Aires.

En 2009, la puesta en marcha de la asignación universal por hijo, junto con las moratorias previsionales, pareció constituirse en un vector “deslocalizador” de una parte de las políticas sociales (Vommaro, 2016). Esta política desenganchó, en parte, la transferencia de recursos monetarios del Estado a los sectores populares de las formas de trabajo político y social tradicionales, es decir, la gestión centralizada de la AUH principalmente eliminó la posibilidad de que referentes, punteros y mediadores incidieran en (o determinaran) el acceso o no a la prestación. Sin embargo, no está claro que este vector haya desarticulado la “acumulación histórica de esta economía moral de los barrios populares, basada en el trabajo político y social, y en el modo en que las oficinas estatales

⁵⁸ Sobre todo si lo comparamos con el papel que sí tuvieron los gobiernos locales, los referentes de los movimientos sociales y actores sociales territoriales en la gestión de programas sociales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado, el posterior, programa Familias por la Inclusión Social, y en el denominado Argentina Trabaja.

⁵⁹ Un avance de este apartado fue presentado en el workshop: “Las transferencias de ingresos en la Argentina: experiencias y transformaciones recientes. Abordajes, tensiones y debates”, organizado por el Centro de Estudios e Investigaciones de Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) perteneciente a la UNTREF. Ver Costa y Mossier, 2017.

se articulan con los referentes barriales” (Vommaro, 2016: 153). La descripción del programa Integradores de la ANSES en el conurbano bonaerense nos puede ayudar a comprender en parte lo aquí señalado.

El análisis de la capacidad de protección de los sistemas de seguridad social en la provincia de Buenos Aires incluye una mirada sobre los procesos de gestión de los organismos nacionales y provinciales encargados de implementar esas políticas en el territorio de referencia, y pretende dar cuenta de las relaciones que se tejen entre la política, las políticas y el proceso de gestión de las mismas en el territorio bonaerense.

El proceso de ampliación y masificación de la protección social trajo al principio para la ANSES algunas dificultades relacionadas con la gestión de los procesos y la implementación de estas políticas. Para hacer frente a estas dificultades, el organismo desarrolló variadas estrategias con el fin de captar la demanda y garantizar el acceso a las diversas prestaciones.⁶⁰ En este sentido, la ANSES no solo evidenció una expansión edilicia importante, sino que exigió llevar adelante otras estrategias: en primer lugar, la articulación con las distintas jurisdicciones gubernamentales para la implementación de programas que involucraban la responsabilidad de unidades subnacionales, por ejemplo, el programa Conectar Igualdad,⁶¹ en segundo lugar, a fin de asegurar la accesibilidad se crearon las UDAM, que constituyen canales de atención que se desplazan

⁶⁰ La provincia de Buenos Aires tiene la mayor cantidad de jefaturas regionales, además de contar con dos específicas para conurbano bonaerense. Esa distribución no es una cuestión menor pues hay que considerar que hay jefaturas regionales que tienen bajo su jurisdicción varias provincias; por ejemplo, la Jefatura Regional del Litoral que incluye a las UDAI de Misiones, Formosa y Chaco.

⁶¹ El programa Conectar Igualdad constituye un ejemplo de las tensiones que se pueden dar en la implementación de un programa nacional que requiere de la participación de los gobiernos locales y del cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de las competencias de las aéreas provinciales responsables. En algunos municipios, por caso, la implementación del Conectar Igualdad promovió por parte de los gobiernos locales la conformación de mesas de trabajo interinstitucionales con la participación de representantes de los tres niveles de gobierno involucrados a fin de resolver problemas asociados a la implementación y sostenimiento del programa. En relación con esto un director de la UDAI de Zárate, en una entrevista periodística, fundamentaba la decisión de convocar a la conformación de esta mesa de trabajo afirmando: “El programa es nacional, pero el comodato es de la provincia y en muchas escuelas aún no existe el piso tecnológico para su correcto funcionamiento. Todo esto debe resolverlo la provincia pero nosotros queremos que el intendente esté al tanto y aportar para la solución de estos problemas” (*La Voz de Zárate*, versión *on-line*, 19/6/2014). En este caso, la ANSES se comporta como un actor que favorece la articulación institucional generando y participando de espacios que permite enfrentar y resolver los problemas de implementación de una política que es nacional.

por todo el país y que sin tener un lugar fijo llegan a “todos los rincones del territorio nacional”; en tercer lugar, la ANSES desarrolló una estrategia territorial bajo el denominado programa Integradores. Este programa tuvo una presencia muy importante principalmente en el conurbano bonaerense, y parece haber desplazado el lugar vacío que dejaron los viejos referentes y punteros políticos en la gestión de los planes sociales de la década anterior, con importantes diferencias que analizaremos a continuación.⁶²

*La gestión territorial de la ANSES en la provincia de Buenos Aires,
“El Programa Integradores. La gestión militante”⁶³*

En 2011 la ANSES creó la Dirección de Desarrollo Territorial que reemplazó a la Dirección de Canales Alternativos. Esta última cumplía funciones institucionales (por ejemplo, participar de la Feria del Libro). Con el cambio se intentó dar a esta Dirección una impronta territorial, es decir, “*solucionar problemas a nivel barrial, donde no hay oficinas o donde están los barrios más postergados*” (entrevista a un director de Desarrollo Territorial, 6/3/2014). Este programa constituye además una estrategia de difusión: “*Para eso están los operativos en los barrios, centros de salud, lugares a los que la población tiene acceso... El operador trabaja puerta a puerta y hace base en la oficina de ANSES más cercana*”, afirma el director de Desarrollo Territorial (entrevista realizada el 6/3/2014).⁶⁴

⁶² Cravino *et al.* (2001) afirman que en los años noventa, los planes y programas sociales focalizados tuvieron un alto impacto en la sociabilidad y micropolítica de los barrios, reforzando el papel de mediadores y punteros.

⁶³ Así era aludido el programa en la página oficial de la ANSES hasta fines del 2015. En la página oficial, el programa Integradores permitía un link a un blogspot aún vigente, en el que se presenta un detalle del despliegue territorial de la ANSES a partir de los distintos operativos realizados (ver <http://integradoresanses.blogspot.com.ar/p/programa-integradores.html>, última consulta: 17/11/2017). Durante el período definido por esta investigación, la información oficial proporcionada directamente por la ANSES refería a este programa en términos de “programa Integradores”, sin ningún agregado; y al momento de cierre de este capítulo, y tras el cambio de gestión de gobierno, el programa sigue siendo parte de la ANSES y en la página aún se pueden buscar por legajo, apellido o DNI las credenciales de visita institucional de la ANSES de los “verificadores” e “integradores”. Asimismo, el blog mencionado subsiste, aunque ha desaparecido la subdenominación “la gestión militante” en el título, aunque sí se puede observar al pie de la primera página.

⁶⁴ Agradecemos a María Ignacia Costa la disposición a compartir parte del trabajo de campo llevado adelante en el marco de su tesis de doctorado.

Según las fuentes oficiales de la ANSES, el programa “Integradores. La gestión militante” fue pensado y diseñado para su puesta en funcionamiento en la provincia de Buenos Aires, aunque en ocasiones puntuales, a fin de atender demanda muy específica y de manera excepcional, el programa fue llevado adelante en otras provincias, como San Juan, Misiones y Neuquén. Según el organismo, por medio de este programa se

... logra una mayor inserción territorial, acercando información sobre las distintas políticas y garantizando el acceso a los derechos de la seguridad social a cada ciudadano. El equipo de Supervisores tiene la responsabilidad de recibir, ordenar, archivar y gestionar la carga de la documentación recibida en el trabajo en territorio por parte de los Integradores. Los mismos están organizados por equipos y tienen a cargo la sistematización del trabajo de una determinada cantidad de integradores para asegurar su operatividad (tomado de Costa y Hintze, 2017: 480, nota 15).

Así, la ANSES diseñó y llevó a cabo una estrategia territorial de atención que no solamente implicó un crecimiento de las oficinas públicas sino también “un modo de gestión personal”.

Según la revista *Argentinos y la Seguridad Social*, el programa Integradores constituye una estrategia para atender la expansión de las políticas de inclusión que viene desarrollando el organismo, como las asignaciones universal por hijo y por embarazo. También informa que al 2012 son “300 Integradores los que recorren diferentes barrios vulnerables de las zonas de mayor densidad poblacional, principalmente en la Capital Federal y el conurbano bonaerense, para extender los canales de información de la ANSES a través de la comunicación cara a cara con los ciudadanos” (ANSES, 2012: 18). En palabras del director de Desarrollo Territorial el “*programa Integradores surge para descomprimir las oficinas de ANSES que estaban preparadas para una determinada demanda, pero con la implementación de la AUH se vieron desbordadas*” (entrevista de María Ignacia Costa al director de Desarrollo Territorial, programa Integradores, 6/3/2014).

En la nota que se destinó a la descripción del trabajo territorial del programa Integradores se afirma:

Este programa es un verdadero trabajo de campo. Inclusive los fines de semana planifican los recorridos por cuadrículas, toman contacto con los referentes barriales, relevan datos, ofrecen información y material instructivo, realizan encuestas y reciben documentación para, después, registrar a cada integrante de las familias en las bases de la ANSES. Además, se realiza

una encuesta domiciliaria para relevar datos acerca de la cobertura en seguridad social de cada grupo familiar. Esta información es fundamental para conocer el alcance de las prestaciones de la ANSES en los barrios que históricamente han sido postergados y que desde el 2003 comenzaron a ser uno de los ejes de las políticas del Estado Nacional (ANSES, 2012: 18).

En cuanto al modo de trabajo se afirma que la

... recorrida se realiza casa por casa, puerta a puerta, y en ocasiones los *Integradores* visitan hospitales, salas de atención primaria, clubes, sociedades de fomento, centros de jubilados y pensionados. En los hogares se facilita la realización de trámites porque los *Integradores* están habilitados para recibir documentación como fotocopias de DNI y partidas de nacimiento, o recibir la Libreta de la Asignación Universal para acreditar el cumplimiento de los requisitos de salud y educación. También pueden inscribir a los menores en el Plan Nacer. En los centros de salud, brindan información directa a las mamás y futuras mamás sobre la Asignación Universal (ANSES, 2012: 18).

En palabras de una operadora, Integradores surge con la AUH para facilitar el acercamiento del Estado a la gente. “*En un modelo de crecimiento con inclusión es importante que el Estado esté cerca y se facilite el acceso*”, según nos comenta, “*el operativo por las inundaciones en La Plata*⁶⁵ *generó que el programa adquiriera mayor visibilidad. Los primeros días los Integradores dormían en la universidad, después se alojaron en un hotel*” (entrevista a operadora del Integradores, 7/7/2014).

Los operativos de la ANSES realizados en los barrios más afectados por la inundación en la capital bonaerense fueron importantes por las dimensiones que tuvo la inundación y la cantidad de familias que se vieron afectadas. “Integradores, protagonistas en la reconstrucción de La Plata”, es el título del informe elaborado después de la inundación y presentado el 1 de agosto de 2013. Allí se comunica que “durante julio, los Integradores reafirmaron el compromiso del Estado Nacional con sus conciudadanos y conciudadanas platenses al realizar diversas actividades relacionadas a la mejora de la seguridad social y la calidad de vida de los vecinos y vecinas”. El informe da cuenta de la dimensión del trabajo realizado, afirmando que luego de treinta y un días de arduo trabajo, se visitaron casi 600 domicilios de damnificados por las inundaciones, se realizó un operativo en el Barrio La Piedad de Los Hornos, se entregaron formularios

⁶⁵ Hace referencia a la trágica inundación ocurrida en la ciudad de La Plata en abril de 2013.

y libreta de Asignación Universal en setenta escuelas y participaron en la carga y cesión de netbooks de Conectar Igualdad. Además de especificar los diferentes barrios que recorrieron, así como las escuelas a las que llegaron, el informe hace un señalamiento especial a que el trabajo fue realizado en compañía de referentes institucionales y políticos:

En una de las jornadas, nos acompañó el jefe de la UDAI II de la ANSES y candidato a concejal por el Frente Social (lista 1708), Norberto “Chucho” Gómez, con quién relevamos las necesidades más urgentes del barrio. Día tras día reafirmamos el compromiso del Estado y del Gobierno Nacional con los más humildes y demostramos el trabajo articulado entre diversas áreas de la ANSES.⁶⁶

El programa Integradores depende de la ANSES central, es decir que los integradores reportan a la unidad de la ANSES central y no al director de la UDAI de referencia en la que se realizan los operativos. A menudo esto generó algunas tensiones con los directores de las oficinas territoriales. Al respecto, un director de UDAI afirmaba su conocimiento de la existencia de alrededor de cinco o seis integradores, pero que “lamentablemente” no estaban bajo su manejo, con lo cual aludía a que no estaban bajo su dependencia (ni siquiera se habían presentado en el momento de su asunción como director de la UDAI) (entrevista a director de UDAI de la zona Noreste de la provincia de Buenos Aires, 24/6/2014).

Como ya dijimos, toda la información sobre los operativos del programa Integradores se encuentra disponible en una página no oficial de la ANSES, del blog integradoresanses.blogspot.com.ar. Allí se explicitan las acciones impulsadas en cada uno de los partidos bonaerense, acompañadas con imágenes y videos.

Esta información se presenta de una manera particular: en primer lugar, está organizada sobre la base de la división en secciones electorales de la provincia de Buenos Aires. Asimismo, pueden verse las localizaciones de los operativos de Integradores realizados: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, algunos partidos de la primera sección electoral,⁶⁷ en la mayoría de los partidos de la

⁶⁶ Integradores. La gestión militante (2013). “Informe después de la inundación en La Plata. Integradores, protagonistas en la reconstrucción de La Plata”, 1/8/2013. Disponible en: <http://integradoresanses.blogspot.com.ar/2013/08/informe-despues-de-la-inundacion-en-la.html> (última consulta: 25/10/2016).

⁶⁷ La Sección Electoral I está comprendida por veinticuatro partidos. El programa Integradores realizó operativos en los siguientes distritos: Escobar, Hurlingham, Ituzaingó, Malvinas Argentinas, Mercedes, Moreno, Morón, Pilar, San Fernando, San Isidro, San Miguel Tigre y Vicente López. En el resto de los distritos que componen la sección no se realizaron operativos,

tercera sección electoral,⁶⁸ en un solo partido de la cuarta sección electoral,⁶⁹ en tres de los partidos de la quinta sección electoral⁷⁰ y en la ciudad de La Plata, que conforma la octava sección electoral.

Los primeros operativos fueron acompañados de algunas críticas públicas en relación con que los mismos se hacían bajo alguna insignia político-partidaria o en lugares asociados a esta actividad. La alusión a los “compañeros de la JP local” o las referencias a los “compañeros de La Cámpora” aparecen en varios de los informes de los operativos realizados, sobre todo en los primeros, de 2010 y 2011;⁷¹ algunas imágenes de fotografías y videos también confirman que en algunos operativos del programa Integradores, política y políticas se asocian, articulan y comparten espacios de trabajo.

Una operadora del programa, señala que “*los primeros 100 integradores eran militantes que habían hecho trabajo barrial. Era transpirar bastante la camiseta. Después se siguió con la misma línea: chicos jóvenes, estudiantes, militantes*” (entrevista de María Ignacia Costa a operadora Integradores, 7/7/2014). No está claro que se trate de militantes político-partidarios; sin embargo, un delegado gremial de la ANSES del sindicato de Trabajadores del Estado, frente

a saber: Campana, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, José C. Paz, Luján, Marcos Paz, Tres de Febrero, Merlo, Navarro y Suipacha.

⁶⁸ La Sección Electoral III está constituida por diecinueve partidos. El programa Integradores desarrolló operativos en los siguientes distritos: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Cañuelas, Ensenada, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes y San Vicente. Los únicos en los que no se realizaron operativos del programa fueron Magdalena, Presidente Perón, Punta Indio y Lobos.

⁶⁹ La Sección Electoral IV comprende diecinueve partidos. Solo en el partido de Junín se llevaron a cabo operativos del Integradores. El resto de los partidos que conforman esta sección electoral son: Alberti, Florentino Ameghino, Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Chacabuco, Chivilcoy, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Hipólito Yrigoyen, Leandro N. Alem, Lincoln, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia y Trenque Lauquen.

⁷⁰ La Sección Electoral V está constituida por veintiséis partidos. A saber: Ayacucho, Balcarce, Castelli, Dolores, General Alvarado, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Paz, Partido de La Costa, Las Flores, Lobería, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Necochea, Pila, Pinamar, Rauch, San Cayetano, Tordillo y Villa Gesell. En los partidos de Chascomús, General Pueyrredón y Tandil se llevaron adelante operativos del programa.

⁷¹ A modo de ejemplo el relato sobre el operativo realizado en el partido de Escobar se sostiene que “El viernes 10 de septiembre [de 2010], en la Escuela Media n° 1 de Garín, partido de Escobar; se realizó un operativo en conjunto de integradoras de la ANSES, compañeros voluntarios de la JP Escobar y la UDAI local, que consistió en la carga de 73 nuevas familias para el cobro de asignaciones familiares” (“Operativo para carga de Nuevas Asignaciones - 73 nuevas familias en Escobar”, 16/11/2010). <http://integradoresanses.blogspot.com.ar/2010/09/operativo-para-carga-de-nuevas.html> (última consulta: 25/10/2016).

a la pregunta de quiénes son los integradores, afirma que son “*La Cámpora, pura Cámpora, aunque variada en actitud, disposiciones y conocimientos*”. Y si bien hace una evaluación bastante positiva, el problema que identifica es que la propia institución, la propia ANSES no tiene resuelto su lugar, función e importancia. También sostiene que hay mucha resistencia interna, sobre todo con los empleados más antiguos de la ANSES.

Si bien el programa Integradores ha transitado por un proceso de institucionalización y formalización (sobre todo, formalización laboral del conjunto de los trabajadores que forman parte de él), puede decirse que la interacción entre la gestión militante y la militancia política partidaria en la estrategia territorial de la ANSES es constante y de límites difusos. Este trabajo no ahonda en el análisis de esta cuestión, pero podemos apuntar lo que consideramos una vacancia de investigaciones en lo que refiere al análisis de la gestión y la micropolítica de la ANSES en el nivel territorial, que debería ser incorporada a los análisis de la implementación de políticas nacionales en el territorio.

En principio, puede decirse que la implementación de la AUH, la AUE, la moratoria previsional y el programa Conectar Igualdad pusieron a prueba y evidenciaron los límites de los canales tradicionales de atención al público para la gestión de los beneficios, y que esas fueron las condiciones de partida para lo que se configuró como un ensayo de “nuevas formas” de intervención, “nuevas formas” de “gestión militante”, “cercana, comprometida”. Probablemente esta presentación sea interpretada como excesiva en el uso de las comillas, pero pretendemos llamar la atención sobre lo que puede parecer una situación paradójica: el proceso de masificación de los beneficios respecto de las distintas poblaciones (AAMM, NNA) y la intensificación de la atención de la demanda creciente por ese motivo, encontraron un sostén importante en instrumentos y dispositivos de gestión que tanto la casuística como la interpretación suelen asociar a las políticas focalizadas y asistenciales. Entiéndase entonces la pretensión de profundizar en el significado de esa confluencia.

La puesta en marcha de dispositivos territoriales puso en cuestión “cierta forma ‘consagrada’ del trabajo estatal, aquella que supone y reproduce la distancia respecto de la sociedad” (Perelmiter, 2015) y que, en el caso de la ANSES, tradicionalmente se basó en procedimientos altamente estandarizados y externalizados en sistemas informáticos que garantizaban la eficiencia en sus acciones. La “hibridez” de los dispositivos territoriales radica así en que al tiempo que recuperan elementos de diseño, instrumentos y procedimientos burocráticos tradicionales, quiebran la distancia con el destinatario, ensayando una modalidad de gestión que interpela las prácticas del Ministerio de Desarrollo Social,

basada en vínculos de apego, de superación de las distancias, de generación de estrategias de proximidad (Perelmiter, 2015).

Sin dudas, la AUH se presenta como la medida que en el proceso que analizamos avanza más en dirección a una simultánea reconfiguración del sistema de seguridad social y de asistencia social, capaz de perfilar una nueva relación entre ambos. Ello ocurre en primer lugar porque no señala a sus destinatarios como “vulnerables” o “pobres”, con lo que parece evitarse la estigmatización (o aliviarse, al menos, en lo que cabe a la política o institución como tales); y, por otro lado, porque el vínculo con la seguridad social a través de su inscripción en el régimen de AAFP conecta esta política con la idea de igualdad y solidaridad, y con el reconocimiento de derechos (particularmente del trabajo) y de garantías para la reproducción de la vida. Sin embargo, ha sido ya abundantemente tratado por la literatura el hecho de que su diseño presenta una serie de limitaciones que la diferencian de los beneficios que perciben los trabajadores asalariados formales, a saber: a) el tope de ingresos para la percepción del beneficio se ubica en el salario mínimo, quedando excluidos los trabajadores no registrados con remuneraciones igualmente insuficientes para la manutención del grupo familiar; b) la exigencia de condicionalidades de escolaridad y atención de la salud, con requerimientos a los responsables de los NNA que configuran un trato socialmente discriminatorio; c) el establecimiento de un límite en la cantidad de hijos (cinco) por los cuales se puede percibir el beneficio y d) el abanico de prestaciones que comprende este subcomponente, restringido al componente por hijo e hijo discapacitado, por embarazo y escolaridad (Hintze y Costa, 2011: 174-175). Por todo ello, entendemos que quedan aún respuestas pendientes respecto de cómo se conjugan y articulan las diferencias en la lógica de las prestaciones para los distintos grupos de trabajadores y trabajadoras (formales e informales), así como los procesos de atención y la micropolítica de los barrios.

La gestión y la estrategia territorial del IPS

El IPS enmarca su estrategia territorial en el proceso de desconcentración administrativa, mediante el cual se ha propuesto crear una oficina de atención previsional en cada uno de partidos de la provincia de Buenos Aires;⁷² el resultado, sobre todo a partir del año 2012, ha sido un crecimiento importante y notorio de la oferta de oficinas de atención al público.

⁷² Ver supra, “c) El proceso de desconcentración administrativa y la estrategia territorial”.

Para el IPS, las políticas desarrolladas por la ANSES se convirtieron en una guía y estimularon muchas de las medidas impulsadas por el organismo provincial; la diferencia central es que el IPS no llevó adelante ninguna política expansionista de su cobertura que la pusiera frente al desafío de tener que dar respuesta a una demanda que saturase al organismo. Sin embargo, es necesario recordar la composición del universo de aportantes activos del IPS, del cual magisterio y municipales pueden ser considerados como principales. Ello justifica el objetivo de estar presente en cada municipio.

Como anticipamos, la tendencia expansiva del IPS vía la creación y apertura de nuevos CAP fue exponencial a partir de 2012, momento a partir del cual se registró un crecimiento de su oferta mayor al 400%. Entre enero y marzo de 2013 más del 75% de los trámites se iniciaron y resolvieron en los CAP, sin necesidad de darles tratamiento en la sede central; solo un 24% requirió la derivación a oficinas centrales. De este modo, la mayoría de los beneficiarios obtuvo una respuesta sin necesidad de tener que trasladarse a La Plata (Argüelles *et al.*, 2014).

En el 2010, el IPS contaba con dieciocho oficinas de atención distribuidas en diversos municipios de la provincia de Buenos Aires. Del total solo cuatro CAP se encontraban en el conurbano bonaerense (San Miguel, Tigre, La Matanza y Tres de Febrero), uno en ciudad de Buenos Aires (Casa de la Provincia de Buenos Aires), mientras que el resto estaba distribuido por el territorio en Bahía Blanca, Dolores, Mar del Plata, San Nicolás, Trenque Lauquen, Tres Arroyos, Tandil, Brandsen, Carmen de Patagones, Pehuajó, Nueve de Julio y San Miguel del Monte (IPS BA, 2010). Para fines del 2015, el IPS registra ochenta centros de atención previsional distribuidos territorialmente en la gran mayoría de los municipios de la provincia (gráfico 8).⁷³

A diferencia de las UDAI de la ANSES, los CAP tienen la misma jerarquía entre sí, no poseen rango o poder diferencial de acuerdo con su tamaño o ubicación, y realizan las mismas tareas (Argüelles *et al.*, 2014). Según palabras de una responsable de CAP ubicado en un partido del conurbano bonaerense, “El CAP

⁷³ Si bien no figuran en dicho gráfico porque son posteriores al período bajo estudio, vale la pena señalar que tras el cambio de gestión en el gobierno de la provincia de Buenos Aires, y en el marco de la asunción del nuevo presidente del IPS Christian Gribaudo, nombrado por las nuevas autoridades del Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, en 2016 se abrieron tres nuevos CAP en los partidos de Las Flores, Vicente López y Pilar. Estos partidos no contaban aún con oficinas del IPS pero se continuó con la política de expansión territorial y el objetivo de que en cada Municipio haya una oficina previsional provincial. A julio del 2017 el IPS cuenta con 85 CAP.

se encarga de iniciar todos los trámites relacionados con jubilaciones y pensiones y realizan los trámites de poderes y cambio de domicilio. Lo único que los CAP no pueden realizar son los cómputos, eso se realiza de manera centralizada, y por ello los CAP son oficinas iniciadoras de trámites”; además los CAP “cuentan con un sistema de turnos centralizados y cada uno tiene quince turnos fijos por sistema”, las personas no están obligadas a ir al CAP de referencia, o por cercanía territorial, pueden elegir a cuál ir, pueden iniciar en cualquier CAP e incluso pueden ir a IPS central si así lo desean (entrevista a responsable de CAP, 22/12/2014).

En consonancia con lo planteado por dicha responsable de CAP, el acento está puesto en la “*calidad de la iniciación del trámite*” y así lo muestra la Resolución 1/2013, que establece que

... el IPS propicia adecuar y modernizar el proceso de iniciación de los trámites previsionales, por lo cual se dispuso como principal requisito que no se inicia el expediente, es decir, no se da comienzo al trámite si no está reunida toda la documentación necesaria. La calidad de iniciación del trámite está muy sujeta a que el procedimiento termine siendo o no exitoso; un trámite mal iniciado seguramente provocará trastornos en el proceso (Argüelles *et al.*, 2014: 70).

Así, en el 2010 la oficina de IPS central también fue objeto de reformas edilicias que acompañaron el diseño del nuevo circuito de atención al público. Este nuevo circuito establece el sistema de turnos y consta de boxes diferenciados para la atención de cada etapa o gestión a realizarse. En la revista del IPS, bajo el título “Puesta en valor del IPS” se describe e ilustra el proceso de reforma edilicia y los distintos boxes de atención al público para la gestión de las distintas prestaciones (IPS BA, 2010: 11).

Además de los CAP, el IPS reconoce la existencia de las Oficinas Municipales de Atención Previsional, que no dependen funcional ni jerárquicamente del organismo; se trata de oficinas municipales, con personal nombrado por los municipios. Históricamente tenían la función de acompañar y realizar las gestiones para los trámites de inicio de jubilaciones. A partir de 2012, como consecuencia del decreto que extiende la jubilación ejecutiva para los empleados municipales y tras la Resolución 11/2012 que implementa un “registro de profesionales, representantes y gestores”, los delegados previsionales municipales tienen que estar reconocidos por el IPS a fin de poder realizar gestiones ante el organismo.⁷⁴

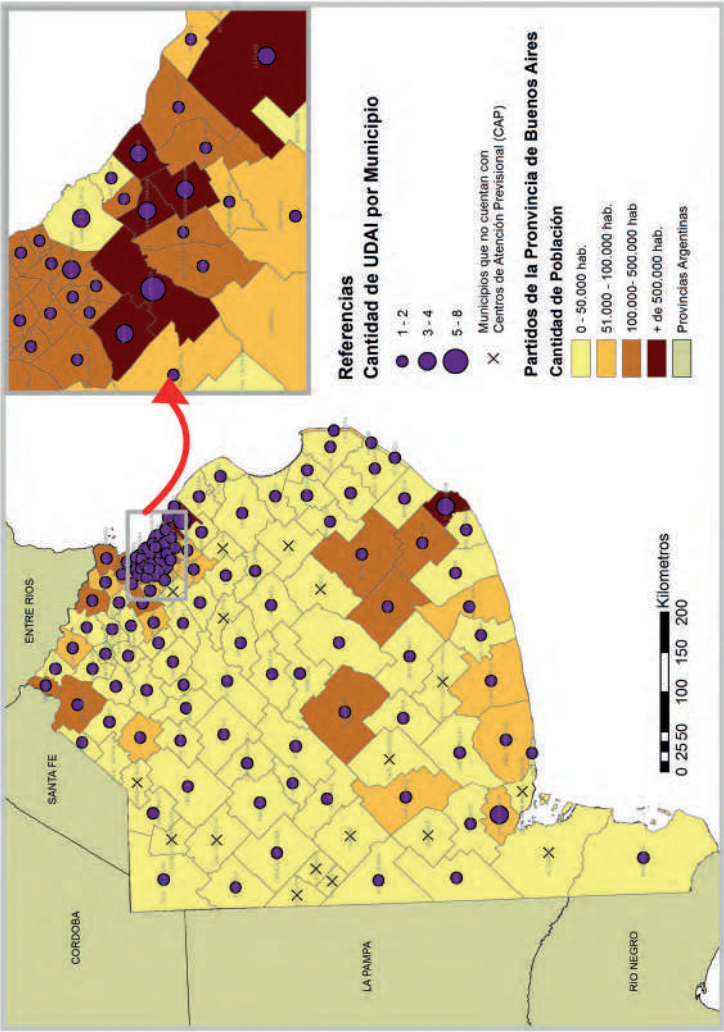
⁷⁴ Ver nota 3.

A partir de 2013, el IPS comenzó a desplegar políticas de orden territorial y de gestión de la demanda que emulan las desarrolladas por la ANSES. Así, por ejemplo, se pusieron en marcha canales de atención, difusión y promoción de actividades o servicios alternativos. El IPS se centró básicamente en el desarrollo de dos canales alternativos: los denominados Puntos de Contacto, cuyo funcionamiento consiste en que los empleados del IPS se desplazan a localidades más pequeñas sin oficinas previsionales para prestar atención en días y horarios preacordados; y, por otro, las UDAM, que cubren zonas alejadas, extendiendo la seguridad social a lugares en los que el IPS no posee dependencias con atención personal. De manera estacional las UDAM pueden localizarse en zonas de concentración de población, como puede ser la zona de la costa balnearia en época de verano, cuando además de asesoramiento el IPS brinda servicios y actividades de esparcimiento y recreación.⁷⁵ Un segundo ejemplo, lo encontramos en la intervención de estos organismos frente a eventos o catástrofes; así, frente a las inundaciones en La Plata, el IPS –al igual que la ANSES– duplicó los subsidios a los afectados por el temporal.

Según se desprende del mapa 1 las Unidades de Atención Integral (UDAI) de la ANSES y los Centros de Atención Previsional (CAP) dependientes del IPS se hallan en la gran mayoría de los municipios de la provincia. A simple vista puede observarse que las UDAI tienen un mayor alcance territorial que el IPS. A su vez, en términos generales se observa una adecuada distribución de oficinas en función de la distribución espacial de la población, como resultado de los procesos de territorialización desarrollados por ambas instituciones en los últimos años.

⁷⁵ Ver subapartado “Política, Políticas y territorio:...”, en p. 264.

Mapa 1. Unidades de Atención del IPS y de ANSES en la provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia basada en datos de: a) Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Buenos Aires basados en Censo 2010 (INDEC); b) Instituto Geográfico Militar; c) Directorio de Delegaciones del rps. Mapa disponible en el rps.

La protección de los adultos mayores desde el análisis de los parámetros para el acceso a la jubilación ordinaria

Un último aspecto que analizaremos comparativamente se encuentra asociado a los parámetros estipulados por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y por el régimen provincial para el acceso a las prestaciones de una jubilación ordinaria, que sistematizamos en el cuadro 10.

En relación con los *requisitos de tiempo de servicios*, el régimen provincial es notoriamente más exigente que el SIPA, ya que establece treinta y cinco años de servicio, mientras que el SIPA requiere de treinta años. En cuanto a las alícuotas de *aportes y contribuciones*, los trabajadores bonaerenses del sistema provincial aportan al IPS un 3% más que quienes se encuentran en el marco del SIPA; sin embargo, y en virtud de que la alícuota de contribuciones patronales del sistema provincial es menor que la del sistema nacional, al IPS ingresa el 26% de la nómina, mientras que el SIPA recauda un promedio de 27%. La *determinación del haber y la movilidad* sin dudas constituye la principal diferencia, y es la más difícil de armonizar: la provincia de Buenos Aires determina la movilidad de haber jubilatorio en base a la movilidad del haber en actividad, y las prestaciones se determinan como el 70% del último mejor cargo, con un mínimo de treinta y seis meses consecutivos o sesenta alternados, con un máximo de 85% por años de servicio en exceso.

Cuadro 10. Características del sistema previsional nacional y regímenes previsionales provinciales seleccionados. Jubilación ordinaria para empleados y trabajadores provinciales y nacionales (2015)

Territorio	Legislación vigente	Requisitos		Determinación y movilidad del haber	Aportes al sistema en %	
		Edad	Años de servicio		Afiliado	Empleador
SIPA (ANSES)	Ley 24.241 (1993); Ley 26.425 (2008); Ley 26417 (2009) modif. de la Ley 24241. Decreto 814/2001	Jubilación ordinaria. Varones: 65 Mujeres: 60	30	Prestación Básica Universal más prestación compensatoria (1,5% de la remuneración promedio de los últimos 10 años, por cada año computable (se ajusta por ley dos veces al año) desde 2009. Con movilidad bianual ajustable al índice semestral calculado como el promedio simple entre la variabilidad de los recursos tributarios por beneficio de la ANSES y la del índice general de salarios del INDEC.	Dependiente: 11% Autónomo: 27%	Sector público: 16% Sector privado: 10,17-12,71% de acuerdo con actividad
		Jubilación por edad avanzada: 70	10 (al menos 5 durante los últimos 8 años)		Monotributistas: monto fijo determinado por la AFIP	
Provincia de Buenos Aires (ps)	Ley 9650/80	Administración General y Municipales: 60 años	35	70% del último mejor cargo con un mínimo de 36 meses consecutivos o 60 alternados, máximo 85% por años de servicio en exceso. Con movilidad automática.	14	12
		Docentes: 50 años	25 (10 frente a grado)	75% RM (docentes solo con 25 años cumplidos de servicios). Con movilidad automática.	16	12
		Docentes: 55 años	30	70% RM del cargo de mayor jerarquía ejercido, período mínimo 30 meses consecutivos o 60 alternados. Con movilidad automática.	16	12
		Servicios insalubres: 50 años	25		16	12
		Cuerpo de baile: 40 años	20		18	12
		Ceguera congénita: 45 años	20			
	Ley 13236	Policía sin edad	35	100% de la RM (escala por años de servicio, mínimo 25 y se aplica 60%). Con movilidad automática.	18	20
	Decreto Ley 7918/72	Poder Judicial sin edad	15 continuos y 20 discontinuos	70% del cargo que ejercía hasta 82% al cabo de 8 años. Con movilidad automática.	15	15
	Ley 9650/80	Jubilación por edad avanzada: 65 años	10 (5 en los anteriores 8 años)	50%		

Fuente: Elaboración propia basada en las leyes citadas.

La protección de los adultos mayores: El sistema previsional en la provincia de Buenos Aires

Para analizar la protección previsional de los habitantes de la provincia, proponemos evaluar la situación de los AAMM en edad de jubilarse, de los aportantes y de los beneficiarios, discriminando a aquellos vinculados al IPS de los relacionados con la ANSES. Para ello recurrimos a la información disponible en ambos organismos (con la mayor actualización y periodicidad posible), así como a los datos provenientes del Boletín Estadístico de la Seguridad Social y de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)⁷⁶ elaborados por el MTEYSS. En cada caso se especificarán las fuentes utilizadas, incluyendo las aclaraciones correspondientes.

En primer lugar, la cobertura previsional de la ANSES en la provincia de Buenos Aires desde 2005 hasta 2015 representa un crecimiento acumulado del 91% (gráfico 8). Por su parte, el IPS registró un incremento acumulado del orden del 60% para 2013,⁷⁷ lo que representa una evolución 7% más baja que la correspondiente a prestaciones de la ANSES durante el mismo lapso. El incremento de la cobertura previsional de la ANSES se explica principalmente por el impacto del Plan de Inclusión Previsional y de la moratoria posterior desarrollada por el gobierno nacional. Si se observa en el gráfico el incremento de 2014 a 2015, podrá verse que se corresponde con la última moratoria previsional dispuesta en ese año, la cual se mantiene vigente hasta septiembre de 2016.⁷⁸

En segundo lugar, si dentro de las prestaciones de la ANSES comparamos el incremento de los beneficios de la provincia de Buenos Aires con el del total del país, encontramos que la evolución provincial mencionada (91% de incremento entre 2005 y 2015) fue cuatro puntos porcentuales inferior a la evolución de la cobertura de la ANSES promedio en el nivel nacional, y alrededor de doce puntos porcentuales por debajo del desempeño de la ANSES en el resto de las jurisdicciones del país (detráida la provincia). Ello muestra que el peso relativo de las moratorias en la provincia de Buenos Aires fue menos marcado que en el resto de las jurisdicciones, probablemente por haber partido de una

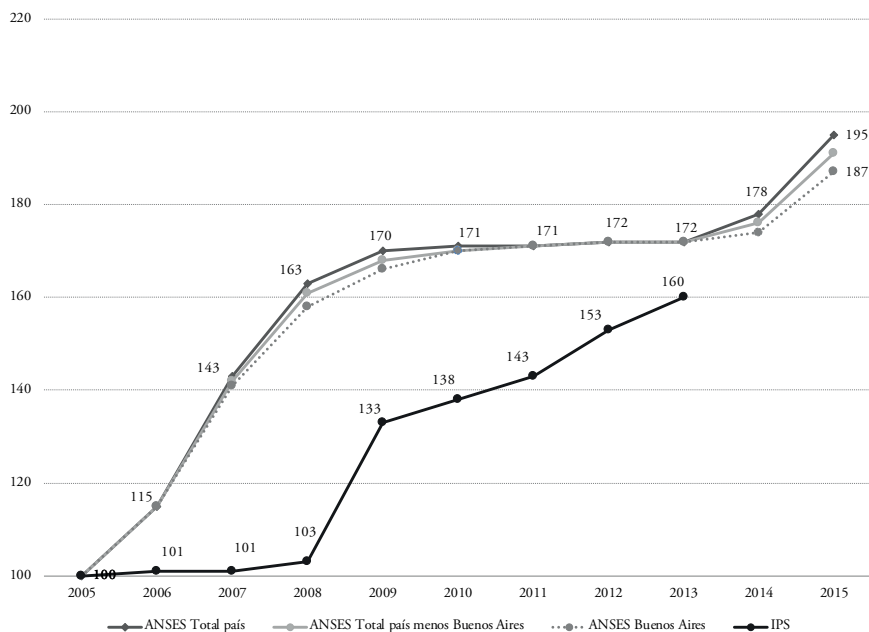
⁷⁶ En el caso de la ENAPROSS se contemplan los datos correspondientes al relevamiento realizado en 2011, que incluye a la provincia de Buenos Aires en su conjunto y el operativo desarrollado durante 2015 (ENAPROSS II) que en el caso de la provincia de Buenos Aires contempla únicamente a los veinticuatro partidos del Gran Buenos Aires.

⁷⁷ Último dato disponible para la provincia de Buenos Aires.

⁷⁸ Fue extendida por medio de la Ley de Reparación Histórica del gobierno de Mauricio Macri.

cobertura mayor que la del total del país, previa al Plan de Inclusión previsional mencionado (gráfico 8).

Gráfico 8. Evolución de los beneficios previsionales, según sistema, provincia de Buenos Aires y total del país (2005-2015) (base 2005 = 100)

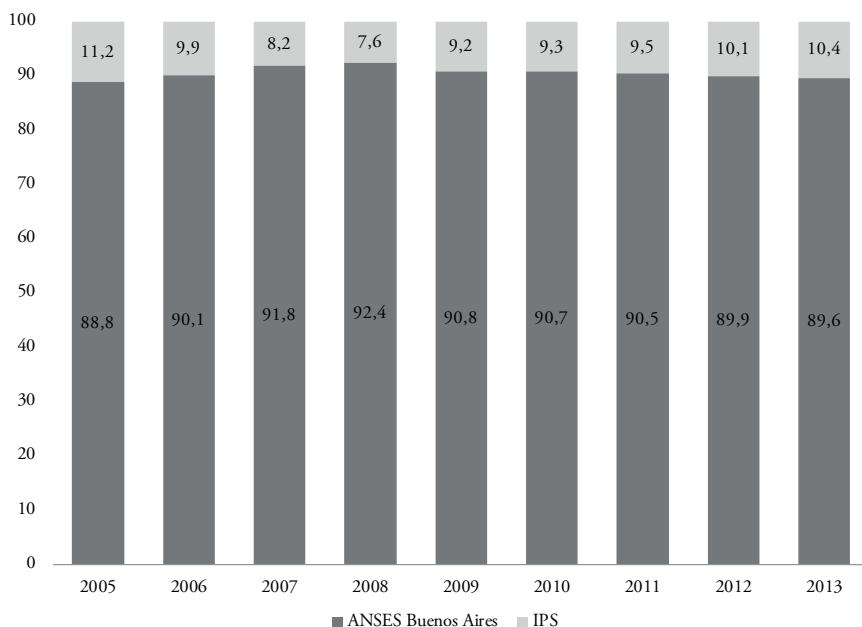


Fuente: Elaboración propia basada en datos de la ANSES, *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 4to trimestre de 2015, Dirección Nacional de Programación Económica, sobre la base de datos de la ANSES. Datos del IPS, Dirección Provincial de Estadística, basados en Instituto de Previsión Social, Departamento de Planificación Financiera.

Si consideramos la composición del total de beneficios previsionales en la provincia de Buenos Aires, la proporción otorgada por la caja provincial representaba el 10,4% en 2013. Esto implica un descenso de entre 0,7 y 0,8 puntos porcentuales desde 2005, ya que en ese año la proporción era de 11,2% (gráfico 9). Aunque en valores muy mínimos, ello reafirma que los beneficios previsionales de la ANSES en la provincia de Buenos Aires se incrementaron a un ritmo mayor que los correspondientes al IPS. Puede decirse que esta evolución se explica

enteramente (o casi) por el mayor incremento de la cobertura nacional en el marco del Plan de Inclusión Previsional, con las moratorias correspondientes.

Gráfico 9. Distribución del total de beneficios previsionales de la provincia de Buenos Aires, según sistema (2005-2013) (%)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la ANSES, *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 4° trimestre de 2015. Datos del IPS, Dirección Provincial de Estadística, basado en Instituto de Previsión Social, Departamento de Planificación Financiera para los datos del IPS de Buenos Aires.

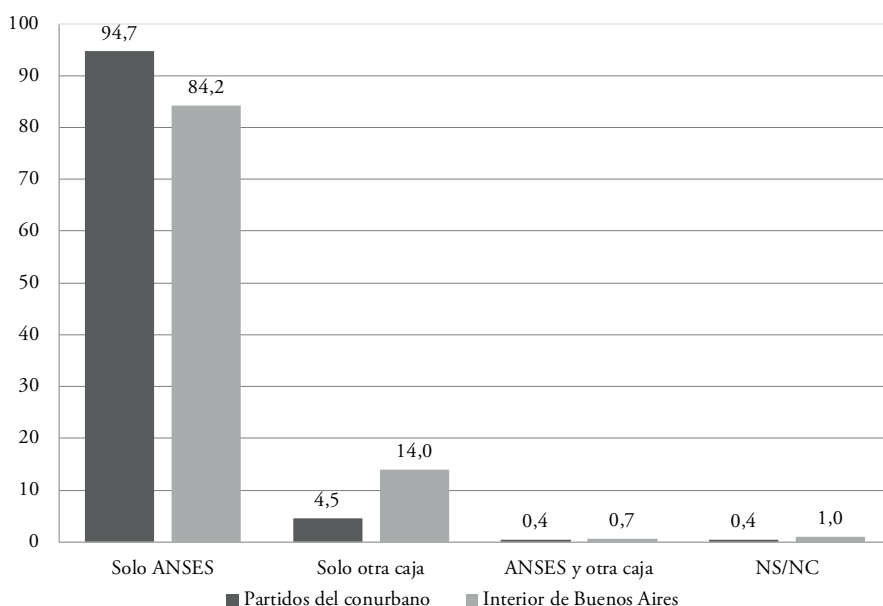
En cuanto al principal organismo que otorga la jubilación, se observan algunas diferencias significativas entre las jurisdicciones relevadas por la ENAPROSS I en 2011.⁷⁹ Si bien es notorio que la mayor proporción de la población bonaerense se jubiló mediante la ANSES, según la ENAPROSS I en el conurbano esa relación alcanzó al 94,7% de los jubilados; mientras que en el interior de la provincia, los jubilados por la ANSES representaban el 84,2%, casi diez puntos porcentua-

⁷⁹ Aunque la información es de un quinquenio atrás, recurrimos a ENAPROSS por ser la única fuente disponible para el total de la provincia sobre los temas involucrados en este libro.

les menos que en el promedio correspondiente a los veinticuatro partidos del Gran Buenos Aires (gráfico 10). Esto sugiere que en el conurbano bonaerense se acumulan mayor informalidad y dificultades relacionadas con el mercado de trabajo respecto del resto de la provincia, lo que se traduce en un peso mayor de la ampliación de la cobertura por moratorias.

Para 2015, los datos relevados por la ENAPROSS II muestran que la proporción de jubilados del conurbano bonaerense a través de la ANSES asciende a 96% del total de pasivos de ese recorte territorial, casi un punto y medio porcentual por encima del captado por el relevamiento de 2011.

Gráfico 10. Total de jubilados según organismo que paga la jubilación. Veinticuatro partidos del GBA y resto de la provincia de Buenos Aires (2011) (%)

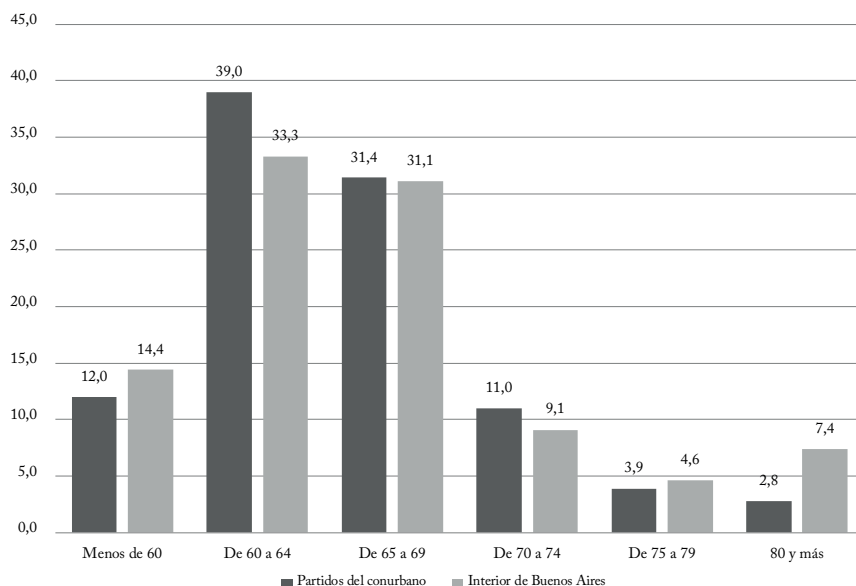


Fuente: ENAPROSS I, MTEySS.

Otro dato que puede obtenerse del procesamiento de la ENAPROSS I es la edad jubilatoria por rangos etarios (gráfico 11). Los registros de 2011 muestran que en los veinticuatro partidos del conurbano cerca del 70% se jubiló entre los

60 y los 69 años. En el interior, en cambio, esta franja alcanza el 65%. Las distribuciones de ambos distritos se muestran similares, excepto en la categoría 80 años y más, en la que se observa una proporción más elevada para el interior de la provincia. La actualización del relevamiento en 2015 muestra que en ese año la proporción de jubilados que viven en el conurbano bonaerense y que accedió a la jubilación antes de cumplir 60 años se redujo al 5% del total; mientras tanto, los que lo hicieron entre los 60 y 64 años representan el 43% y los que se encontraban entre 65 y 69 años son el 38 % del total.

Gráfico 11. Total de jubilados según rango de edad a la que se jubilaron. Veinticuatro partidos del GBA y resto de la provincia de Buenos Aires (2011) (%)



Fuente: ENAPROSS I, MTEySS.

En relación con la capacidad de protección de las prestaciones previsionales, por medio de la ENAPROSS I puede analizarse el monto total percibido, ya sea por jubilaciones o pensiones o por las dos a la vez, correspondientes al año 2011, en el que la jubilación mínima definida por el sistema nacional ascendía

a 1.227 pesos. El relevamiento mencionado encontró que la mayor proporción de jubilados dijo cobrar hasta 1.000 pesos mensuales durante ese año (gráfico 12). Si consideramos que durante ese año el mínimo haber con moratoria alcanzaba a 981,60 pesos, la proporción de casos relevados con montos inferiores a 1.000 pesos es consistente con el dato de 34% de jubilados incorporados en la moratoria previsional del año 2008.

La distribución de los jubilados y pensionados según el monto percibido indica que en el interior de la provincia había en ese momento (2011) una mayor proporción que en el conurbano bonaerense de beneficiarios previsionales que cobraban hasta 2.000 pesos. Sin embargo, en ambas jurisdicciones cerca del 90% de los jubilados se colocaban en las tres primeras categorías, es decir que una mayoría aplastante obtenía por entonces un monto mensual de hasta 2.000 pesos por beneficios previsionales.

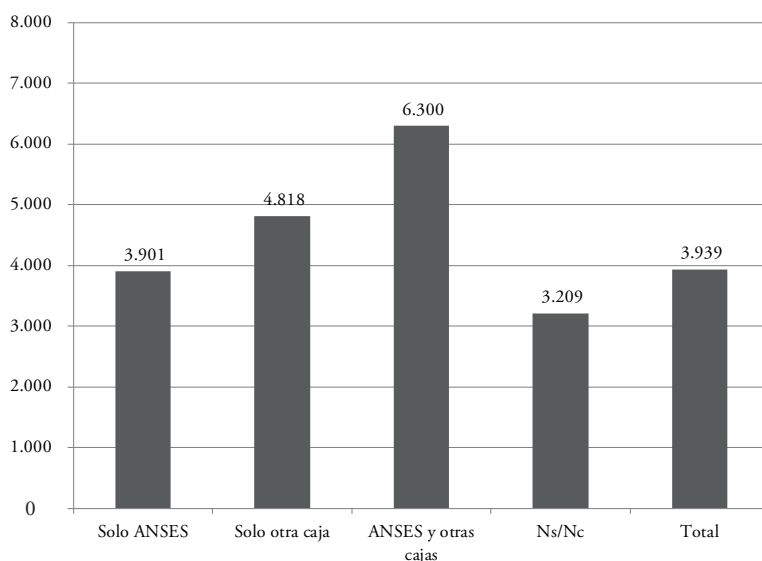
Cabe señalar que la ENAPROSS I no discrimina el monto de acuerdo con la caja que brinda las prestaciones. Como la gran mayoría de los jubilados corresponden a la ANSES, los montos pagados por este sistema se presentan como el más frecuente. En este sentido, es importante conocer el haber medio correspondiente a la ANSES y al IPS de Buenos Aires en 2011 (año de la encuesta, como dijimos), ya que hay diferencias significativas entre ambos organismos.

En relación con el haber medio, empecemos por decir que en territorio bonaerense durante todo el período 2005-2015 ese haber del IPS estuvo por encima del registrado por la ANSES.

En cambio, la brecha entre ambos tuvo oscilaciones. Para 2008, por ejemplo, el diferencial se encuentra entre los valores más altos: el haber medio del IPS triplica el haber medio de la ANSES en Buenos Aires. Para 2013 la brecha entre ambos haberes se reduce y se encuentra entre los valores más bajos, cuando el haber medio del IPS representa algo más de dos veces (2,25 veces) el haber medio de la ANSES en esta provincia. En efecto, el cuadro 11(p. 291) muestra que en Buenos Aires para el período continuo que va de 2009 a 2013 la variación anual del haber medio de la ANSES siempre estuvo por encima de la variación anual que experimentó el haber medio del IPS. Como se ve, hubo una recuperación importante de los haberes del sistema nacional que además fue más intensa que la del organismo provincial, y el achicamiento de la brecha expresa justamente esta segunda relación. Esta evolución es consistente con la puesta en marcha de la Ley de Movilidad, que incluso superó la variación del índice salarial. Finalmente, en 2015, último año de la serie, el haber medio del IPS vuelve a distanciarse algo más (trepando a 2,4 veces el haber medio de la ANSES en la provincia (ver cuadro 11). La ENAPROSS II ratifica las importantes variaciones del

haber medio en función de los diferentes organismos que se ocupan de otorgar las jubilaciones. Los datos correspondientes a 2015 muestran que los jubilados habitantes del Gran Buenos Aires ese año cobraban en promedio alrededor de 3.900 pesos. Esta cifra corresponde al nivel promedio de las jubilaciones de la ANSES de ese recorte territorial y se encuentra sensiblemente por debajo de los haberes otorgados con participación de la caja provincial (gráfico 12).

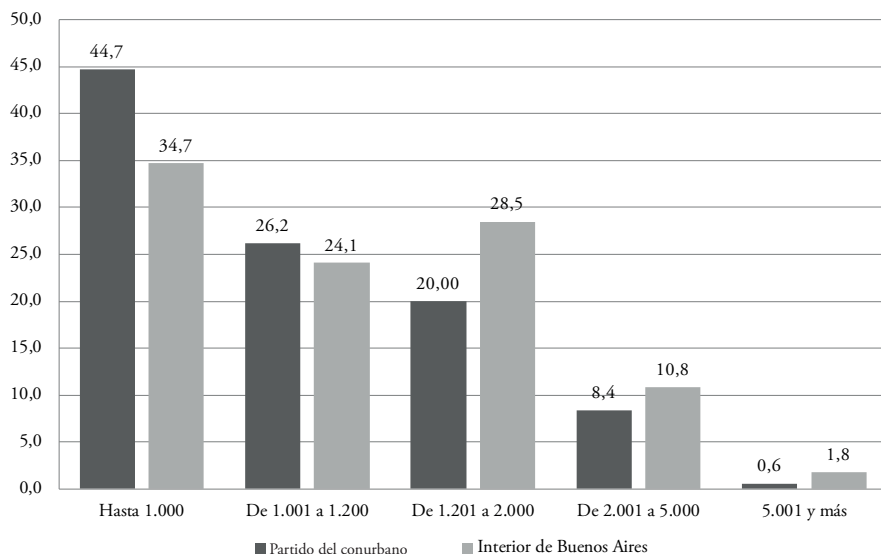
Gráfico 12. Monto promedio de las jubilaciones, según organismo. Veinticuatro partidos del GBA (2015)



Fuente: ENAPROSS II, MTEYSS.

La distribución de las jubilaciones clasificadas según el monto del haber muestra que en el conurbano hay una mayor concentración sobre los niveles más bajos. En 2011 el 44,7% de los jubilados de la provincia de Buenos Aires habitantes del conurbano cobraban menos de 1.000 pesos mensuales y casi el 71% percibía haberes por debajo de los 1.200 pesos (gráfico 13).

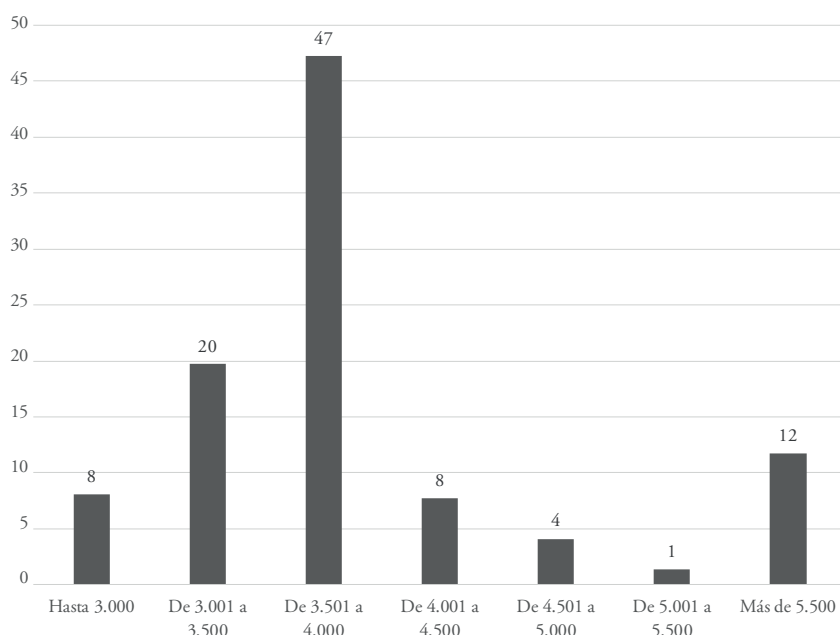
Gráfico 13. Proporción de jubilados según monto total de las jubilaciones. Veinticuatro partidos del GBA y resto de la provincia de Buenos Aires (2011)



Fuente: ENAPROSS I, MTEySS.

En 2015 la distribución se modificó en una mejora de las jubilaciones más bajas, concentrándose la mayor proporción (47%) en el rango de entre 3.501 y 4.000 pesos mensuales (gráfico 14).

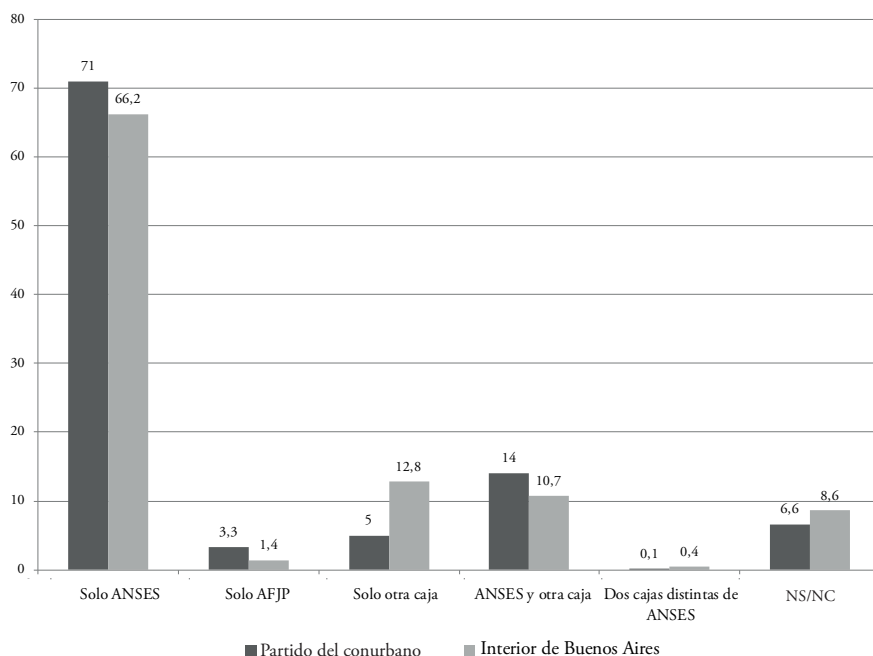
Gráfico 14. Proporción de jubilados según monto total de las jubilaciones. Veinticuatro partidos del GBA (2015)



Fuente: ENAPROSS II, MTEYSS.

Con respecto al total de aportantes previsionales de la provincia, a partir de datos de la ENAPROSS I se ratifica el relativamente bajo peso del IPS en la situación previsional de la provincia. En el conurbano bonaerense el 71% del total de aportantes corresponde al sistema nacional canalizado a través de la ANSES. En el interior de la provincia esa relación es un tanto menor (66% del total de aportantes), lo que indica que el mayor peso relativo del empleo público registrado en el interior coexiste con la preeminencia de cobertura de la ANSES sobre el IPS a la hora de efectivizar los beneficios y la protección. Los bonaerenses que aportaron a otras cajas jubilatorias alcanzan solo el 5% en el conurbano, pero cerca del 13% en el interior. Otros aportantes declararon acreditar sus descuentos en la ANSES y en otra caja, representando un 14% del total de aportantes en el conurbano y cerca de un 11% en el interior de la provincia (gráfico 15).

Gráfico 15. Población con al menos un año de aportes según organismo en el que acreditaron los descuentos. Veinticuatro partidos del GBA y resto de la provincia de Buenos Aires (2011)

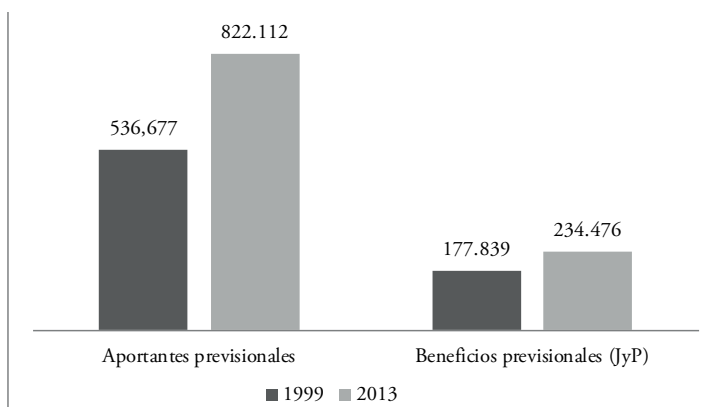


Fuente: ENAPROSS I, MTEYSS.

El relevamiento ENAPROSS II muestra que en 2015 la tendencia hacia la preeminencia de la ANSES en perspectiva se refuerza en el conurbano bonaerense, ya que el 89% de los encuestados que manifestó realizar aportes a algún sistema previsional (con una antigüedad mayor a un año) declaró hacerlo exclusivamente mediante la ANSES.

En el gráfico 15 se puede observar el mejoramiento en la tasa de sostenimiento del IPS durante el período transcurrido entre 1999 y 2013. Mientras para 1999 se registraba una tasa de 3,01 activos por cada pasivo, para 2013 esa relación registró una mejora significativa, ubicándose en 3,5 activos por cada pasivo. La evolución corresponde a un mayor incremento de los aportantes previsionales (53% en el período), relacionados con el empleo público de la provincia, mientras que los beneficios previsionales aumentaron en una proporción cercana al 30%.

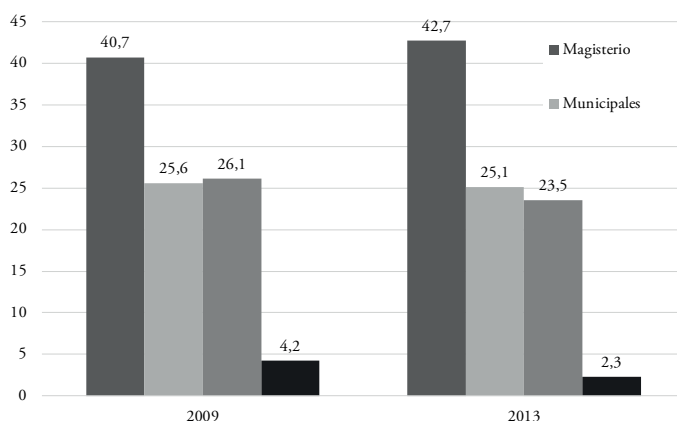
Gráfico 16. Distribución de los aportantes y beneficios previsionales del IPS de la provincia de Buenos Aires (1999-2013)



Fuente: Dirección Provincial de Estadística, basada en el Instituto de Previsión Social, Departamento de Planificación Financiera para datos del IPS de Buenos Aires.

En cuanto a la distribución de los beneficios, de acuerdo con los distintos regímenes que cubre el IPS de Buenos Aires, si comparamos los años 2009 y 2013, no se observan variaciones de relevancia durante el período disponible. En ambos años, más del 40% de los beneficios corresponden a jubilaciones y pensiones de beneficiarios provenientes de la rama de magisterio. Le siguen en orden de importancia, administración general y los jubilados municipales, que en conjunto acumulan más del 50% de los beneficios previsionales otorgados por la caja provincial (gráfico 16).

Gráfico 17. Distribución de los beneficios previsionales por régimen IPS de la provincia de Buenos Aires, IPS (2009-2013)



Fuente: Dirección Provincial de Estadística, basada en el Instituto de Previsión Social, Departamento de Planificación Financiera para los datos del IPS de Buenos Aires.

Finalmente, el cuadro 11, que presentamos a continuación, resume la información disponible y reconstruida hasta aquí, para el sistema de la ANSES en el nivel nacional, de la ANSES correspondiente a la provincia de Buenos Aires y del IPS de la provincia de Buenos Aires, en relación con los beneficios y haber medio para los años 2005 a 2015.

Cuadro 11. Evolución del total de beneficios y haber medio SIPA en el país y en Buenos Aires (2005-2015) y total de beneficios y haber medio IPS (2005-2015)

Año	ANSES nacional (a)				ANSES Buenos Aires (a)				Relación Bs. As./total nacional (beneficios previsionales)	Relación Bs. As./total nacional (haber medio)	IPS Buenos Aires (b)				Proporción de beneficios del IPS / total de beneficios previsionales	Diferencia haber medio IPS y ANSES Bs. As. (en %)
	Nº beneficios previsionales	Variación interanual beneficios previsionales	Haber medio	Variación interanual haber medio	Nº beneficios previsionales	Variación interanual beneficios previsionales	Haber medio	Variación interanual haber medio			Nº beneficios previsionales	Variación interanual beneficios previsionales	Haber medio	Variación interanual haber medio		
2005	3.179.212		522		1.331.799		496		42	-5	169.347		1.146,12		11	131
2006	3.789.042	19	595	14	1.533.909	15	571	15	40	-4	168.837	0	1.368,81	19	10	140
2007	4.784.022	26	734	23	1.885.691	23	702	23	39	-4	173.097	3	1.724,13	26	8	146
2008	5.311.257	11	869	18	2.096.905	11	831	18	39	-4	178.691	3	2.472,50	43	8	198
2009	5.587.767	5	1.072	23	2.211.783	6	1.020	23	40	-5	184.834	3	2.783,38	13	8	173
2010	5.732.320	3	1.368	28	2.268.578	3	1.299	27	40	-5	191.756	4	3.519,42	26	8	171
2011	5.770.665	1	1.893	38	2.275.850	0	1.791	38	39	-5	200.612	5	4.505,38	28	8	152
2012	5.818.057	1	2.515	33	2.288.559	1	2.379	33	39	-5	208.548	4	5.662	26	8	138
2013	5.845.300	0	3.354	33	2.295.940	0	3.175	33	39	-5	219.556	5	7.131	26	9	125
2014	5.961.538	2	4.435	32	2.375.063	3	4.156	31	40	-6	229.232	4	9.454,07	33	9	127
2015	6.543.975	10	5.863	32	2.600.197	10	5.510	33	40	-6	238.654	4	13.235,47	40	8	140

Fuentes: a) 2005-junio 2012: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 2do trimestre de 2012; Dirección Nacional de Programación Económica, con base en datos de ANSES. No incluye los beneficios del ex régimen de capitalización que fueron absorbidos por el SIPA; diciembre 2014-junio 2015: ANSES Transparencia, basado en datos del SIPA (consulta: 12/7/2015 y 11/12/2015, respectivamente). b) IPS, información institucional.

La protección de ingresos a niños, niñas y adolescentes: asignaciones familiares y asignación universal por hijo en la provincia de Buenos Aires

Para acercarnos al análisis de la protección de NNA en la provincia de Buenos Aires en lo que hace al aseguramiento de ingresos monetarios nos detendremos en las asignaciones cubiertas por el subsistema de AAFF contributivas y las transferencias monetarias asignadas a través de la AUH. Las AAFF, a su vez pueden clasificarse en aquellas que corresponden al sistema nacional y son administradas por la ANSES, y las que se enmarcan en el empleo público provincial y se administran por las diferentes dependencias que liquidan salarios correspondientes al sector público provincial o municipal en la provincia de Buenos Aires.

La Ley nacional 24714/96 estableció los beneficios a otorgarse por el régimen de AAFF e introdujo los topes y montos de las prestaciones. Desde entonces el régimen de AAFF otorga beneficios por: i) maternidad, ii) nacimiento, iii) adopción, iv) matrimonio, v) prenatal, vi) hijo menor de 18 años, vii) hijo con discapacidad, viii) ayuda escolar anual, ix) ayuda escolar anual para hijo con discapacidad y x) cónyuge. El régimen de AAFF provincial, tal como señalamos anteriormente,⁸⁰ se encuentra homologado con el nacional en lo que respecta a los tipos de beneficios, tramos y montos de los mismos (cuadro 12).

Cuadro 12. Tramos y prestaciones del régimen de AAFF de los NNA para empleados públicos de la provincia de Buenos Aires y el sistema nacional administrado por la ANSES (diciembre 2015) (\$)

Tramo	Buenos Aires IPS					ANSES				
	Remuneración bruta del trabajador		Hijo	Hijo discapacitado	Ayuda escolar anual	Remuneración bruta del grupo familiar		Hijo	Hijo discapacitado	Ayuda escolar anual
	Desde	Hasta				Desde	Hasta			
I	200	7.500	837	2.730	700	200,00	7.500,00	837	2.730	700
II	7.500,01	9.800	562	2.217		500,01	9.800,00	562	1.930	
III	9.800,01	12.700	338	1.930		9.800,01	12.700,00	338	1.217	
IV	12.700,01	30.000	172	1.930		12.700,01	30.000,00	172		

Fuente: Elaboración propia.

⁸⁰ Ver el subapartado “El régimen de asignaciones familiares” (p. 238).

Lamentablemente no contamos con información que nos permita expresar el volumen de prestaciones que brinda el régimen de AAFP provincial y aún menos discriminar el tipo de prestaciones que brinda. Sin embargo, es posible mostrar las características de la cobertura de las principales prestaciones del sistema de AAFP nacional, del total país y en la provincia de Buenos Aires.

El cuadro 13 muestra la distribución de los tres beneficios principales que brinda el sistema de AAFP para trabajadores formales de ámbito nacional y de la provincia de Buenos Aires. En total, el volumen de prestaciones de AAFP en la provincia de Buenos Aires representa casi el 30% del total nacional.

Cuadro 13. Características de la cobertura de las principales prestaciones del sistema de AAFP. Total nacional y provincia de Buenos Aires (diciembre 2015)

AAFF	Nación	Buenos Aires	
		Cantidad	%
Hijo	2.710.023	800.985	29,6
Hijo discapacitado	92.971	27.628	29,7
Ayudas escolares	2.829.427	853.611	30,2
Otros	97.500	23.962	24,6
Total	5.729.921	1.706.186	29,8

Fuente: Elaboración propia basada en ANSES Transparencia según datos del SIPA (consulta: 28/5/2016).

Por su parte, el cuadro 14 nos permite observar el comportamiento de la cobertura de la AUH en el nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires en dos momentos específicos. Para el año 2010, la cobertura de la AUH en el nivel nacional llegó al 28% del total de la población entre 0 y 17 años, mientras que en la provincia de Buenos Aires brindó cobertura al 25% de NNA bonaerenses menores de 17 años. Para el 2015 esa brecha entre la cobertura nacional y la de la provincia de Buenos Aires se achicó dos puntos porcentuales, en el nivel nacional la cobertura de la AUH cayó a 27% mientras que la de la provincia de Buenos Aires creció a 26%.

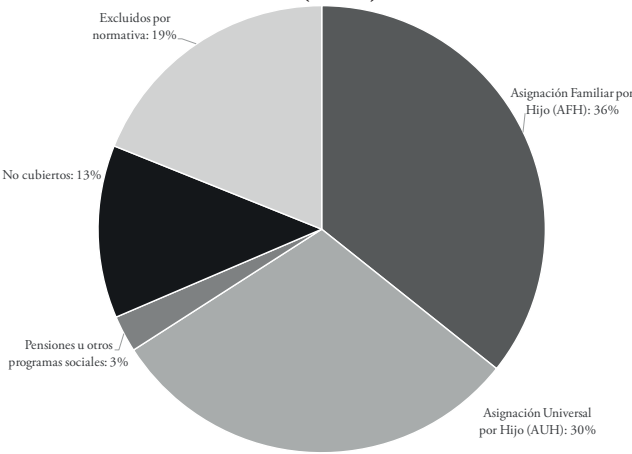
Cuadro 14. Perceptores de la AUH en la provincia de Buenos Aires y total nacional y cobertura sobre la población 0-17 años (2010 y 2015)

	Población 0 a 17 2010 (a)	Beneficiarios AUH 2010 (b)	Cobertura AUH 2010 (%)	Población 0 a 17 2015 (a)	Beneficiarios AUH 2015 (b)	Cobertura AUH 2015 (%)
Provincia de Buenos Aires	4.657.467	1.144.894	25	4.816.862	1.256.265	26
Total País	12.333.747	3.513.064	28	12.509.911	3.385.490	27

Fuente: (a) INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010; (b) ANSES; (c) Proyecciones elaboradas sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC.

Según los datos brindados por la ENAPROSS II, correspondiente a la situación del conurbano bonaerense, para el año 2015 podemos afirmar que el 36% de los NNA menores de 18 años se encuentran cubiertos por un ingreso proveniente de la asignación familiar por hijo, el 30% se encuentra cubierto por la AUH y un 31% del total de NNA no se encuentra cubierto por ninguna de las modalidades dispuestas, pudiéndose diferenciar entre los excluidos por normativa con el 19% y los no cubiertos con el 12% (gráfico 18).⁸¹

Gráfico 18. Cobertura de ingresos por tipo de asignación familiar y AUH en el conurbano bonaerense (2015)

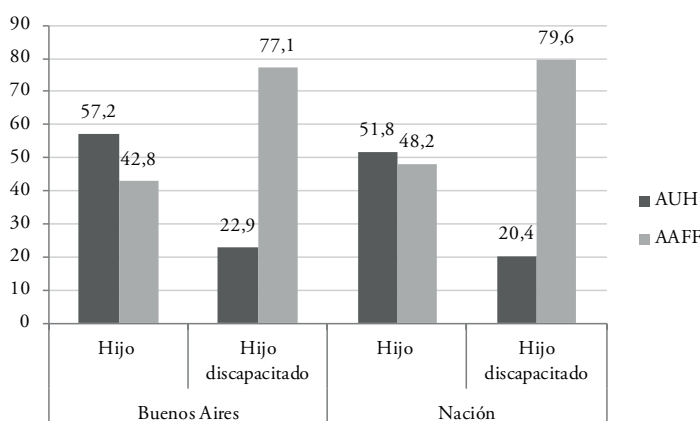


Fuente: Elaboración propia basada en ENAPROSS II, MTEYSS.

⁸¹ En el capítulo 1 puede observarse el análisis sobre la cobertura potencial de NNA por régimen y quintil de ingreso per cápita familiar.

En relación con la cobertura de los hijos discapacitados, tanto en el nivel nacional como en la provincia de Buenos Aires, se puede observar que el sistema de AAFF para trabajadores formales cubre cerca del 80 y el 77% de los beneficiarios, respectivamente, quedando solo alrededor de una quinta parte de las prestaciones en el ámbito de la AUH. En relación con la cobertura por hijo, vemos que la AUH en la provincia de Buenos Aires representa un porcentaje mayor que las AAFF del subsistema formal (57,2 y 42,8 % respectivamente) (gráfico 19).

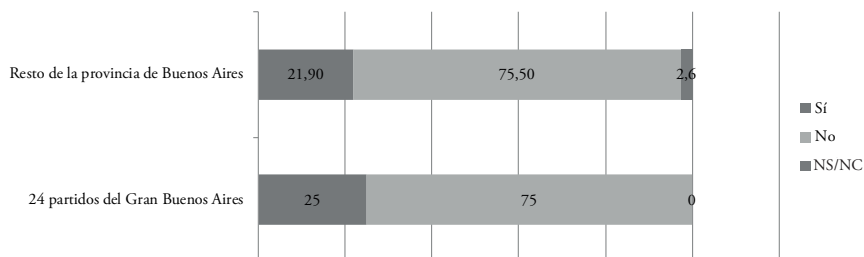
Gráfico 19. Población de beneficiarios por tipo de asignación (familiar y AUH) otorgada por ANSES, provincia de Buenos Aires y total (diciembre 2014)



Fuente: Tomado de ANSES Transparencia: <http://www.transparencia.anses.gob.ar/> (consulta: 12/7/2015).

A partir de los datos relevados por la ENAPROSS I puede analizarse la proporción de NNA y de hijos discapacitados que en el año 2011 percibían AUH en la provincia de Buenos Aires. En el conurbano encontramos que un 25% de los niños menores de 18 años percibían esta asignación y en el interior de la provincia esa cobertura es levemente más baja y se situaba en un valor cercano al 22% (gráfico 20). La tenencia de libretas relacionadas con las corresponsabilidades por parte de los destinatarios de AUH también se presentaba homogénea en el Gran Buenos Aires y en el interior de la provincia de Buenos Aires. En ambos casos, alrededor del 70% de los destinatarios posee la libreta otorgada por la ANSES a tal efecto.

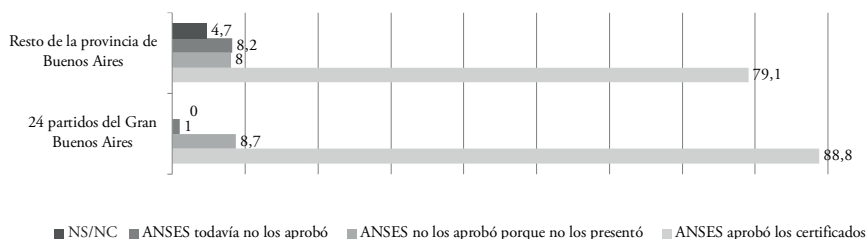
Gráfico 20. Población de 0 a 17 años con certificado de discapacidad, según percepción de la AUH. Veinticuatro partidos del GBA y resto de la provincia de Buenos Aires (2011) (%)



Fuente: ENAPROSS I, MTEYSS.

Por su parte, es posible identificar que en los partidos del conurbano cerca del 90% de los destinatarios de la AUH tenían en 2011 aprobados los certificados de escolaridad y salud por parte de la ANSES. En el interior de la provincia, esa proporción se reducía al 79%, es decir que había 11% menos destinatarios de la AUH que certificaban la aprobación de ese requisito que condicionaba la continuidad del cobro de la asignación. En menor medida, encontramos que la ANSES recibió los certificados pero aún no los aprobó o que el titular no los presentó para su aprobación⁸² (gráfico 21).

Gráfico 21. Población de 0 a 17 años o con certificado de discapacidad, destinataria de la AUH, según aprobación de los certificados de salud y escolaridad. Veinticuatro partidos del GBA y resto de la provincia de Buenos Aires (2011) (%)

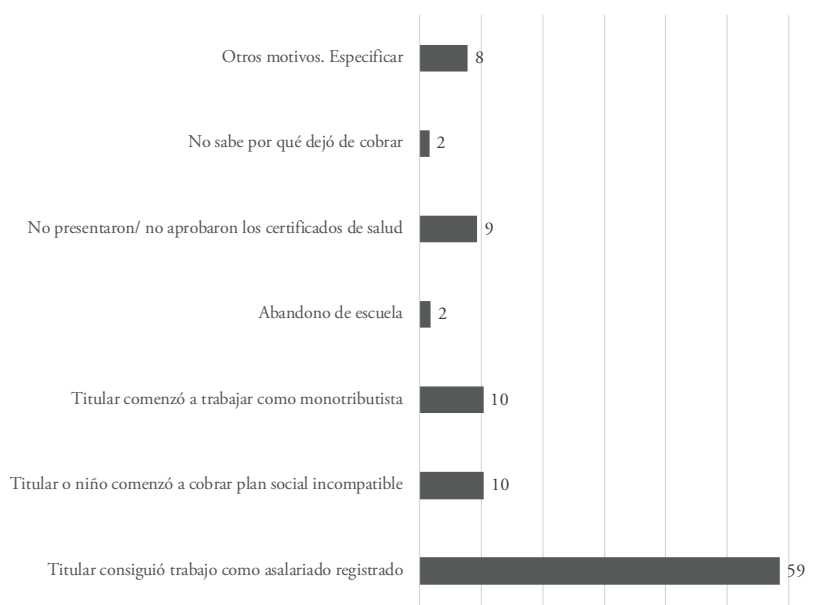


Fuente: ENAPROSS I, MTEYSS.

⁸² Como indicamos en producciones previas, lamentablemente la información disponible no permite identificar la magnitud ni composición de estos casos.

El relevamiento ENAPROSS II permite indagar acerca de las características de egreso de la AUH de los NNA que habitan en el GBA. Del total de titulares que dejaron de cobrar la AUH en este recorte territorial, el 59% lo hizo porque consiguió trabajo como asalariado registrado. Este resultado es auspicioso, no obstante, el 41% restante dejó de percibir la prestación por otras causas que requieren una atención y respuesta especial por parte del Estado (gráfico 22).

Gráfico 22. Proporción de causas de egreso de niños, niñas y adolescentes que dejaron de cobrar la AUH. Veinticuatro partidos del GBA (2015) (%)

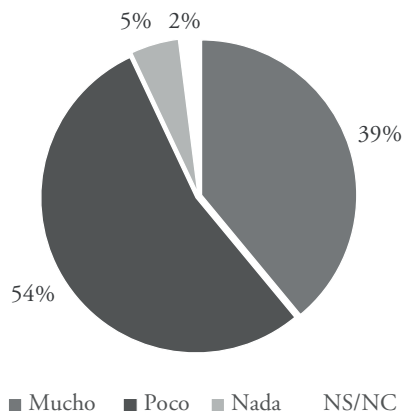


Fuente: ENAPROSS II, MTEySS.

Finalmente, otro dato importante para destacar es que en la provincia de Buenos Aires la ENAPROSS I relevó que el aporte económico que representa la AUH en los hogares, según la información proporcionada por los titulares que fueron encuestados, fue “poco” según la percepción del 54% de ellos; “mucho” para el 39%, y un 5% de los destinatarios de la AUH señaló que esta prestación “no contribuyó en nada” a la economía del hogar (gráfico 23). Si bien podemos considerar este último dato como una proporción relativamente pequeña,

llama la atención la percepción de los destinatarios sobre la contribución al presupuesto del hogar tanto por las características de la prestación como del grupo poblacional al que se encuentra orientada.

Gráfico 23. Población de 0 a 17 años o con certificado de discapacidad, destinataria de la AUH, según contribución al presupuesto del hogar. Provincia de Buenos Aires (2011)



Fuente: ENAPROSS I, MTEYSS.

Reflexiones finales

En este trabajo nos hemos propuesto reconstruir y analizar las protecciones y las condiciones de implementación de dos componentes de la seguridad social: el sistema previsional provincial y nacional y los regímenes de AAFP provincial y nacional, con muy particular referencia a la protección prestada por la AUH en la provincia de Buenos Aires.

El desarrollo de este trabajo incluyó una breve descripción demográfica y sociolaboral de la provincia que nos permitió dimensionar las particularidades de la jurisdicción a analizar, a la vez que fue necesaria una descripción de los antecedentes históricos institucionales y un análisis de la denominada *arquitectura institucional* del sistema de seguridad social en la provincia durante el período 2003-2015. A ello se sumó una descripción de las principales características del IPS, de la organización política e institucional del organismo y de la ANSES en la provincia de Buenos Aires, así como un breve análisis de los procesos de

gestión y de las estrategias territoriales de los organismos de la seguridad social nacional y provincial.

Cuatro cuestiones guiaron este trabajo, a saber:

– En primer lugar, nos preguntamos: ¿cuál es la protección que brindan los sistemas provincial y nacional en la provincia a los AAMM y a NNA a través del sistema de seguridad social y cuál es la protección social “recibida” según estén comprendidos en uno u otro?

Sintetizamos a continuación lo reseñado en las páginas anteriores.

En la provincia de Buenos Aires los cambios y transformaciones que se dan en la estructura sociodemográfica y sociolaboral desafían constantemente a los sistemas de protección social en la atención de AAMM y NNA, sean estos nacional o provincial. Su población reviste una condición envejecida, pues la participación del grupo etario mayor de 65 años en la población total provincial aumentó, pasando de 9% en 1991 a 11% en el 2010. Por otra parte, la población de NNA en la provincia ha presentado un importante crecimiento intercensal 2001-2010, aunque su participación sobre la población total haya registrado una caída –también importante– de cuatro puntos porcentuales entre 1991 y 2010. En cuanto a la informalidad laboral, los datos registrados evidencian índices cercanos al 36%, que se encuentran por encima de los niveles nacionales (33%).

Esta estructura social se corrobora cuando analizamos las políticas y el impacto de las mismas en cuanto a cobertura y extensión. Durante el período bajo estudio tanto el desempeño del sistema de protección social nacional en territorio bonaerense como el provincial muestran condiciones positivas en cuanto a la extensión de su capacidad de protección; asimismo, ambos sistemas llevaron adelante un despliegue territorial y un crecimiento importante de la oferta de oficinas para la atención del público receptor de sus políticas en toda la geografía provincial. La tendencia territorial expansiva del IPS a partir de la creación y apertura de nuevos CAP fue exponencial a partir de 2012, con un crecimiento de su oferta mayor al 400%; por su parte, la ANSES creció un 145% en la apertura de UDAI. En términos territoriales, ambos organismos desplegaron estrategias diferenciadas para la atención de demanda específica (unidades de atención móviles, puntos de contacto, operativos territoriales, operativos interministeriales, etcétera).

Siguiendo con la mirada comparativa, se ve que el régimen previsional provincial se caracteriza por la modalidad de determinación de los haberes y por el mayor alcance monetario de estos. En cuanto al primer punto, en el organismo provincial el haber de una jubilación ordinaria representa el 70%

del último mejor cargo y puede trepar al 85% como máximo por años de servicio en exceso, a la vez que la movilidad se encuentra sujeta a la de los salarios del personal en actividad. Respecto de los montos abonados por uno y otro sistema, al observarlos comparativamente se ha visto que para 2008 la brecha entre los beneficios pagados por el sistema nacional y por el sistema provincial se encuentra entre los valores más altos, ya que el haber medio del IPS llega a representar tres haberes medios de la ANSES en el mismo territorio. Si bien el haber medio de la ANSES se recupera, hacia 2015 el haber medio del IPS sigue representando 2,4 haberes medios del otro organismo en la provincia.

Respecto de la protección de AAMM, podemos afirmar que los beneficios previsionales de la ANSES en la provincia de Buenos Aires se incrementaron a un ritmo mayor que los correspondientes al IPS. Esta evolución puede explicarse por una mayor actividad del empleo en el sector privado por encima del sector público provincial y un mayor incremento de la cobertura por parte de la ANSES a partir del Plan de Inclusión Previsional (moratorias previsionales). Por otra parte, si bien es notorio que la mayor proporción de la población bonaerense se jubiló a través este ente, hay algunas diferencias según se trate del conurbano o del interior de la provincia. Para el año 2013, en el conurbano esa relación alcanzó al 94,7% de los jubilados; mientras que en el interior de la provincia, los jubilados por la ANSES representaron el 84,2%, casi diez puntos porcentuales menos que en el promedio correspondiente a los veinticuatro partidos del Gran Buenos Aires. Para 2015 la proporción de jubilados del conurbano bonaerense que se jubiló a través de la ANSES ascendió a 96% respecto de los datos del 2013, lo que implica que continuó subiendo aún desde aquella altísima proporción.

En cuanto a la población de NNA, tal como señalamos con anterioridad, la información pública disponible no nos permite identificar la cantidad de prestaciones que se pagan a los trabajadores de la administración pública municipal y provincial. El sistema provincial estipula el mismo tipo de prestaciones familiares que el sistema nacional, aunque la actualización de los montos y topes muchas veces fue promovida e impulsada por *efecto demostración* de su par nacional.

Por su parte, el sistema nacional es el que se ha mostrado más dinámico, tanto en términos de la actualización de los montos como en la ampliación de la cobertura hacia los NNA.

En la provincia de Buenos Aires, la ANSES cubre con la AUH al 57,2% de los NNA menores de 18 años y el subsistema de AAFP cubre al 42,8% restante. Los datos disponibles al 2015 nos dejan ver que un 32% del total de NNA no está cubierto por ninguna de las modalidades dispuestas (excluidos por normativa, no cubiertos por dificultades varias relacionadas con el alcance de las prestaciones).

– La segunda pregunta que intentamos responder en este trabajo es: ¿cuáles son las condiciones y características del proceso de implementación de la AUH y de la moratoria previsional, ambas de responsabilidad de la ANSES, en términos funcionales y políticos en la provincia de Buenos Aires?

En el caso de Buenos Aires, podemos señalar que el aspecto más importante, particular y específico de la ANSES consistió en el diseño de la estrategia territorial pensada especialmente para este territorio. Las nuevas políticas impulsadas por este organismo obligaron a llevar adelante una expansión edilicia importante, lo que se evidenció no solo en la cantidad de oficinas de atención sino también en las nuevas modalidades para la atención y en las variadas estrategias promovidas.

Por un lado, se ensayaron estrategias de articulación con las distintas jurisdicciones gubernamentales para la implementación de programas que involucraron la responsabilidad de unidades subnacionales (por ejemplo, el programa Conectar Igualdad); en segundo lugar, se crearon canales de atención con el fin de garantizar la llegada de la ANSES a “todos los rincones del territorio nacional”; en tercer lugar, se desarrolló una estrategia territorial específica: el programa Integradores, implementada especialmente para la provincia de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, a fin de responder a la sobredemanda generada por la implementación de la AUH con una modalidad de gestión que la acercó a la utilizada en la implementación de políticas focalizadas en el ámbito barrial.

Tales despliegues territoriales constituyen una ventana para ver la puesta en juego de recursos simbólicos, políticos, de poder, y las articulaciones entre política, políticas y territorio. Este programa fue pasando por un proceso de institucionalización y formalización importante; la Dirección de Desarrollo Territorial de la ANSES se constituyó en el área de dependencia del programa, y en la responsable de la articulación del programa con las UDAI locales en el momento de los operativos territoriales. Al principio fue un programa compuesto por militantes, en su mayoría de la agrupación La Cámpora. La mención a un rasgo de carácter político-partidario no es arbitraria ni tiene una connotación negativa: el programa fue concebido en sus inicios como una *gestión militante*, jóvenes –en algunos casos vinculados de manera directa a la mencionada organización política o integrantes de la misma– llevaron adelante los operativos de la ANSES en el territorio.

La política institucional de la ANSES en el marco de este programa específico se solapa, se conjuga con la política partidaria. “La gestión militante” es una consigna que acompaña el trabajo de los integradores, parece resumir esta vinculación. Se trata de un trabajo institucional llevado a cabo por “jóvenes comprometidos, militantes sociales y políticos” que se distancian a su vez de

los empleados de la ANSES tradicionales, que atienden tras sus escritorios y se disgustan o maltratan a los receptores de las *nuevas políticas*; la “gestión militante” se plantea como una tarea de acercamiento a la gente, de “contacto cara a cara” y es una manera de garantizar el cumplimiento y acceso a los derechos sin que en el proceso se diluya el nombre del partido político o del grupo político que los promueve.

– La tercera pregunta apunta a: ¿cuál es efecto que ha tenido en el sistema de políticas sociales provincial la implementación de la AUH? En el campo asistencial representó una *política de alivio* para los municipios que hasta el momento cargaban con el costo de una parte de la política asistencial, al tiempo que implicó una *política de reconfiguración de las relaciones tradicionales* entre los gobiernos locales y los ciudadanos. En el caso de la provincia de Buenos Aires, pese a la implementación de la AUH y de las moratorias previsionales, el gobierno provincial en 2011 legisló y aprobó la Ley 14245, a partir de la cual se crea una pensión de carácter vitalicio para las denominadas “manzaneras”, cuya prestación es equivalente al haber de una jubilación mínima del IPS y compatible con el desempeño de una actividad remunerada y la percepción de beneficios previsionales. Es un dato llamativo que esta política se haya desplegado en el marco de la ampliación de las PNC y de la implementación de la AUH y de la moratoria previsional. Queda abierta la pregunta: ¿el crecimiento exponencial de los CAP en el ámbito provincial, así como la ley de pensiones para las manzaneras, constituye acaso una política que intenta emular las desplegadas por el organismo nacional, o por el contrario intentan diferenciarse y marcar su presencia frente al importante avance de la ANSES?

– Por último, este trabajo apunta a identificar cuáles son los efectos de las intervenciones analizadas respecto del eje igualdad/desigualdad social para las poblaciones respectivas.

Como parte de un enfoque que enfatiza instituciones y políticas como “fuente” de desigualdad social, en el primer capítulo de este libro propusimos observar la desigualdad en términos de “procesos de desigualación”, a través de los cuales las instituciones y las políticas construyen desiguales condiciones de vida para AAMM y para distintos grupos de NNA, con distintos o iguales derechos y condiciones. Por las carencias de información ya indicadas, solo podemos referirnos a estos procesos en el caso de los AAMM, y siguiendo lo planteado en dicho capítulo, consideramos como hipótesis de trabajo que los sistemas previsionales provinciales en el período bajo estudio han tenido: por un lado, un efecto que en el conjunto reforzó la “desigualación” entre grupos sociales, sobre todo por la persistencia de lógicas particularistas y por la capacidad de

presión de los grupos tradicionalmente protegidos; y por el otro, un distanciamiento respecto del sistema nacional en capacidad global de protección, como un cambio de patrón, dado que se tendió a conservar (y aún, a aumentar) la cobertura vertical de los ya protegidos, con menor incidencia respecto de la cobertura horizontal sobre el total de los beneficios provinciales.

Las primeras preguntas de investigación sobre las que nos detuvimos más arriba confirman ambas hipótesis de trabajo. Respecto de los AAMM hay que partir del reconocimiento de procesos de desigualación muy marcados —con condiciones de reproducción muy diferentes en la vejez— según el tipo de inserción en el mercado de trabajo durante la etapa activa. La arquitectura institucional ha consolidado las condiciones de esta disparidad con el correr de los años. El régimen previsional bonaerense establece para los varones años de retiro más temprano y más años de aportes, una tasa de sustitución del 70% que llega al 85% por exceso de años de aportes, y una movilidad del haber que se encuentra atada a las oscilaciones de los haberes en actividad. Tal como señalamos en el capítulo 3 de este libro, los criterios que se establecen para el cálculo de sustitución del haber y la fórmula de movilidad se tornan rígidos y su adecuación a los parámetros nacionales es casi imposible. La interminable postergación de la ratificación de un Convenio de Armonización que el Ejecutivo provincial firmó con el nacional, debido a la presión de gremios, trabajadores y los propios funcionarios del organismo del IPS, ratifica lo señalado.

Anexo

UDAI y oficinas de la ANSES en la provincia de Buenos Aires según Jefaturas Regionales de pertenencia

Jefatura Regional Conurbano I	1	UDAI Escobar, Buenos Aires
	2	UDAI San Martín, Buenos Aires
	3	UDAI Hurlingham, Buenos Aires
	4	UDAI José C. Paz, Buenos Aires
	5	UDAI Malvinas Argentinas, Buenos Aires
	6	UDAI Merlo, Buenos Aires
	7	UDAI Moreno
	8	UDAI Morón
	9	UDAI Pilar
	10	UDAI San Fernando
	11	UDAI San Isidro
	12	UDAI San Miguel
	13	UDAI Tigre
	14	UDAI Tres de Febrero
	15	UDAI Munro
	16	Oficina Ciudadela (depende de UDAI Tres de Febrero)
	17	Oficina José León Suárez (depende de UDAI San Martín)
	18	UDAI Ituzaingó
	19	Oficina Del Viso
	20	UDAI Trujui
	21	UDAI El Talar
	22	UDAI Campana, Buenos Aires
Jefatura Regional Conurbano II	1	Oficina Magdalena (depende de UDAI La Plata II), Buenos Aires
	2	UDAI San Francisco Solano, Buenos Aires
	3	UDAI Turdera, Buenos Aires
	4	UDAI Villa Albertina, Buenos Aires
	5	Oficina Rafael Calzada (depende de UDAI Longchamps), Buenos Aires
	6	Oficina Ramos Mejía (depende de UDAI Ramos Mejía), Buenos Aires
	7	Oficina Verónica (depende de UDAI La Plata I), Buenos Aires
	8	UDAI Isidro Casanova, Buenos Aires
	9	UDAI Los Hornos, Buenos Aires
	10	UDAI Wilde, Buenos Aires
	11	UDAI Bernal, Buenos Aires
	12	UDAI Bosques (Florencio Varela II), Buenos Aires
	13	UDAI Burzaco, Buenos Aires
	14	UDAI Mercado Central, Buenos Aires
	15	UDAI Rafael Castillo, Buenos Aires
	16	UDAI La Tablada, Buenos Aires
	17	UDAI San Vicente, Buenos Aires
	18	UDAI Quilmes, Buenos Aires

Jefatura Regional Conurbano II	19	Oficina Presidente Perón (depende de UDAI Longchamps), Buenos Aires
	20	UDAI Lomas de Zamora, Buenos Aires
	21	UDAI La Plata II, Buenos Aires
	22	UDAI La Plata I, Buenos Aires
	23	UDAI Lanús, Buenos Aires
	24	UDAI Virrey del Pino, Buenos Aires
	25	UDAI Laferriere, Buenos Aires
	26	Oficina González Catán (depende de UDAI San Justo), Buenos Aires
	27	UDAI Ramos Mejía, Buenos Aires
	28	UDAI San Justo, Buenos Aires
	29	UDAI Florencio Varela, Buenos Aires
	30	UDAI Ezeiza, Buenos Aires
	31	UDAI Monte Grande, Buenos Aires
	32	UDAI Ensenada, Buenos Aires
	33	UDAI Berisso, Buenos Aires
	34	UDAI Berazategui, Buenos Aires
	35	UDAI Avellaneda, Buenos Aires
	36	UDAI Longchamps, Buenos Aires
Jefatura Regional Bonaerense I	1	UDAI Ayacucho
	2	UDAI Azul, Buenos Aires
	3	UDAI Bolívar, Buenos Aires
	4	UDAI Benito Juárez, Buenos Aires
	5	UDAI Chascomús, Buenos Aires
	6	UDAI Santa Teresita, Buenos Aires
	7	UDAI Villa Gesell, Buenos Aires
	8	Oficina Mar de Ajó (depende de UDAI Santa Teresita), Buenos Aires
	9	UDAI Dolores, Buenos Aires
	10	Oficina General Guido (depende de UDAI Ayacucho), Buenos Aires
	11	Oficina Gral. Belgrano (depende de UDAI Azul)
	12	Oficina Gral La Madrid
	13	UDAI General Madariaga, Buenos Aires
	14	Oficina Las Flores (depende de UDAI Azul), Buenos Aires
	15	Oficina Maipú (depende de UDAI General Madariaga), Buenos Aires
	16	UDAI Tandil, Buenos Aires
	17	Oficina Tapalqué (depende de UDAI Azul), Buenos Aires
	18	Oficina Castelli (depende de UDAI Dolores), Buenos Aires
	19	Oficina Laprida (depende de UDAI Olavarría), Buenos Aires
	20	Oficina Lezama (depende de UDAI Chascomús), Buenos Aires
	21	Oficina Coronel Vidal (depende de UDAI Villa Gesell), Buenos Aires
	22	UDAI Olavarría, Buenos Aires
	23	Oficina Pila (depende de UDAI Dolores), Buenos Aires
	24	UDAI Pinamar, Buenos Aires
	25	Oficina Tordillo (depende de UDAI Santa Teresita), Buenos Aires
	26	Oficina Santa Clara del Mar (dependen de UDAI Villa Gesell)

Jefatura Regional Bonaerense II	1	Oficina Miramar (depende de UDAI Mar del Plata Sur), Buenos Aires
	2	UDAI Bahía Blanca, Buenos Aires
	3	UDAI Bahía Blanca II, Buenos Aires
	4	UDAI Balcarce, Buenos Aires
	5	Oficina Carmen de Patagones (depende de UDAI Bahía Blanca II), Buenos Aires
	6	UDAI Coronel Dorrego, Buenos Aires
	7	UDAI Coronel Pringles
	8	UDAI Coronel Suárez
	9	UDAI Mar del Plata
	10	UDAI Mar del Plata sur
	11	UDAI Mar del Plata Puerto,
	12	UDAI Necochea, Buenos Aires
	13	UDAI Punta Alta, Buenos Aires
	14	UDAI Tres Arroyos, Buenos Aires
	15	Oficina Gral. Daniel Cerri (depende de UDAI Bahía Blanca), Buenos Aires
	16	Oficina Ingeniero White (depende de UDAI Bahía Blanca), Buenos Aires
	17	Oficina Darregueira (depende de UDAI Bahía Blanca II), Buenos Aires
	18	Oficina Monte Hermoso (Depende de UDAI Bahía Blanca II), Buenos Aires
	19	Oficina Tornquist (depende de UDAI Bahía Blanca II), Buenos Aires
	20	Oficina Lobería (depende de UDAI Necochea), Buenos Aires
	21	Oficina Quequén (depende de UDAI Necochea), Buenos Aires
	22	Oficina Carhue (depende de UDAI Coronel Suárez), Buenos Aires
	23	Oficina Casbas (depende de UDAI Coronel Suárez), Buenos Aires
	24	Oficina Pigüé (depende de UDAI Coronel Suárez), Buenos Aires
	25	Oficina Daireaux (depende de UDAI Saladillo), Buenos Aires
	26	Oficina San Cayetano (depende de UDAI Tres Arroyos), Buenos Aires
	27	UDAI Mar del Plata Constitución, Buenos Aires
Jefatura Regional Bonaerense III	1	UDAI Junín II
	2	UDAI Chacabuco, Buenos Aires
	3	UDAI Pehuajó
	4	Oficina Colón
	5	UDAI 9 de Julio
	6	Oficina La Emilia (depende de UDAI San Nicolás)
	7	Oficina Gral. Pinto (depende de UDAI Lincoln)
	8	Oficina Henderson (depende de UDAI Trenque Lauquen)
	9	Oficina América (depende de UDAI Trenque Lauquen)
	10	Oficina Carlos Tejedor (depende de UDAI Pehuajó)
	11	Oficina Carlos Casares (depende de UDAI Pehuajó)
	12	Oficina Ascensión (depende de UDAI Junín)
	13	Oficina Arrecifes
	14	Oficina Colón (depende de UDAI Pergamino)
	15	Oficina Salto (depende de UDAI Pergamino)
	16	Oficina Rojas (depende de UDAI Pergamino)
	17	Oficina Los Toldos (depende de UDAI Chivilcoy)

Jefatura Regional Bonaerense III	18	Oficina Bragado (depende de UDAI Chivilcoy)
	19	Oficina Alberti (depende de UDAI Chivilcoy)
	20	Oficina Ameghino (depende de Junín)
	21	UDAI Trenque Lauquen
	22	UDAI San Pedro
	23	UDAI San Nicolás
	24	UDAI Ramallo, Buenos Aires
	25	UDAI Pergamino, Buenos Aires
	26	UDAI Lincoln, Buenos Aires
	27	UDAI Junín, Buenos Aires
	28	UDAI General Villegas, Buenos
	29	UDAI Chivilcoy, Buenos Aires
Jefatura Regional Bonaerense IV	30	UDAI Chacabuco, Buenos Aires
	1	UDAI Baradero, Buenos Aires
	2	UDAI Cañuelas, Buenos Aires
	3	UDAI Luján, Buenos Aires
	4	UDAI Mercedes, Buenos Aires
	5	UDAI Monte, Buenos Aires
	6	UDAI Saladillo, Buenos Aires
	7	UDAI Zárate, Buenos Aires
	8	Oficina San Andrés de Giles (depende de UDAI Mercedes), Buenos Aires
	9	Oficina San Antonio de Areco (depende de UDAI Mercedes), Buenos Aires
	10	Oficina Carmen de Areco (depende de UDAI Mercedes), Buenos Aires
	11	Oficina Lobos (depende de UDAI Saladillo), Buenos Aires
	12	Oficina 25 de Mayo (depende de UDAI Saladillo), Buenos Aires
	13	Oficina Gral. Alvear (depende de UDAI Saladillo), Buenos Aires
	14	Oficina Brandsen (depende de UDAI Cañuelas)
	15	Oficina Vicente Casares (depende de UDAI Cañuelas)
	16	Oficina Capitán Sarmiento (depende de UDAI Baradero), Buenos Aires
	17	Oficina Exaltación de la Cruz (depende de UDAI Zárate), Buenos Aires
	18	Oficina General Rodríguez (depende de UDAI Luján), Buenos Aires
	19	Oficina Marcos Paz (depende de UDAI Luján), Buenos Aires
	20	Oficina Ranchos (depende de UDAI Monte), Buenos Aires
	21	UDAI Navarro, Buenos Aires

Cantidad de UDAI por partidos, provincia de Buenos Aires

Partidos	UDAIS por partido	Partido
1	1	San Nicolás
2	1	Ramallo

3	1	Pergamino
4	1	San Pedro
5	2	Colon
6	1	Baradero
7	1	Arrecifes
8	1	Zárate
9	1	Rojas
10	1	Campana
11	1	Salto
12	1	Capitán Sarmiento
13	1	San Antonio de Areco
14	0	General Arenales
15	1	Exaltación De La Cruz
16	1	Carmen de Areco
17	1	Escobar
18	1	San Andres de Giles
19	1	Tigre
20	2	Junín
21	0	Leandro N. Alem
22	2	Pilar
23	2	Luján
24	1	General Pinto
25	1	Chacabuco
26	1	General Villegas
27	2	San Fernando
28	1	Malvinas Argentinas
29	1	San Isidro
30	1	José C. Paz
31	1	General San Martín
32	2	Vicente López
33	1	San Miguel
34	1	Mercedes
35	1	Moreno
36	1	Suipacha
37	1	General Rodríguez
38	3	Ciudad de Buenos Aires
39	4	Tres de Febrero

40	1	Hurlingham
41	1	Morón
42	1	Ituzaingó
43	1	Lincoln
44	2	Avellaneda
45	0	Florentino Ameghino
46	3	Merlo
47	1	Chivilcoy
48	8	La Matanza
49	1	Bragado
50	1	Lanús
51	1	Marcos Paz
52	3	Quilmes
53	1	General Viamonte
54	4	Lomas de Zamora
55	0	General Las Heras
56	1	Esteban Echeverría
57	1	Berazategui
58	1	Ezeiza
59	1	Alberti
60	3	Almirante Brown
61	2	Florencio Varela
62	1	Ensenada
63	1	Navarro
64	1	Berisso
65	3	La Plata
66	1	Presidente Perón
67	2	Cañuelas
68	1	San Vicente
69	1	Magdalena
70	1	Lobos
71	1	Brandsen
72	0	Carlos Tejedor
73	2	25 de Mayo
74	1	9 de Julio
75	2	Rivadavia
76	1	Punta Indio

77	0	General Paz
78	1	Monte
79	0	Roque Pérez
80	1	Carlos Casares
81	1	Saladillo
82	1	Pehuajó
83	1	Trenque Lauquen
84	1	General Belgrano
85	1	Las Flores
86	1	General Alvear
87	1	Castelli
88	0	Pila
89	1	Bolívar
90	0	Pellegrini
91	1	Tapalqué
92	1	H. Yrigoyen
93	1	Dolores
94	0	Rauch
95	1	Tordillo
96	1	Azul
97	1	Daireaux
98	0	Tres Lomas
99	1	General Guido
100	2	La Costa
101	2	Olavarría
102	1	General Lavalle
103	1	Ayacucho
104	0	Guamini
105	0	Salliqueló
106	1	Adolfo Alsina
107	2	Maipú
108	1	General Madariaga
109	2	Tandil
110	0	General La Madrid
111	1	Coronel Suárez
112	1	Laprida
113	1	Pinamar

114	2	Mar Chiquita
115	1	Benito Juárez
116	1	Villa Gesell
117	0	Saavedra
118	1	Balcarce
119	1	Puán
120	2	Lobería
121	0	Adolfo Gonzales Chaves
122	1	Necochea
123	1	Coronel Pringles
124	4	General Pueyrredón
125	1	Tornquist
126	1	General Alvarado
127	1	Tres Arroyos
128	1	San Cayetano
129	1	Coronel Dorrego
130	4	Bahía Blanca
131	0	Villarino
132	0	Cnel. de Marina L. Rosales
133	1	Monte Hermoso
134	1	Patagones
135	2	Chascomús

Bibliografía

Álvarez, Fernando (2009). “El régimen de Asignación Familiar por hijo en Argentina”. *Entrelíneas de la Política Económica*, n° 18, a. 3, abril. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15364/all-0001.pdf?sequence=1> (consulta: 24/5/2019).

Argüelles, Judit; Martini, María Cecilia; Roffler, Erika y Tirenni, Jorge Alejandro (2014). *Análisis y perspectivas de la Seguridad Social en la provincia de Buenos Aires. La experiencia de modernización del IPS*. Buenos Aires: Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones y Grupo Pharos, Centro Interdisciplinario para el Desarrollo, Asociación Civil.

- Badía, Gustavo y Saudin, Martina (2015). “La construcción político-administrativa del Conurbano bonaerense en Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires”. En Kessler, Gabriel (dir.), *El Gran Buenos Aires*, Tomo 6, Colección Historia de la provincia de Buenos Aires, dirigida por Juan Manuel Palacio. Buenos Aires: Edhasa-UNIFE.
- Bruno, Matías (2015). “La población del Conurbano en cifras”. En Kessler, Gabriel (dir.), *El Gran Buenos Aires*, Tomo 6, Colección Historia de la provincia de Buenos Aires, dirigida por Juan Manuel Palacio. Buenos Aires: Edhasa-UNIFE.
- Cárcano, Ramón J. (1944). “Discurso del presidente Dr. Ramón J. Cárcano en el acto de la toma de posesión”. Consejo Nacional de Previsión Social, Buenos Aires.
- Centrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2004). “Sistema Previsional Argentino: Crisis, Reforma y Crisis de la reforma”. Documento preliminar al XVI Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile, 26-29 de enero.
- Costa, María Ignacia; Curcio, Javier y Grushka, Carlos (2014). “La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Costa, María Ignacia y Hintze, Susana (2017). “La seguridad social a nivel territorial. El caso de la Provincia del Neuquén”. *Trabajo y Sociedad*, n° 29, pp. 469-491.
- Costa, María Ignacia y Mossier Verónica (2017). “Transferencias monetarias dirigidas a trabajadores informales. La gestión de la AUH en el territorio”. Ponencia presentada en el workshop: “Las transferencias de ingresos en la Argentina: experiencias y transformaciones recientes. Abordajes, tensiones y debates”, organizado por el Centro de Estudios e Investigaciones de Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) perteneciente a la UNTREF, 18 de mayo, CABA.
- Cravino, María Cristina; Fournier, Marisa; Neufeld, María Rosa y Soldano, Daniela (2001). “Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes”. En Andrenacci, Luciano (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata: Al Margen y Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Curcio, Javier; Falappa, Fernando y Mossier, Verónica (2015). “El proceso de armonización previsional y su impacto en la capacidad de protección en tres provincias seleccionadas”. VI° Coloquio Internacional del IIFAP (UNC): “Estado, política pública y acción colectiva. Praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia”, Córdoba, 1-2 de octubre.
- Damon, Julien (2010). “Cambios demográficos y seguridad social: desafíos y oportunidades”. Informe en el marco del programa de trabajo del Observatorio de la Seguridad Social de la AISS, Foro Mundial de la Seguridad Social AISS, 30° Asamblea de la AISS, Ciudad del Cabo. Disponible en: <http://observatorio.ANSES.gob.ar/archivos/documentos/OBS%20-%2000045%20-%20Cambios%20demogr%C3%A1ficos%20y%20seguridad%20social.pdf>.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords) (2014). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Falappa, Fernando y Mossier, Verónica (2014). “Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)”. En Danani, Claudia, Hintze y Susana (coords), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (CEAL).
- García Rapp, Jorge (2004). “La reciprocidad jubilatoria en el sistema previsional argentino”. En Colegio de Abogados de San Isidro, *Estudios de Derecho Individual y Colectivo del Trabajo y de la Seguridad Social*, en homenaje al 30° aniversario de su Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social del CASI. Disponible en: <http://biblioteca.calp.org.ar/meran/opac-detail.pl?id1=67082#.XNGicY5KjIU>.
- García Sánchez, Isabel María (2007). “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. *Presupuesto y Gasto Público*, n° 47, pp. 37-64.
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia (2011). “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Jones, Lawrence R. y Thompson, Fred (1999). “Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 15 (octubre).
- Kessler, Gabriel (dir.) (2015). *El Gran Buenos Aires*, Tomo 6, Colección Historia de la provincia de Buenos Aires, dirigida por Juan Manuel Palacio. Buenos Aires: Edhasa-UNIPe.
- López, Andrea (2005). “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”. En Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, cap. 4, pp 69-88. Buenos Aires: Prometeo.
- Perelmiter, Luisina (2015). “Introducción”. En *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: UNSAM Edita.
- Regazzoni, Carlos (2011). “La Argentina y el Envejecimiento Poblacional Connotaciones estratégicas para la educación, la economía y el desarrollo”. Working paper #2 Programa de Ciencia y Tecnología Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Disponible en: http://www.ciapat.org/biblioteca/pdf/958-La_Argentina_y_el_envejecimiento_poblacional_connotaciones_estrategicas_para_la_educacion_la_economia_y_el_desarrollo.pdf (consulta: 24/5/2019).
- Riguera, Ricardo (1946). *Seguro Social Integral*. Buenos Aires: INPS.
- Roca, Emilia; Álvarez, Mariana; Lepore, Eduardo; Hoffmann, Federico y Chicon, Ana Camila (2015). “Alcances e impactos del Sistema Nacional de Seguridad Social en la Argentina de la postconvertibilidad (2002-2014). Un análisis a nivel regional”. Presentación en XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza.
- Rougier, Marcelo y Pampi Graciela (2015). “Orígenes y esplendor de la industria en el Gran Buenos Aires”. En Kessler, Gabriel (dir.), *El Gran Buenos Aires*, Capítulo 5, Tomo 6, Colección Historia de la provincia de Buenos Aires, dirigida por Juan Manuel Palacio. Buenos Aires: Edhasa-UNIPe.
- Scuriatti, Luis (1992). “Sistema previsional de la provincia de Buenos Aires”. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires. Disponible en: <http://biblioteca.cfi.org.ar/biblioteca/?search=true&autor=luis-scuriatti>
- Spataro, Alcides H. (1986). *Relevamiento y diagnóstico sobre el estado de situación de los Institutos o Cajas de previsión social provinciales*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones. Disponible en: <http://biblioteca.cfi.org>.

ar/documento/relevamiento-y-diagnostico-sobre-el-estado-de-situacion-de-los-institutos-o-cajas-de-prevision-social-provinciales/.

Vommaro, Gabriel (2016). “La participación política de los sectores populares en la Argentina reciente: transformaciones históricas y nuevos desafíos conceptuales”. En Rofman, Adriana (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Documentos institucionales

AISS (2010a). “La seguridad social en un mundo que envejece: adaptación a los desafíos demográficos”. *Perspectivas de Política Social* N° 12. Disponible en: <http://observatorio.ANSES.gob.ar/archivos/documentos/La%20seguridad%20social%20en%20un%20mundo%20que%20envejece%20adaptacion%20a%20los%20desafios%20demograficos.pdf>.

——— (2010b). “Las prestaciones familiares y el cambio demográfico”. *Perspectivas de Política Social* N° 14. Disponible en: <http://observatorio.ANSES.gob.ar/archivos/documentos/Las%20prestaciones%20familiares%20y%20el%20cambio%20demografico.pdf>.

ANSES (2012). *Revista Argentinos y la Seguridad Social*, a. 1, n° 7. <https://www.anses.gob.ar/archivos/publicacion/3305be39ac4139a41f4f538808b4786b4f4242ab.pdf>.

Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina (2013). *La Seguridad Social para profesionales. Principios doctrinarios. Contenido esencial. Legislación local. Reciprocidad jubilatoria. Seminario – Conclusiones*. La Plata: CAFAR.

Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires (2015). “El envejecimiento de la población de la Provincia de Bs. As”. Documento de Trabajo N° 52, informe del Departamento de Estudios Socio Demográficos de la Dirección de Estadísticas Sociales.

——— (s./f.a). “Buenos Aires en Cifras 2000-2005”. Disponible en: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/Bs.As2001-2005/bahome.html>.

——— (s./f.b). “Proyecciones de la población de la provincia de Buenos Aires por partidos. Período 2001-2010”. Disponible en: http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/proyecciones2001_2010.pdf.

- INDEC (2005a). “Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015”. Informe técnico, *Serie Análisis Demográfico*, n° 31.
- (2005b). “Metodologías aplicadas para estimar la cobertura de población en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001”. Informe técnico, *Serie Análisis Demográfico*, n° 32.
- (2008). “Estimaciones de población total por departamento y año calendario Período 2001-2010”. Informe técnico, *Serie Análisis Demográfico*, n° 34.
- Instituto de Previsión Social Buenos Aires (IPS BA) (2010). *Diálogo Previsional*, a. 1, n° 1.
- (2011). *Diálogo Previsional*, a. 2, n° 2.
- IPS (2010). “Memoria y balance de gestión 2010”. Disponible en: www.ips.gba.gov.ar/institucional/memoria_ips.doc.
- Mapa Socio-laboral Provincial. Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias. Disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/mapas/Cuadro.pdf>; también en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/mapas/MapaIndic.php>.
- MG Mundo Gremial (2012). “Los gremios municipales gestionarán las jubilaciones y pensiones ante el IPS”. Publicada el 16/11/2012. Disponible en: <https://mundogremial.com/los-gremios-municipales-gestionaran-las-jubilaciones-y-pensiones-ante-el-ips/>
- Ministerio de Economía, Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Estadística (2014a). “La población de la provincia de Buenos Aires: aspectos salientes de su crecimiento intercensal. Período 1947-2010”. Informe, *Serie Estudios Demográficos*, n° 17, marzo. Disponible en: http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/Serie_Documentos_17-Poblacion.pdf
- (2014b). “Estructura demográfica de la provincia de Buenos Aires. Período 1947-2010”. Informe, *Serie Estudios Demográficos*, n° 18, mayo. Disponible en: http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/Serie%20Documentos%20_18%20v6%20-%20Estructura%20demg%20PBA.pdf.

Normativa provincial consultada

Leyes de Montepío Civil 2909/1905 y 3818/1911: Antecedentes previsionales provinciales.

- Ley 5425/1948 (Ley Mercante): Creación del Instituto Previsión Social de la provincia de Buenos Aires.
- Ley 5157/1947 (derogada por Ley 8188/1974): Adhesión de la provincia de Buenos Aires al Sistema de Reciprocidad entre organismos de previsión social y cajas de jubilaciones.
- Ley 8587/1976: Deroga regímenes anteriores y rige el Instituto de Previsión Social.
- Decreto Ley 9650/1980: Deroga leyes anteriores y rige el sistema previsional de la provincia de Buenos Aires.
- Decreto-Ley 7918/72: Sistema previsional para magistrados y funcionarios judiciales.
- Ley 8320/74 y Decreto 3676/75: Régimen de jubilaciones de legisladores de ambas cámaras legislativas. Texto ordenado por Decreto 1066/95.
- Ley 10205/84: Creación de Pensiones Sociales.
- Ley 10593/87 y modificaciones Ley 14073/2009: Régimen de prestaciones previsionales para agentes de la administración pública provincial discapacitados.
- Ley 10667/1988: Régimen de pensiones a desaparecidos jubilados o afiliados al IPS con anterioridad al 10/12/1983.
- Ley 11290/1993: Régimen previsional para ex magistrados y funcionarios del Ministerio Público cesados con posterioridad al 10/12/1983.
- Ley 12875/2002: Régimen previsional especial para soldados ex combatientes de Malvinas.
- Ley 13237/2004: Nuevo sistema de jubilaciones, retiros y pensiones para personal del Servicio Penitenciario bonaerense.
- Decreto 2588/08: Creación de la Oficina Provincial Ejecutora del Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SIAPE).
- Ley 14255/11: Acogimiento a los beneficios de jubilaciones del IPS del personal docente y no docente transferidos.
- Decreto 1770/11: Regulación de la jubilación ejecutiva.
- Decreto 1076/12: Establecimiento de bonificación especial para el personal que se desempeña en el IPS.
- Resolución IPS 1/2013: Modernización del proceso de iniciación de trámites previsionales.

Capítulo 6

El caso de la provincia de Córdoba

Claudia Danani y Sergio Rottenschweiler

Presentación

Al igual que en las otras dos provincias estudiadas en la investigación que integran este libro, en todas sus dimensiones la protección social que reciben los adultos y adultas mayores (AAMM) y los niños, niñas y adolescentes (NNA) que residen en Córdoba es el resultado de la concurrencia de dos sistemas jurisdiccionalmente diferentes: el dependiente del gobierno provincial y el de carácter nacional. Además, para el primer caso completan la protección cinco cajas de profesionales cuyo régimen de reciprocidad con el sistema nacional y el provincial permite el doble beneficio previsional.

El objetivo del capítulo es reconstruir y analizar comparativamente las protecciones que los componentes de previsión social y de asignaciones familiares (AAFF) de los sistemas nacional y provincial de seguridad social han brindado a los AAMM y NNA, respectivamente entre 2003 y 2015; en este último caso (NNA), la atención está puesta principalmente en hogares en condiciones de vulnerabilidad social, lo que se traduce institucionalmente en la protección mediante la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Asimismo, y como ha sido dicho en la introducción y capítulos anteriores, sobre el final presentamos una síntesis de cambios producidos entre fines de 2015 y mediados de 2016 en los sistemas institucionales que protegen a ambas poblaciones en esta provincia. Dada su importancia, consideramos que, si bien como tales fueron realizados fuera del período de estudio estrictamente abordado, con ello ofrecíamos una actualización indispensable de la información al acceso del lector.

De acuerdo con el proyecto original, las preguntas empírico-descriptivas que guían este capítulo son las siguientes:

1. ¿Qué protección brindan el sistema provincial y el nacional en la provincia de Córdoba a los AAMM y a los NNA por medio de sus respectivas instituciones de seguridad social?
2. ¿Cuáles son las condiciones y características del proceso de implementación de la AUH y de la moratoria previsional, ambas de responsabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a cargo del sistema nacional, en términos funcionales y políticos en Córdoba?

Asimismo, la información producida a fin de responder dichas preguntas nos permite desarrollar otras cuestiones analíticas que, con propósitos comparativos, presentamos en el capítulo 1, a saber:

3. ¿Cómo es la protección social “recibida” por los AAMM y los NNA que habitan en la provincia de Córdoba, según estén comprendidos en el sistema nacional o en el sistema provincial?
4. ¿Cuáles son los efectos de las intervenciones analizadas respecto del eje igualdad/desigualdad social para las poblaciones respectivas?

Las fuentes en las que se basó la investigación correspondiente a esta provincia fueron:

- i) indagación hemerográfica, principalmente centrada en la búsqueda y el registro de noticias en diarios de circulación nacional y local, referidas a la seguridad social nacional y provincial vigente en la provincia para las dos poblaciones mencionadas durante el período estudiado;
- ii) información documental y estadística de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba (CJPR), institucional de organismos provinciales vinculados con intervenciones dirigidas a las dos poblaciones (ministerios y secretarías provinciales, materiales de la gobernación) y documental de las instituciones nacionales allí radicadas (ANSES); y
- iii) producción de información primaria mediante un trabajo de campo extendido en el tiempo en la ANSES de la ciudad capital de la provincia, entre diciembre de 2013 y octubre de 2014, respecto de la gestión de la AUH y de la moratoria previsional 2014-2016 (en ambos casos, por lo tanto, respecto de la jurisdicción nacional). Respecto del sistema provincial, el trabajo de campo, que también incluyó producción de información primaria, se ex-

tendió entre octubre de 2014 y setiembre de 2015, siendo particularmente intenso en este último período. En todos los casos la “extensión” del trabajo de campo indica la primera y la última actividad, ya que fue desarrollado en incursiones puntuales, que requirieron viajes especialmente programados. Para el sistema nacional, el trabajo de campo abarcó entrevistas a funcionarios de diversos rangos, observación no participante de procesos de atención (Unidades de Atención Integral y operativos de la ANSES en barrios y escuelas) y búsquedas documentales, tanto en Córdoba como en oficinas centralizadas de Buenos Aires. En el caso de la caja provincial, fueron realizadas entrevistas a actores relevantes en los procesos de elaboración, gestión y acuerdo de políticas (principalmente, previsionales: dirigentes sindicales, funcionarios municipales) y las observaciones de procesos de gestión fueron puntuales.

Asimismo, para el caso del mismo sistema previsional provincial, el trabajo de campo se extendió a un municipio próximo a la ciudad de Córdoba y se incluyeron la sede institucional y Centros de Jubilados asociados al programa Red de Amigos del Espacio Illia. Las razones del tratamiento especial para este programa es que tanto en términos protectorios como político-institucionales el mismo convierte al organismo cordobés en un caso único, no solamente entre los que aquí se estudian sino de lo que al menos hasta aquí conocemos. Por lo primero (lo que hace a la protección y prestación de servicios), nos referimos a las prestaciones que en el marco del programa reciben los AAMM de manera regular, tanto bajo la forma de beneficios como de apoyo a organizaciones (“centros de jubilados”). Por lo segundo (lo político-institucional), postulamos que el programa Red de Amigos del Espacio Illia es el eje de la estrategia de “despliegue territorial” desarrollada por la caja, estrategia de producción del territorio que expresa concepciones radicalmente diferentes con relación a la definición de la población a la que se dirige el organismo en su actividad específica, pues mediante este programa amplía los servicios y el mensaje a *todos* los AAMM de la provincia, en lugar de circunscribirse a la población que cotiza en el sistema previsional provincial. Con esto anticipamos que, a nuestro juicio, al definir a la población de una manera tan amplia, el organismo previsional construye una identidad provincial abarcativa, que en lo institucional se aproxima a una estrategia de tipo universalista.

La provincia de Córdoba fue seleccionada como caso de estudio en esta investigación porque a su peso histórico, tanto en la vida política e institu-

cional nacional¹ como en lo cultural y económico, se agrega que ha tenido específicamente un papel relevante en lo previsional: en efecto, fundó su caja de previsión tempranamente —en 1913, mediante la Ley 2301—, y con ello creó una institución que a lo largo de la historia de la provincia sería cuna de cuadros técnicos para el funcionariado (CJPYR, 2013). Su creación se realizó bajo pautas concretas establecidas por la Constitución provincial, a cuya elaboración se había convocado el año anterior. Todo ello habla de dos aspectos destacados en la historia social y política de la provincia: el desarrollo de su aparato estatal y el de las instituciones de protección social (Moreyra *et al.*, 2000; Ortiz Bergia, 2009).

Ello no es todo. Además de las condiciones “históricas”, el caso cordobés sobresale por la alta conflictividad social y política que han concitado tanto la reforma que deriva del proceso de armonización entre el sistema previsional provincial y el sistema nacional,² como los sucesivos intentos de gestiones provinciales de reestructurar el flujo de ingresos y egresos de este último, a fin de aliviar (siquiera) el déficit existente. En esas condiciones, el conflicto surge de la cerrada resistencia del personal provincial, municipal y de empresas públicas ante los cambios de las condiciones paramétricas (años de servicios y modos de acreditación, edad al cese), cálculo del haber y mecanismo de movilidad, que se expresaron en las reducciones de las bases y porcentajes de cálculo de los haberes, en el aumento de las edades jubilatorias y en reglas que durante el período 2012-2015 dilataron la aplicación de la movilidad del 82% ante los aumentos de salarios. Esos conflictos se han expresado en importantísimos enfrentamientos callejeros entre personal de la Administración Pública y policías,³ además de recursos judiciales para detener los intentos en sus diferentes etapas, incluidos recursos de declaración de inconstitucionalidad (aceptados en al menos un caso). Más aún, en los meses de redacción final de este libro,

¹ Como ilustración de la vitalidad del protagonismo cordobés en la vida del país, digamos que al igual que en otros procesos, Córdoba ocupa el tercer puesto como lugar de nacimiento de presidentes democrático, detrás de la ciudad y la provincia de Buenos Aires: cuatro. La Reforma Universitaria, que sacudió a la nación (y a América Latina) en 1918, también se originó en esta provincia. “El Cordobazo” y el sindicalismo clasista tuvieron a esta provincia como “capital” en las décadas del sesenta y setenta; en el otro polo, lo mismo sucedió con la ferocidad de la represión ilegal de la última dictadura militar y aún con un primer “ensayo” pregolpe de Estado. Finalmente, “los equipos técnicos” de la reforma neoliberal de los noventa eran “los cordobeses de *la Mediterránea*”.

² Respecto del proceso de armonización en sí mismo y como asunto nacional, ver capítulo 3.

³ *Ámbito y La Voz*, 23 y 24 de agosto de 2012; *La Gaceta y Diario de Cuyo*, 4 y 5 de agosto de 2008.

se conformó la autodenominada “Coordinadora de Gremios aportantes a la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba”, iniciativa destinada a presionar por un cambio drástico en la orientación de las políticas previsionales provinciales (agosto de 2016).

En este capítulo reconstruimos las arquitecturas institucionales y los procesos de gestión de los sistemas dirigidos a las dos poblaciones estudiadas (AAMM y NNA) dependientes de ambas jurisdicciones. La lectura revelará una densidad muy distinta entre la descripción y análisis de los sistemas previsionales nacional y provincial y de los sistemas de protección de NNA vía “asignaciones familiares” (marcadamente mayor para los primeros). Como ya dijimos en el capítulo 1, ello obedece a razones tanto empíricas (la mayor presencia institucional de los primeros por sobre los segundos) y al hecho de que esta investigación seleccionó sus unidades de estudio en torno de los procesos previsionales (la conservación de la caja provincial bajo dominio del gobierno respectivo). Así, hemos desarrollado más en profundidad el análisis del sistema previsional provincial, en contrapunto con el sistema nacional, tal como el mismo funciona en la provincia; y describimos y analizamos los procesos de gestión de las instituciones de ambas jurisdicciones y las resultantes de los procesos de reforma a los que nos abocamos, que también se han desarrollado en los dos niveles. Con ello esperamos dar cuenta de las particularidades de esta provincia como caso de estudio de la protección brindada a las dos poblaciones estudiadas.

En el próximo apartado se encontrará una caracterización sociodemográfica de la provincia, que proporciona coordenadas básicas para la consideración del escenario en el que actúan tanto el sistema de seguridad social provincial como el nacional. Con una pretensión definicional básica, decimos que el sistema provincial tiene existencia y se desarrolla dentro de los límites geográficos y en el marco de la constitución del Estado provincial, mientras que para el sistema nacional la provincia es un territorio que es parte de la nación, cuya estatidad (comunidad política y unidad de gestión) cobra existencia en el Estado nacional. A continuación de eso, en el tercer apartado, es presentada una breve historia de la CJPyR, así como del desarrollo del sistema de AAFP dependiente de esa jurisdicción, en tanto el cuarto apartado tiene por propósito caracterizar la estructura institucional de ambos sistemas como totalidad. A su turno, en los dos siguientes apartados desarrollamos los aspectos propiamente protectorios, información y análisis que constituye la materia con la que pretendemos responder las preguntas planteadas al inicio del capítulo.

Caracterización sociodemográfica de la provincia de Córdoba

La provincia de Córdoba se halla en la llamada Región Centro del país, formalmente constituida en el año 1998, mediante el Tratado de Integración Regional firmado con la provincia de Santa Fe, al que en 1999 se sumó la provincia de Entre Ríos (Acta de Integración de Entre Ríos), y que fue consolidado por el Protocolo de Córdoba, firmado en 2004 (MEYFP, 2011). La provincia limita al este con la provincia de Santa Fe, al sur con La Pampa, al oeste con San Luis y La Rioja y al norte con la provincia de Catamarca. Cuenta con una extensión de 165.321 kilómetros cuadrados, lo que representa el 5,94% de la superficie total de la Argentina (Gobierno de Córdoba, 2016). Su capital es la ciudad de Córdoba, que fue fundada el 6 de julio de 1573 (lo que la convierte en la sexta capital de provincia más antigua del país), mientras la ciudad de Río Cuarto cumple con la función de capital alterna (Ley provincial 10169/2013).

En relación con la actividad económica y a sus consecuencias en la distribución sectorial y geográfica de la mano de obra y en la estructura de ingresos y gastos de la provincia, se encuentra que, en orden decreciente de participación en el producto bruto geográfico,⁴ los principales sectores económicos son: servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (18,5%), industria manufacturera (16,0%), agricultura, ganadería, caza y silvicultura (12,6%), comercio mayorista y minorista (10,8%) y construcción (7,5%) (Gobierno de Córdoba, 2016: 4/6/2016 y 22/7/2016).

Bajo el principio del federalismo, por la Constitución nacional (CN) todas las provincias conservan las facultades no delegadas a la nación (debe recordarse que se supone que las provincias preexisten a esta última), entre ellas se encuentran las correspondientes al propio gobierno (aunque con la condición de que deben adoptar el régimen republicano y representativo), al sistema de justicia, al régimen municipal y a la responsabilidad por la educación primaria (CN, artículo 5). La Constitución provincial en vigencia al momento de publicación de este libro data del año 2001, y es esta constitución la que regula la conformación y funcionamiento de los órganos de gobierno. Ellos son el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, con las siguientes características:

- i) el Poder Ejecutivo es bipersonal (gobernador y vicegobernador);
- ii) el Poder Legislativo es unicameral, integrado bajo criterios territoriales (por departamentos) y de población, con sistema de distrito único;

⁴ Los datos provienen de <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/cordoba.pdf>.

- iii) el Poder Judicial se organiza en el Tribunal Superior de Justicia y jueces inferiores, en una jurisdicción única.

El territorio provincial está dividido en veintiséis departamentos, que la Ley Orgánica 9206 del año 2004 convirtió en “regiones departamentales” (Graglia, Kunz y Merlo, 2005). En cada territorio de los departamentos hay un número variable de municipios, regulados por la Ley Orgánica Municipal 8102/1996 (o el régimen dictado por las propias autoridades legislativas). El gobierno provincial reconoce la existencia de 427 gobiernos locales; según cuenten con poblaciones mayores o menores de 2.000 habitantes, 251 de ellos revistan en la categoría de *municipios* y 176, en la de *comunas*, respectivamente (Graglia y Riorda, 2006: 26). Por tratarse de unidades político-administrativas de dependencia provincial, el personal que se desempeña en los municipios está incluido en el régimen general tanto en lo laboral como en lo previsional. En este último caso, constituye casi el 10% del total de beneficios vigentes a diciembre de 2015 (9,71% excluyendo la Municipalidad de Córdoba) (CJPYR, 2015).

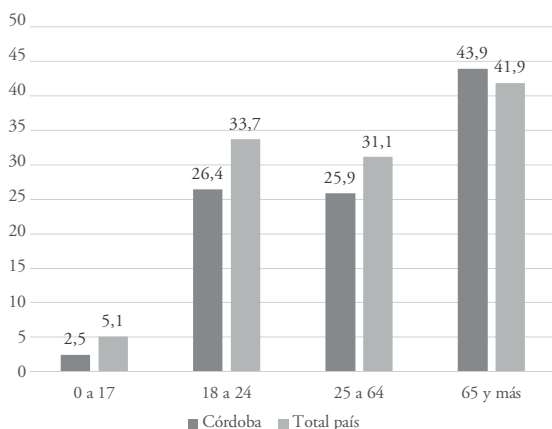
El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 contabilizó una población provincial total de 3.308.876 habitantes, lo que la convierte en la segunda provincia más poblada del país. Uno de sus rasgos principales es la altísima concentración de población en uno de los departamentos, el de la Capital (con 1.329.604 de habitantes, según la misma fuente, congrega el 40% del total provincial), y una relativamente homogénea distribución poblacional en el resto (los departamentos de Río Cuarto, Colón, San Justo, Punilla y General San Martín, concentran entre un 5 y 7% de población cada uno, y el resto, menos del 3% cada uno).

Los mismos datos del Censo 2010 indican que para entonces esa población representaba el 8,2% del total nacional. En términos dinámicos, podemos apreciar que la variación intercensal (2001-2010) de la población provincial es menor a la del promedio nacional (7,9 y 10,6%, respectivamente), lo que la ubica en el grupo de doce provincias que experimentaron variaciones menores al 10%. Asimismo, se evidencia la intensificación de una tendencia decreciente iniciada en los años setenta, cuando ya se observaba una desaceleración del crecimiento demográfico. En cambio, las estimaciones realizadas a través a las proyecciones poblacionales elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), indican que para 2015 Córdoba presentaba una tendencia de crecimiento quinquenal que igualaba al promedio nacional (6%), mostrando una aceleración en su ritmo de crecimiento.

Por su parte, en 2010, un 10,3% de la población cordobesa residía en zonas rurales (agrupadas o dispersas), valor levemente superior al promedio nacional (9,0%).

No desarrollaremos extensivamente las características y los procesos socio-demográficos de la provincia de Córdoba; apenas nos proponemos presentar la información básica que permite advertir sus características específicas –en cuanto territorio caso de estudio– respecto de conceptos también básicos para entender las condiciones sobre las cuales operan las instituciones y políticas públicas. En principio, por ejemplo, podemos decir que el ritmo de crecimiento, la composición etaria y por sexo y la distribución geográfica de la población son factores iniciales ineludibles a la hora de analizar procesos laborales como la evolución de la población económicamente activa (oferta en el mercado laboral). Y, a la recíproca, también se trata de atributos cruciales para la elaboración de intervenciones en el plano de la protección social, ya que se espera que la disponibilidad y oferta de instituciones y políticas sea adecuada a las demandas derivadas del momento del ciclo de vida o de la localización de la población. Ello hace a las relaciones entre composición demográfica (local y nacional) y capacidad de protección de los sistemas de las distintas jurisdicciones, a cuya caracterización pretendemos aportar en el caso cordobés.

Gráfico 1. Variaciones intercensales por grupos etarios. Córdoba y total país (1991-2010)



Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población, Censo Nacional de Población y Viviendas 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Córdoba comparte con el resto del país –y con la región latinoamericana– la tendencia al gradual, pero persistente envejecimiento, que en el caso de Argentina es caracterizado como “intermedio” (Grushka, 2014: 131).⁵ En este sentido, y como puede notarse en el cuadro 1, en el nivel nacional en 2010, la población de 65 años y más representaba el 10% de la población total, porcentaje que ha venido ascendiendo en las últimas tres mediciones censales. Lo mismo ocurre, pero de modo más intenso, cuando se analizan las variaciones intercensales absolutas de la población por grupos etarios; mientras que entre 2010 y 1991 los menores de 18 años crecieron (siempre a nivel nacional) solamente un 5%, los AAMM lo hicieron en un 42%. Un elemento adicional, referido a la composición por sexo, indica que un proceso creciente en los últimos años (en la región y a escala mundial) es que en virtud de los mayores niveles de mortalidad masculina, los segmentos de mayor edad se han feminizado rápidamente. Para el conjunto nacional, el Censo 2010 indica que de un total de 4,1 millones de personas de 65 años y más, 2,4 millones corresponden a mujeres y 1,7 millones a varones.

Por su parte, la información para la provincia de Córdoba exhibe la misma tendencia, si bien con intensidad aún mayor; en efecto, en el cuadro 1 puede verse que, de hecho, en 2010 los AAMM de 65 años y más representaban en la provincia un 11% de la población total. Al mismo tiempo, las variaciones poblacionales de este grupo muestran un doble proceso de envejecimiento: creció a mayor ritmo que en el promedio nacional (44% contra 42%), y además se registra un muy bajo crecimiento de los NNA, por debajo del nacional (2 y 5%, respectivamente). Tal como sintetiza un informe provincial, las proyecciones de población muestran a las claras el envejecimiento de la población, en el que concurren la tendencia descendente de la fecundidad, el incremento de la esperanza de vida y el continuo descenso de la población de 0 a 14 años de edad (DGEYC, 2014: 2).

⁵ Como fue dicho en capítulos anteriores, se define como “envejecimiento demográfico” al proceso de cambio en la estructura por edad de la población, caracterizado por el aumento del peso relativo de las personas en edades avanzadas (mayores de 64 años) y la disminución del peso relativo de los más jóvenes. Este proceso provoca una modificación en la estructura por edades de la población que se refleja en la inversión de la pirámide de edad (INDEC, 2014). Para el caso argentino, cabe decir que no hay acuerdo completo entre los especialistas, ya que en ocasiones el estadio de su envejecimiento es caracterizado como “avanzado” (Rofman, 2014; INDEC, 2014).

Cuadro 1. Población de Córdoba y total país por grupos de edad (1991, 2001 y 2010)

Edad	Total país						Córdoba					
	1991	%	2001	%	2010	%	1991	%	2001	%	2010	%
0-17	11.737.357	36	12.169.667	34	12.333.747	31	948.536	34	973.133	32	971.941	29
18-24	3.537.458	11	4.465.671	12	4.730.786	12	309.690	11	390.813	13	391.548	12
25-64	14.447.726	44	16.037.172	44	18.947.915	47	1.251.738	45	1.377.193	45	1.575.869	48
65 y más	2.892.987	9	3.587.620	10	4.104.648	10	256.719	9	325.662	11	369.518	11
Total	32.615.528	100	36.260.130	100	40.117.096	100	2.766.683	100	3.066.801	100	3.308.876	100

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Viviendas 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

La relación de dependencia

En consonancia con lo dicho al inicio de la presentación de la información sociodemográfica, este proceso de envejecimiento continuo trae aparejadas necesidades sociales y políticas de dos tipos: por un lado, plantea condiciones de reproducción generacional que cargan de manera creciente a los segmentos de adultos jóvenes (en actividad económica); y, por otro lado, interpela a las instituciones encargadas de la protección, que deben readecuarse con el fin de atender demandas de una población de AAMM en aumento.⁶ Al mismo tiempo, tendencialmente la demanda de la infraestructura para población infantil (educación, espacios de recreación, etcétera) tiende a reducirse por la caída en la participación de los NNA en el total poblacional. Esa misma característica se transmite a distintos sistemas de servicios colectivos: sistemas de salud y servicios asistenciales, transporte, etcétera.

El análisis de la dependencia puede servirse del indicador denominado “índice de dependencia potencial” (IDP ajustado). Este indicador pone en relación el volumen de población que potencialmente se ubica en edades “pasivas” (NNA menores de 18 años y los AAMM con más de 64 años) con el de quienes se

⁶ En marzo de 2016, Daniel Elías, presidente de COFEPRES y de la Caja de Jubilaciones de la Provincia de Entre Ríos, presentó información ante legisladores provinciales sobre la situación de la Caja de Entre Ríos (muy comprometida en su déficit), poniendo en relación el crecimiento vegetativo, el envejecimiento de la población y las restricciones para la incorporación de “aportantes” (es decir, de nuevos trabajadores públicos). *Análisis Digital*, 29/3/2016 (<http://analisisdigital.com.ar/noticias.php?ed=1&di=0&no=233760>).

ubican en edades activas, y así mide la carga demográfica, permitiendo estimar el impacto social y económico de las distintas estructuras de edades. Caben aquí dos aclaraciones: la primera es que el proceso de envejecimiento de la población (como rasgo a escala mundial de largo plazo) sintetiza el doble proceso del que está hecho, en las dos “puntas” de la vida (mayor peso, y por lo tanto, mayor dependencia, por aumento de población adulta mayor; y menor peso, y por lo tanto, menor dependencia relativa, de menores de edad).⁷ En segundo lugar, debemos subrayar que el IDP no reporta una carga real, ya que no se considera a quienes efectivamente se encuentran activos y pasivos, sino que lo que se construye es un proxy de carácter puramente demográfico.

A continuación, se presenta una comparación de la situación de dependencia potencial que presenta el promedio nacional y el de la provincia de Córdoba, a lo largo de los últimos tres censos realizados (1991-2010).

**Cuadro 2. Índice de dependencia potencial ajustado.
Córdoba y total país (1991, 2001 y 2010)**

	Índice de dependencia potencial								
	1991			2001			2010		
	Total	NNA	AAMM	Total	NNA	AAMM	Total	NNA	AAMM
Córdoba	77,19	60,75	16,44	73,46	55,04	18,42	68,18	49,40	18,78
Total país	81,35	65,26	16,09	76,85	59,36	17,50	69,42	52,09	17,33

Nota: NNA: refiere a población de 0 a 17 años; AAMM: refiere a población de 65 años y más.

Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, Censo Nacional de Población y Viviendas, 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

Un primer dato que puede remarcarse es que a lo largo de los últimos veinte años, el índice de dependencia potencial total de la provincia es sistemáticamente más bajo que el que presenta el nivel nacional. Sin embargo, se observa que si bien el comportamiento del índice es decreciente en ambas jurisdicciones, la caída es más intensa para el promedio nacional, por lo que en 2010 los valores son muy cercanos.

⁷ Con el propósito de ilustrar, podría decirse que un proceso de “baby boom” (es decir, una mayor tasa de nacimientos en un período) también resultaría en un aumento de la tasa de dependencia (de NNA, en este caso), pero la consecuencia sería un proceso de rejuvenecimiento de la población. Por otra parte, no cambiaría la tasa de dependencia de AAMM.

Sin embargo, al desagregar el análisis de este índice de dependencia entre los NNA y los AAMM, se invierte la situación analizada anteriormente. De hecho, la dependencia de los AAMM es superior en la provincia y esta diferencia se intensificó durante el transcurso de los años. Mientras que en 1991 la diferencia era de 0,3 puntos (Córdoba presentaba un IDP de AAMM de 16,4 y el promedio nacional de 16,1), en 2010 esa distancia se elevó a 1,5 puntos (18,8 para la provincia y 17,3 para el total nacional). Esto último se explica, justamente, por el proceso que mencionábamos anteriormente, en cuanto Córdoba presenta no solo una estructura demográfica progresivamente más envejecida (característica que comparte con el conjunto)⁸ sino que se encuentra entre las más altas del país; de hecho, ocupa el quinto lugar en orden decreciente de envejecimiento, detrás de Ciudad de Buenos Aires y provincias de Buenos Aires, Santa Fe y La Pampa (INDEC, 2014). Por el contrario, en el caso del índice específico de la población menor de 18 años, la relación se invierte, arrojando niveles de dependencia mayores para el total nacional a lo largo de toda la serie estudiada por el lado inverso (de la mayor fecundidad). El “efecto dependencia” también crece, pero por razones contrarias.

Situación sociolaboral

Teniendo en cuenta las características institucionales de los sistemas de protección social, además de considerar la estructura poblacional y su evolución, creemos necesario presentar un análisis general sobre otros indicadores que refieren a la situación sociolaboral de la provincia y a su comparación con el total nacional.

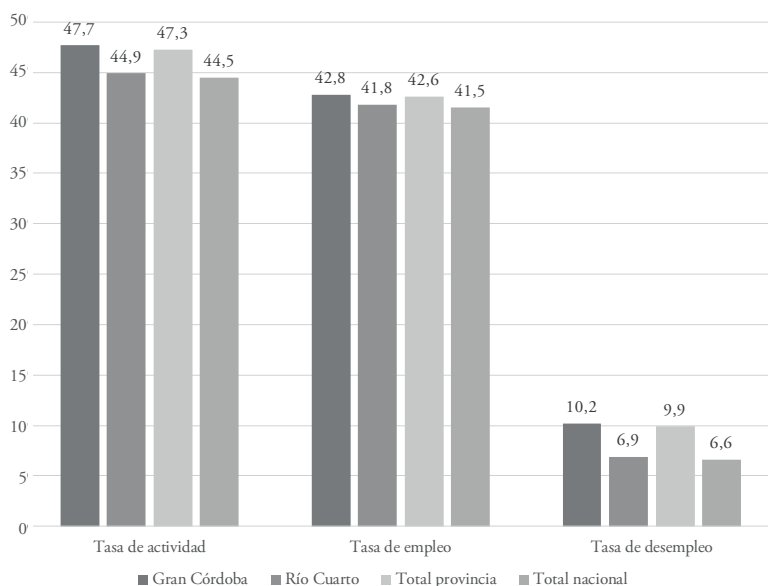
En 2015, la provincia de Córdoba presentaba una tasa de actividad superior a la del total nacional (47,5 y 44,5%, respectivamente). La explicación de ello es que tanto los niveles de empleo como los de desempleo eran mayores en el nivel local, tal como se ve en el gráfico 2.⁹ Esto es especialmente cierto en el caso del desempleo, respecto del cual el total de los aglomerados de la provincia registra una tasa de desocupación del 9,9%, que supera en un 50% al total nacional (6,6%). Se debe tener en cuenta que, en virtud de las características del relevamiento que realiza INDEC en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH),

⁸ Recuérdesse lo dicho anteriormente acerca de la mayor presencia de mujeres en segmentos de mayor edad (DGEYC, 2014: 5).

⁹ La tasa de actividad se calcula como la suma de los ocupados y los desocupados, sobre el total de la población.

en el total provincial solo están reflejados los dos principales aglomerados urbanos de la provincia, pero en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) se agrega el aglomerado Villa María-Villa Nueva y las localidades de 2.000 o más habitantes que conforman el llamado “Resto de la provincia”.

Gráfico 2. Principales tasas del mercado de trabajo. Córdoba y total país (II trimestre 2015)



Nota: El total provincial refleja los resultados de Gran Córdoba y el total nacional a los treinta y un aglomerados urbanos relevados en la EPH.

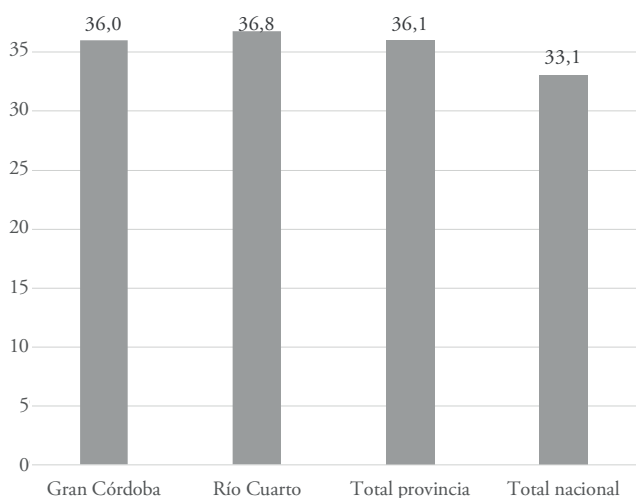
Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, EPH 2015.

Asimismo, analizamos a continuación la información referida a las condiciones laborales, en cuanto ellas hacen al marco explicativo de la estructura de los sistemas de protección vigentes y de las condiciones de vida de la población que de ellos resultan.

Respecto de la calidad del empleo, en 2015 la tasa de ocupados en relación de dependencia sin descuento jubilatorio para el total provincial equivalía al 36,1%, cifra mayor que el promedio nacional (33,1%). Al desagregar este dato en los dos aglomerados del interior de la provincia incluidos en la EPH (Gran

Córdoba y Río Cuarto), se observan diferencias entre ellas, aunque moderadas: en la capital provincial la tasa de trabajo no registrado es de 36 puntos, mientras que la de Río Cuarto es de 36,8.¹⁰ Todo ello puede verse en el gráfico 3. La mayor incidencia del trabajo no registrado en la provincia de Córdoba podría explicarse por una mayor proporción de microempresas, estrato en el cual, como se sabe, se encuentra una mayor concentración de esas formas de contratación y de relaciones laborales. En efecto, en Córdoba las microempresas representan el 71,5% del total, cuando en el nivel nacional ese porcentaje es del 66,9%.¹¹

Gráfico 3. Tasa de empleo no registrado. Córdoba y total país (II trimestre 2015) (%)



Nota: El total provincial refleja los resultados de Gran Córdoba y el total nacional a los treinta y un aglomerados urbanos relevados en la EPH.

Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, EPH 2015.

¹⁰ Como referencia, es oportuno decir que otros aglomerados del interior de la provincia que no están incluidos en EPH (pero sí en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos) muestran tasas significativamente superiores de trabajo no registrado. Tal es el caso del mencionado Villa María-Villa Nueva.

¹¹ De acuerdo con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) para 2014.

Por otra parte, en el ámbito provincial, un 14,3% de los ocupados son trabajadores estatales, que representa una participación del empleo público levemente menor a la del total del país (con un 16% aproximadamente) (INDEC-EPH, 2015). Respecto de los ingresos laborales, al comparar la situación de los asalariados registrados del sector público y los del sector privado, se desprende que en el nivel provincial, los primeros perciben ingresos que en promedio son 46% superiores (INDEC-EPH, 2015: 2do trimestre).

Finalmente, y aún con las limitaciones del hecho de que solo se cuenta con información de dos aglomerados provinciales, cabe llamar la atención sobre la necesidad de una mirada regionalizada, que dé cuenta del hecho de que se trata de una de las provincias más grandes y más ricas del país, pero que registra disparidades regionales en lo que respecta a la situación productiva, económica y social.

En efecto, la producción de la provincia se concentra principalmente en el centro y en el este, con un aporte productivo apreciablemente menor en el norte y en el oeste. Esto también se puede observar cuando se analiza la relación entre el producto bruto regional (PBR) per cápita, un indicador desarrollado por la provincia (Gobierno de Córdoba, 2015) para estimar el producto de los distintos departamentos, con respecto al producto geográfico bruto (PGB) per cápita de la provincia, para el año 2014. Los departamentos ubicados en la zona centro y este presentan una relación mayor o muy cercano a uno de este indicador (es decir, se encuentran en el promedio o por encima del promedio de la provincia), mientras que los departamentos del noroeste registran, en su gran mayoría, una relación menor.

Esta situación se ve agravada cuando se considera que no solo existen estas disparidades, que afectan la capacidad de cada región para financiar y proveer bienes públicos a la población, sino que estas últimas tienden a acentuarse. En particular, la provincia analiza la convergencia del PBR per cápita entre los distintos departamentos, y encuentra que la relación entre el departamento con el mayor valor y el departamento de menor valor, ha crecido en los últimos dos años, pasando de 3,21 a 1, hasta llegar a una relación de 3,88 a 1 en 2014. Esta situación corresponde a los departamentos General Roca (\$157.274 per cápita) y San Javier (\$40.538 per cápita). De manera adicional, la dispersión del PBR per cápita también aumentó en los años 2015 y 2016.

Los indicadores sociales muestran una relación similar, con el norte de la provincia con mayores carencias. El mayor déficit en lo que respecta a las necesidades básicas insatisfechas (NBI), se encuentra principalmente en los departamentos del noroeste: por ejemplo, en Pocho y Minas la cuarta parte

de los hogares registraban al menos una NBI en 2010, mientras que en el este de la provincia la situación es completamente distinta, pues solo entre el 3 y el 5% de los hogares registraba al menos una NBI para entonces.

Tal como dijimos en la introducción y recordamos en párrafos anteriores, en este apartado hemos intentado conjugar, aun cuando fuera de manera elemental, la información sociodemográfica, socioeconómica y laboral que describe las condiciones generales en las cuales se desenvuelven las políticas e instituciones de protección que analizamos en los próximos apartados. A nuestro juicio, la lectura que sigue se verá alimentada por la atención especial a las características enunciadas a continuación.

- a) La provincia ofrece un aumento de la dependencia de la población inactiva respecto de la población activa en “ambos extremos”, aunque como la tasa de dependencia se sigue ubicando por debajo del promedio nacional, el “bono demográfico” tiende a ser mayor que el existente en el nivel del total del país.
- b) En términos de la situación sociolaboral, Córdoba sorprende con un panorama de menor calidad del trabajo respecto del total del país, especialmente en lo que hace al trabajo no registrado. Dado que se trata de una de las provincias más “ricas” del país, la situación no puede ser fácilmente atribuida a condiciones de desventaja relativa. En este marco, planteamos que informaciones de distinto tipo y obtenidas en diferentes contextos en el curso del trabajo de campo confluyen, en cambio, en lo que podríamos denominar una *acentuada tolerancia social a distintos modos de informalidad socioeconómica: laboral, económica, impositiva*.¹²
- c) Córdoba es una provincia territorialmente segmentada en cuanto a lo socioeconómico, y también respecto de lo institucional. En efecto, las condiciones productivas presentan grandes diferencias entre el centro y este “rico” y el noroeste rezagado. Ello se expresa en menores ingresos primarios, que

¹² Nos referimos a las dificultades que a repetición encontramos para obtener comprobantes de compra (facturas o *tickets*), a la multiplicidad de carteles de propaganda con ofertas “en efectivo” (a cambio de los cuales tampoco se extendían comprobantes) y a lo manifestado por un prestigioso especialista laboral de la provincia, a quien entrevistamos: “¿Inspección laboral? No, aquí, si no viene el Ministerio de Trabajo [de la Nación], nadie vigila ni inspecciona (...) como el sistema de seguridad social nacional no es un ingreso para la provincia, entonces a nadie le importa: no recaudan” (entrevista a ex funcionario, 9/2014). Cabe decir que estas observaciones de campo fueron realizadas íntegramente en el Gran Córdoba, por lo que no puede imputarse a condiciones de privación o desventaja relativa de las mencionadas en el ítem c.

no parecen ser compensados por la intervención del gobierno provincial, reiteradamente imputado de “centralista”. Sin que ello signifique alimentar interpretaciones mecánicamente economicistas (del tipo “ingresos bajos, instituciones pobres”), es claro que los órganos de gobierno municipales enfrentan en condiciones muy desiguales los procesos de gestión en general, las reformas institucionales y aún la administración cotidiana. Este es un dato importante para examinar los efectos diferenciales de las políticas de protección llevadas adelante tanto por el gobierno nacional (ANSES) como provincial (CJPYR).

Antecedentes históricos del sistema de seguridad social en la provincia de Córdoba hasta 2003¹³

La historia constitucional de la provincia empieza muy tempranamente, mucho antes que la de la nación, ya que en 1821 se dictó un “Reglamento Provisorio de la Provincia de Córdoba”, que es considerado el primer texto constitucional. Desde entonces, se registra cerca de una decena de nuevos textos constitucionales y de reformas: en 1847 (Código Constitucional Provisorio), en 1855 y 1870 nuevas constituciones, reformadas en 1900. Como adelantamos, la constitución sancionada en 1912 ordenó la elaboración e implementación de una normativa que regulara las jubilaciones de los trabajadores provinciales, lo que ocurrió en noviembre del año siguiente, con la sanción de la Ley provincial 2301 que creó la Caja de Jubilaciones de Córdoba.

Desde entonces, y pese a que a raíz de su influencia en otras constituciones provinciales, la reforma llevada adelante en 1923 fue considerada como “... uno de los grandes momentos de la evolución del Derecho Público Provincial Argentino”, solo la Constitución emanada de la reforma de 2001 es relevante para el tema de este libro, pues es la única que volvió a contemplar explícitamente el tema de la seguridad social, con referencia especial a lo previsional. En efecto, en esa ocasión se eliminó la limitación temporal para la reforma del régimen, con lo que quedó habilitada la reforma realizada al año siguiente.

¹³ Este apartado ha sido elaborado basado en: La Serna *et al.*, 1987; CJPYR, 2013; Sapino, 2013; Hernández (s/f), Falappa y Mossier, 2014 y documentos institucionales y legislativos consignados en “Anexo - Síntesis de la normativa de la Caja de Previsión Social de Córdoba desde sus orígenes hasta 2015” de este capítulo.

En cambio, la legislación sí fue abundante durante los siglos xix y xx. Observados como proceso de largo plazo y en perspectiva, los distintos cambios en la normativa previsional de la provincia permiten hablar de una tendencia creciente en la capacidad protectora de la caja, que a las “tradicionales” prestaciones a AAMM sumó otras destinadas a problemáticas como la invalidez, y hacia poblaciones como la infantil y las familias de los trabajadores. Sin embargo, son numerosas las marchas y contramarchas, expresadas en eliminaciones y recuperaciones de beneficios específicos, así como en cambios de normativas que subían o rebajaban las fórmulas de cálculo de los haberes, o las condiciones de acceso a los beneficios. *En lo específicamente previsional, los procesos siempre estuvieron circunscriptos al personal de la administración provincial y municipal*; distinto es el caso del programa Espacio Illia, del cual hemos comentado que nos ocuparemos en especial.

Hasta la sanción de la primera ley (la 2301/1913), las discusiones giraron en torno a la protección previsional, centradas principalmente en la posibilidad de que la previsión social legislara sobre pensiones, además de jubilaciones. Por un lado, el sector conservador que respaldaba al gobernador de ese momento, Ramón Cárcano, planteaba que el beneficio de las pensiones excedía lo que dictaba la Constitución de Córdoba; mientras que la oposición radical (Unión Cívica Radical) planteaba que la pensión por fallecimiento se constituía en un derecho de los jubilados por brindar cobertura a sus cónyuges. Finalmente, en esta instancia la Ley 2301 contempló exclusivamente las jubilaciones y específicamente las condiciones de acceso, la determinación de los haberes y la forma de financiamiento de la caja, tal como los legisladores oficialistas proponían.

Veinte años después de la creación de la caja, en 1933, se sancionó la Ley provincial 3589, primera reforma de la norma fundacional apoyada en la reforma de la Constitución provincial de 1923. Esa ley creó el beneficio a la pensión, con lo cual la caja provincial pasó a ser de “jubilaciones y pensiones”. Quedaron establecidas como beneficios la jubilación obligatoria, la jubilación voluntaria, la jubilación por invalidez y las pensiones por viudez.

A comienzos de 1949, durante la presidencia de Juan D. Perón, se produjo una nueva transformación en el sistema previsional provincial, a partir de la aprobación de la Ley 4165/1949. Con esta nueva normativa se creó en Córdoba el Instituto de Previsión Social (IPS) compuesto por la Caja de Jubilaciones y Pensiones, la Caja Popular de Ahorros de la Provincia y el Banco de Préstamos de la Provincia, que tuvo como modelo el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) fundado por Perón en 1944 (siendo secretario de Trabajo). El IPS de la provincia tenía como objetivo ampliar la extensión de los derechos sociales

hacia los ancianos, los niños, la familia y los inválidos. Por ello, se fijaron como prestaciones las jubilaciones ordinaria, íntegra y reducida,¹⁴ el retiro voluntario o cesantía civil, la jubilación extraordinaria o por invalidez y las pensiones. Uno de los cambios más importantes que introdujo esta ley fue instituir los aumentos en los haberes de las prestaciones de forma conjunta con las mejoras en los salarios de los trabajadores activos provinciales. Así fue creado el primer sistema de movilidad previsional de la provincia.

En el año 1957, en pleno gobierno de facto, el sistema jubilatorio se reformó por Decreto 932, dejándose sin efecto la Ley 4165/49. Se mantuvieron los porcentajes de aportes y contribuciones, se fijaron nuevos requisitos para acceder a los beneficios y el IPS perdió esa jerarquía, pasando a tener nuevamente el estatus de Caja de Jubilaciones y Pensiones.

En noviembre de 1959, mientras Arturo Frondizi gobernaba la nación, se sancionaron dos leyes provinciales: la Ley 4687 y la 4688. Por la primera se pretendía dar por terminado el alcance del Decreto 932 y regular la situación normativa. En un intento por modernizar la caja, se establecieron nuevos principios de movilidad de haberes equiparados con los del sistema nacional, determinando la actualización anual del monto móvil de los beneficios. Además, se incorporó el cálculo del haber mediante la figura del 82% móvil de la remuneración mensual del cargo en el momento de cesar en el servicio (aunque este cálculo se aplicó en una escala por montos).¹⁵ Los requisitos para acceder a los beneficios se mantuvieron sin cambios, pero se incorporaron nuevos beneficios, como la jubilación extraordinaria y la pensión por viudez para derecho-habientes discapacitados. Mediante la segunda ley se creó el Régimen Previsional para la Administración Pública Provincial, a la que se sumó el personal de las municipalidades.

Como se sabe, entre 1966 y 1973 la Argentina vivió un nuevo gobierno militar, proveniente de un golpe de Estado, la autodenominada Revolución Argentina. Dos procesos merecen ser consignados: el de la provincialización de la empresa de energía de Córdoba, hasta entonces empresa nacional (Ley 11110/1969), lo que condujo a la transferencia del personal desde la Caja

¹⁴ Los requisitos de la jubilación ordinaria eran treinta años de aportes y más de 55 años de edad; los de la jubilación reducida exigía los treinta años de aportes pero el afiliado podía tener menos de 55 años de edad. Esto implicaba una reducción del 5% en el haber a percibir, por cada año por debajo del establecido para la jubilación ordinaria.

¹⁵ Para remuneraciones mayores a 5.000 pesos, es decir, las más elevadas, se fijó una escala tarifada para el cálculo del haber a percibir. Se trata de una experiencia sin duda vinculada –al menos, en su inspiración– con la de la Ley 14499.

de Servicios Públicos Nacionales a la Caja de Jubilaciones provincial. Asimismo, y en consonancia con el proceso llevado adelante en el sistema previsional nacional en 1968 y 1969, en 1971 se sancionó la Ley 5317, mediante la cual se perfeccionó la fusión de las cajas y regímenes provincial y municipales, creándose la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba; también se unificó el régimen previsional de los trabajadores públicos provinciales y de los municipales, además de incluir el régimen especial para el personal policial y para los magistrados y funcionarios del Poder Judicial. Ello incluyó el establecimiento de requisitos de acceso para cada régimen y la eliminación de la figura del 82% móvil por una más restrictiva. Se incorporó la jubilación por edad avanzada y se suprimió la jubilación ordinaria reducida.

En 1975, a dos años de recuperada la democracia y a poco de producirse un nuevo golpe militar, se sancionó la Ley 5846 que creó nuevos regímenes especiales (docentes provinciales y titulares del ejecutivo, legislativo y ministros) y restituyó el 82% móvil para el cálculo de haberes. Además, las mujeres convivientes de los trabajadores fueron reconocidas como beneficiarias de la pensión por fallecimiento del causante.

Luego del golpe militar de 1976 se sancionaron dos decretos que dejaron sin efecto varios artículos de la Ley 5846/1975, y que otorgaron importantes privilegios para acceder y gozar de la jubilación a magistrados y funcionarios. A su vez, se derogó el derecho a pensión de las convivientes, reduciéndolo a viudos y viudas incapacitados para trabajar.

Apenas recuperada la democracia, en 1984, la Ley 7142 derogó todas las leyes previsionales sancionadas durante la dictadura militar de 1976 y restituyó en su totalidad los artículos derogados de la Ley 5846/1975; entre ellos, el derecho de las concubinas a percibir la pensión por fallecimiento.

De este período data la fundación del entonces Hogar de Día Arturo Umberto Illia, antecedente inmediato del actual Espacio Sociocultural y Recreativo para Adultos Mayores Arturo Illia, nombre con el que fue rebautizado en julio de 2013, mediante Resolución 248 de la propia caja. Como decimos, esta creación se debe al primer presidente de la Caja del período democrático, Rolando Villagra, quien proyectó y llevó a cabo la idea de un hogar diurno para AAMM de la provincia, cualquiera fuera el sistema previsional al que se encontraran adheridos. Con los años se convirtió en una institución referente para los AAMM cordobeses.

En 1990 fue sancionada la Ley 8024, actualmente vigente, ley que en medios especializados es considerada “la última gran reforma”. Esta norma reemplazó a la Ley 5846 que había regido durante más de quince años. Mediante la misma

se introdujeron cambios en los mecanismos de cálculo del haber jubilatorio, que pasó a determinarse en función del cargo de mayor jerarquía del escalafón que hubiera ocupado el afiliado en la administración provincial o municipal, en cualquier etapa de su vida laboral, durante dos años consecutivos o cinco alternados. Esto sigue vigente, aun cuando no sea el cargo desempeñado a la fecha del retiro.

En el caso de los docentes, comienza a computarse el mayor número de horas cátedra que hayan ejercido durante dos años seguidos o cinco alternados. Para acceder a la jubilación se establece como requisito treinta años de servicios, de los cuales veinte deben ser de aportes a la caja de la provincia. También se introducen condiciones más beneficiosas para quienes hayan ocupado un cargo público en el Poder Ejecutivo (titulares, ministros, secretarios), fiscales de Estado, legisladores, vocales del Tribunal Superior de Justicia y fiscal General de la Provincia, debiendo acreditar solo diez años de aportes, o abonarlos incrementados en un 4% sobre la remuneración actualizada del cargo desempeñado. El haber máximo jubilatorio quedó supeditado al 82% del sueldo asignado al gobernador.

Además, se estipuló que la suba del haber de los pasivos debía ser efectivizada a los treinta días de la entrada en vigencia del incremento salarial acordado por cada sector, para los trabajadores en actividad. El contexto hiperinflacionario de finales del gobierno de Raúl Alfonsín y principios del de Carlos Menem hizo que esta modificación de la movilidad fuera uno de los principales reclamos.

Otros aspectos sustantivos que introdujo la Ley 8024/90 fue el aumento gradual de los aportes personales, a la vez que facultó al Poder Ejecutivo para elevar los porcentajes de estos aportes y de los estatales cuando la situación económica de la caja lo requiriera. Por entonces se estipuló el 14,5% de contribución personal más 20% del Estado, totalizando un 34,5%, en contraste con el 30,5% que fijaba la ley anterior, por encima también del correspondiente al régimen nacional. En cambio se conservó la edad mínima requerida para acceder a la jubilación: 58 años para los varones y 55 años para las mujeres, treinta años de servicios y veinticinco años de aportes mínimos (cinco años menos que la Ley 5846/1975).

En 1995, año en el que asumió la gobernación provincial el radical Ramón Bautista Mestre, los problemas de déficit se tornaron inocultables. Las discusiones acerca del origen y responsabilidades por esa situación no llaman la atención, y su análisis detallado excede en mucho los objetivos y alcances de esta reconstrucción. En cualquier caso, a las condiciones extremadamente más favorables para el acceso y percepción de beneficios del régimen provincial, debe

agregarse que desde 1991 habían comenzado distintos procesos de detracción de recursos desde la nación; impuestos coparticipables y la cesión del 15% de la coparticipación provincial parecen haber sido los casos de mayor peso.

Por otra parte, en ese mismo período las autoridades provinciales propusieron —y lograron— negarse a la transferencia de la caja propia, lo que por supuesto aumentó la presión sobre las arcas provinciales y el presupuesto de la caja en particular.¹⁶ También en 1995 el gobernador estableció por medio del Decreto 1777 una nueva fórmula para el cálculo del 82% móvil basado en el salario neto y no al bruto, lo que en los hechos significaba un recorte en el haber del orden del 18%, llevándolo al 64% del mejor salario percibido.

En el marco del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento firmado en el año 1993 entre los gobiernos provinciales y el Estado nacional, en 1999 comenzó un proceso de negociación entre la provincia y Nación,¹⁷ a partir del cual puede decirse que se inició el proceso de armonización de la caja provincial cordobesa. Concretamente, se firmó un acuerdo por medio de la Ley nacional 25235 (Ley de Compromiso Federal) al que por pedido expreso de Córdoba se incorporó la obligación de la nación de financiar las cajas no transferidas; como contraparte, las provincias correspondientes armonizarían sus cajas con las pautas nacionales en un plazo de ciento ochenta días (régimen de aportes y contribuciones, edad mínima y años de aportes requeridos). El proceso dio lugar a controversias nación-provincia, por recíprocos reclamos de no cumplimiento.

Para Córdoba, el proceso de armonización se inició con la suscripción en noviembre de 2000 del “Convenio de Armonización y Financiamiento del Régimen Previsional entre los Estados provincial y nacional”, ratificado en la Legislatura por la Ley 8911. Apenas un año después, la crisis que sacudía al país fue motivo de una de las medidas que posteriormente tendría (conflictiva) repercusión en el sistema previsional provincial: se resolvió una reducción promedio del 30% en las remuneraciones de los legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo provincial, lo que luego fue seguido por la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, respecto de los funcionarios de mayor rango. La incidencia en el sistema previsional provincial se ubicó en el cálculo del haber inicial, pues quienes fueron afectados por el recorte salarial posteriormente demandarían al

¹⁶ El libro institucional (CJPyR, 2013) reconstruye el proceso político-institucional y legislativo de esa decisión.

¹⁷ Téngase en cuenta que Córdoba no firmó ese pacto, pues solo participaron de él las provincias que habían transferido sus cajas.

organismo y al gobierno provincial por el restablecimiento del haber íntegro. Se trató de un largo conflicto que solo llegó a resolverse en 2014, con el fallo de la Corte Suprema de la Nación, que convalidó lo que desde entonces se conoce como “movilidad a la baja”.

En 2002, mediante la Ley 9075/2002 se modificaron las edades de retiro, compatibilizándolas con las reglas del sistema nacional. Esto implicó siete años más requeridos a los varones y cinco a las mujeres para acceder al beneficio jubilatorio. Como parte de este cambio en la edad de retiro, se estableció el régimen de jubilaciones anticipada, cuyo impacto fue que afiliados que tenían previsto jubilarse entre los años 2003 y 2008 adelantaran su retiro.¹⁸

En 2007, y tras declarar inconstitucional el Decreto 1777, el Tribunal Superior de Justicia, ordenó a la provincia pagar las deudas acumuladas durante los doce años anteriores. Este fallo tuvo un fuerte impacto en el equilibrio financiero de la caja, ya que obligó al pago de los juicios perdidos por jubilaciones, y porque restableció la anterior fórmula para el cálculo del 82% (en base al salario bruto y no al neto).

En 2008 se hicieron nuevas reformas normativas. En este proceso, los dos hitos más importantes fueron la sanción de la Ley 9504 (que constituye la reforma más significativa de la Ley 8024), y la firma del convenio entre la provincia y la ANSES para la armonización de la caja, aprobado por Ley provincial 9562.

La Ley 9504 se fundamenta en el fuerte desequilibrio que presentaba la caja, agravado por la suspensión del financiamiento del Estado nacional, otra manifestación del conflicto nunca superado entre transferencia-armonización-financiamiento del déficit. De este modo, la Ley 9504 avanzó de manera conjunta en la armonización, a la vez que estableció la emergencia previsional¹⁹ (modifi-

¹⁸ Según un documento de La Naranja-UEPC (Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba, adherido a CTERA), el régimen de jubilaciones anticipadas implicó unas 20.000 jubilaciones que rompieron el equilibrio de la caja, que según la misma fuente pasó de 64.000 a 90.000 beneficiarios entre 2002 y 2007 (<http://www.lanaranjauopc.com.ar/la-naranja-uepc/informacion-gremial/jubilados#contenido>). En próximos apartados se verá que este proceso es repuesto una y otra vez por los participantes en las discusiones, con puntos de vista completamente opuestos: mientras los opositores a la gestión radical de entonces acusaban a la provincia de haber “jubilado a miles de personas por anticipado para transferir el déficit a la Nación”, las autoridades (las de entonces y las actuales) sostienen que ello fue resultado precisamente de armonizar con los requerimientos de nación, ya que se provocó una catarata de pedidos de retiro de personas que temían perder sus derechos.

¹⁹ La denominación completa de la ley es “Armonización, Emergencia Previsional y Programa de Saneamiento Administrativo, Económico y Financiero de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros”.

cación de la base para el cálculo del haber inicial y de la movilidad jubilatoria, nuevos topes para el haber máximo, armonización de edades de retiro y de años de aportes con los parámetros del régimen nacional). Posteriormente, en 2011, la Ley 9884 –que regula el pago de deudas en bonos emitidos por el gobierno provincial y las tasas correspondientes– creó el Fondo de Financiamiento de Actividades Recreativas y Sociales con el específico objetivo de financiar cursos, talleres de formación, obras de infraestructura y otras actividades a ser brindadas en el Hogar de Día Dr. Arturo Umberto Illia. Bajo el título “Política, políticas y territorio: un análisis de los procesos de gestión y de la estrategia territorial de la cjpyr entre 2008 y 2015”, analizaremos particularmente la importancia de este fondo y sus aplicaciones.

En agosto de 2012, con la Ley 10078 se introdujo un nuevo cambio normativo orientado, según sus fundamentos, a lograr una mayor sustentabilidad del sistema. Por medio de esta ley se reformó la metodología utilizada para actualizar los haberes previsionales, postergando por ciento ochenta días su actualización respecto de los reajustes salariales. En una coyuntura con crecientes índices de inflación, la medida buscaba contribuir a reducir el déficit.

En lo que respecta a la protección a las familias, el proceso de organización y desarrollo efectivo de una protección en virtud de la “carga” que impone su manutención es notoriamente más breve y está mucho menos documentado, ya que son escasos los estudios históricos que al menos incluyan los regímenes de AAFF en el nivel provincial,²⁰ y Córdoba no es la excepción. Más aún, puede decirse que la pretensión de una “historización” elemental puede satisfacerse con la referencia a tres grandes hitos. El primero de ellos es la actividad desarrollada por Juan F. Cafferata, abogado de origen cordobés, quien en 1921 había presentado –sin éxito– un proyecto de creación de un régimen nacional en el Congreso nacional (“Sueldo y salario familiar”)²¹. En efecto, Cafferata fue quizás la voz provincial más insistente en los orígenes de estos regímenes y fue en 1942, veinte años después de aquel intento, que en el nivel provincial se concretó lo esencial de sus proyectos, cuando mediante la Ley de Presupuesto 3965/42 quedó reconocido “el beneficio de asignaciones familiares para todos los empleados públicos de la provincia” (Falappa y Mossier, 2014: 174).

²⁰ En el libro anterior de esta serie, Falappa y Mossier (2014) establecen conexiones de distinto tipo entre el desarrollo del régimen nacional de AAFF y distintas iniciativas provinciales; entre ellas, Córdoba.

²¹ En el mismo, el legislador fundamentaba las virtudes de un régimen de “protección de la familia”, en virtud de la “mejora de la mano de obra [...] más robusta y más instruida” que acarrearía (Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, 1999: 57ss.).

Medio siglo separa a aquel primer acto del segundo hito que tomamos como referencia: se trata del par compuesto por la Ley provincial 6485/1992 y el Decreto 28/1997. En su artículo 192, la primera establecía el régimen de “remuneraciones del personal de la administración central y organismos descentralizados del Estado provincial”, que declaraba que las decisiones de política salarial de los agentes de la Administración Pública Provincial eran facultad del Poder Ejecutivo, “... a fin de corregir distorsiones técnicas y monetarias en el poder adquisitivo de los salarios”. Y en su inmediato anterior (artículo 191), la misma ley adhería formalmente al régimen nacional, que por entonces estaba contenido en la Ley 18017/1968. Cuando en 1996 esta última fue derogada, el artículo 1, del Decreto provincial 28/1997 actualizó beneficios y condiciones, y declaró la adhesión lisa y llana al “Régimen de Asignaciones Familiares establecido en el orden nacional” (por entonces, de la Ley nacional 24714/1996).

En nuestra secuencia, el tercer momento es el de la disociación del sistema provincial respecto del nacional. Ello ocurrió por medio del Decreto 1082/2012, cuando el gobierno provincial decidió apartarse del sistema establecido en agosto de 2012 por el gobierno nacional, conocido como “ingreso global familiar” (Decreto 1667 y 1668/2012). El argumento invocado fue el perjuicio que esa modalidad acarrearía a los trabajadores públicos, y se encadenó en dos decisiones, una explícita y otra, *de facto*: por la primera, fue conservada la metodología de determinación de la escala de remuneraciones que servían de base (por ingreso personal). La segunda, en cambio, es lo que no fue dicho: que los montos no se actualizarían y estarían congelados casi tres años.

La arquitectura institucional de la seguridad social para adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en la provincia de Córdoba

Al igual que en los otros dos capítulos que refieren a la protección en provincias, abordamos a continuación la dimensión institucional de la misma en el caso cordobés. Ello significa que la descripción y análisis involucrados harán hincapié en los aspectos estructurales y funcionales (diseño, procesos y funcionamiento) de la institucionalidad que vehiculiza la protección de los dos grupos de población estudiados. Como parte de esa estrategia de análisis, hasta donde sea posible, reservaremos los aspectos de la protección propiamente dicha para los dos siguientes apartados, dedicados consecutivamente a AAMM y NNA.

Organizamos el recorrido “siguiendo” a esos dos grupos, lo que implica que nos abocaremos en primer lugar a las instituciones que se ocupan de la protección de AAMM en una secuencia que va “de lo provincial” (Caja de Previsión) a “lo nacional” (Sistema Integrado Previsional Argentino a cargo de la ANSES),²² y luego haremos el mismo camino en relación con NNA. Sin embargo, debe recordarse que en este último caso el componente de la protección social marca y determina el objeto, y en ese sentido la AUH hace que pongamos especial foco en la población de NNA de hogares vulnerables. Dado que el proyecto que dio origen a este libro se articuló teórica y empíricamente alrededor de la dimensión territorial de los procesos de igualación y desigualación social, dedicaremos especial atención al peso que esta dimensión tiene en las políticas desarrolladas por las grandes instituciones de protección social con asiento en la provincia; vale decir, observaremos principalmente las políticas desarrolladas por la CJPYR y por el organismo nacional (ANSES) en la provincia, ya que esas son las instituciones cuyas acciones construyen y delinear el “territorio cordobés”. Cabe decir que en virtud de que ambos organismos expandieron su presencia y alcance territorial, hablamos de una “estrategia de despliegue” en esa dimensión, e intentamos desentrañar las relaciones sociales que fueron tomando cuerpo en cada caso.

Hecha esta breve presentación, recordamos lo anticipado respecto de las diferencias que se encontrarán en el tratamiento de las instituciones y políticas provinciales y nacionales, lo que obedece a un acceso también muy diferente a fuentes y materiales de una y otra jurisdicción. Para su mejor comprensión, recordamos que el trabajo de campo cuyos resultados exponemos fue desarrollado entre diciembre de 2013 y setiembre de 2015, siendo estas fechas las de la primera y la última inserción en el campo institucional. Creemos que este recordatorio servirá al lector para comprender el marco que torna significativos los procesos que analizamos, y de los que los discursos forman parte.

La organización institucional del sistema previsional de la provincia de Córdoba: la jurisdicción provincial

La CJPYR es una entidad descentralizada y autárquica, que tiene personalidad jurídica e individualidad financiera, y que al momento de la elaboración de este

²² Aunque posteriormente tendremos en cuenta la protección prestada por las pensiones no contributivas, en este apartado no nos referiremos a ese componente de la protección de AAMM.

libro desarrolla su actividad en el ámbito del Ministerio de Finanzas provincial.²³ Cabe tener en cuenta que la Ley 5317/1972 que creó la caja en su actual conformación²⁴ establecía que el organismo “mantendría sus relaciones con el Poder Ejecutivo Provincial a través de la Secretaría Ministerio de Bienestar Social”, y que posteriormente, en diciembre de 2007, la Ley 9454 sancionó una nueva estructura orgánica formal del Ejecutivo provincial. En este último caso, la CJPYR había quedado bajo la órbita de la Secretaría General de la Gobernación, situación que cambió nuevamente en 2011, con el pasaje del organismo al área de Finanzas. Como se ve, a lo largo de los años distintas leyes de ministerios cambiaron la inserción, siendo la aquí consignada la vigente a julio de 2016.²⁵

La institución está encabezada por una Presidencia. La división funcional sigue la modalidad de gerencias, encabezada por la Gerencia General, siendo la de Relaciones Institucionales y la de Beneficios las que más interesan a este trabajo, dado que tienen a su cargo el desarrollo de la política de “despliegue territorial” y el otorgamiento de beneficios, respectivamente, los dos elementos centrales de la protección brindada por la caja en el período que estudiamos. Sin embargo, en el trabajo de campo no pudimos acceder a un organigrama. En su lugar, y bajo el curioso título de “Autoridades y referentes”, la página web del organismo enumera las áreas de “Beneficios”; “Atención Integral al Beneficiario”; “Delegaciones”; “Legales”; “Administración Financiera”; “Auditoría”; “Sistemas”; “Recursos Humanos”; “Relaciones Institucionales”; “Patrimonio”;

²³ Cabe señalar que en diciembre de 2015, cuando finalizó la administración a cargo de José Manuel de la Sota, existía una Secretaría de Previsión Social, que hasta 2010 dependió de la Secretaría General de la Gobernación, y desde entonces, del Ministerio de Finanzas. Durante los períodos 2007-2011 y 2011-2015 la Secretaría de Previsión Social fue ocupada sin interrupción por Osvaldo Giordano, quien a la vez ejercía la Presidencia de la Caja de Jubilaciones. Desde diciembre de 2015 Giordano es ministro de Finanzas de la provincia. En medios especializados hay acuerdo respecto de que la existencia de la Secretaría era solo formal, y que antes bien resultaba un modo de asignar al presidente de la Caja de Jubilaciones el rango de secretario de Estado. Mediante Decreto 1819 del 10/12/2015, Mariela Camporro fue designada presidenta de la institución, con jerarquía equivalente a la de secretario de Estado, reemplazando de ese modo a Giordano en esa función.

²⁴ La Ley 5317/1972 procedió a la fusión de la Caja Provincial de Jubilaciones y Pensiones con la Caja de Jubilaciones y Pensiones de las Municipalidades de la Provincia de Córdoba.

²⁵ La CJPYR comparte la condición de ente autárquico con APROSS (Administración Provincial de Seguro de Salud), Lotería de la Provincia, Consejo de Planificación Estratégica y con empresas como la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC) y Banco de la Provincia de Córdoba.

“Espacio Illia” y “La Caja Cultural”, pero sin que se reconozcan las jerarquías y dependencias correspondientes.²⁶

Por fuera de esta estructura, en 2013 se creó una asesoría permanente en cabeza del sindicalismo, mediante la designación de dos asesores gremiales “con responsabilidades de seguimiento y análisis de la gestión” (Decreto 419/2013), para lo cual los asesores están facultados para la solicitud y acceso a toda información relativa a los servicios y funcionamiento del organismo. La designación es oficial, aunque la propuesta es de las propias organizaciones, y en la investigación no hemos podido constatar si se trata de puestos rentados. Se entiende que una de las asesorías funciona en representación de los trabajadores activos y la otra, de los ya jubilados o pensionados (la clásica distinción entre aportantes y beneficiarios).

Con la asunción de Osvaldo Giordano al frente de la CJPR en el año 2007 se inició (y continúa al momento de la elaboración del libro) un radical proceso de “modernización institucional y de la gestión”, que cobró vigor durante 2008 y que viene transformando los procesos internos de la sede central y de los organismos empleadores (empresas públicas, municipios, dependencias administrativas) y las tramitaciones de los afiliados, los dispositivos de control y seguimiento, la producción y publicación de la información institucional y los procesos de reclutamiento, trabajo y promoción del personal. A la descripción y análisis de ese proceso están dedicados prioritariamente los dos próximos acápites, en los que desagregamos las siguientes dimensiones: i) el proceso de “modernización de la gestión, ii) el sistema de producción y publicación de información y iii) la estrategia de “desarrollo territorial” de los últimos años (2008-2015).

Los procesos de gestión (i): modernización y producción y provisión de información

La modernización de la gestión

“Con el objetivo de agilizar la atención y resolución de trámites”, tal como reza el libro institucional con el que se celebró el centenario del organismo, en 2008 las autoridades recién asumidas pusieron en marcha un proceso al que se hace mención como “modernización administrativa”. La denominación comprende

²⁶ De hecho, podemos afirmar que “Beneficios” y “Relaciones Institucionales” tienen rango de Gerencias solo por haber entrevistado a sus titulares y haber recibido sus tarjetas de presentación.

una amplia reingeniería de procesos, aún en curso, de carácter tanto interno como de atención al público, que se desarrolla en órganos centralizados y en organismos pagadores y recaudadores. Concretamente, nos referimos a organismos que emplean personal de dependencia provincial, como municipios, organismos provinciales y privados educativos, empresas provinciales y entes autárquicos (como la propia CJPYR), que por ello deben pagar las contribuciones y son agentes de retención de los aportes de los trabajadores. El proceso de administración involucra también interfaces con otras agencias provinciales, como la Dirección General de Rentas, por la coparticipación municipal. De ese modo, la reforma afectó los procesos internos de las áreas centrales y de las de distintas jurisdicciones, las relaciones entre ambas, las interfaces con el resto de las dependencias del gobierno provincial (de todos los niveles) y la atención al público.

Tanto la documentación como la información surgida de las entrevistas indican que el programa de reforma se puso en marcha con un importante operativo dirigido a resolver la acumulación de entre 25.000 y 30.000 expedientes de todo tipo.²⁷ La dimensión del atraso se percibe al contrastarlo con el total de beneficiarios de entonces (algo menos de 90.000) y un flujo anual fijado en 4.800 nuevas solicitudes (CJPYR, 2013). Si bien los testimonios internos señalan que el origen de ese atraso residió principalmente en el cambio normativo de 2001, que provocó el súbito inicio de una gran cantidad de trámites de solicitud de beneficios, puede decirse que la versión dominante –y que reviste casi carácter de “oficial”, porque así está consignada en los informes publicados– es que se enfrentaba una situación más estructural, en la que se combinaban problemas de procedimiento, falta de tecnología y de capacitación del personal, equipamiento deficiente e infraestructura obsoleta de todo tipo (incluso, física) (CJPYR, 2013: 221-222).²⁸

Encarar la situación significaba dar respuesta a los asuntos pendientes en cada uno de ellos, a fin de poner al día la administración, al mismo tiempo que emprender la reingeniería de procesos “hacia adelante”. Para el acumulado, en 2008 se dio lugar a la modalidad de trabajo “por stock” para agilizar la tramitación de los expedientes de jubilaciones, y se ingresaron 170 equipos informáticos, una herramienta elemental también para la reforma global que

²⁷ La primera cifra corresponde al “Informe Anual 2014” (CJPYR, 2014: 62); el segundo, a la publicación del Centenario de la Caja (Mercuri, 2013: 221).

²⁸ A los cambios institucionales del año 2001 se le atribuyen 20.000 de aquellos expedientes acumulados.

se avecinaba, más allá de la “emergencia”. En 2010 fue creada una unidad transitoria denominada Expedientes Atrasados, cuyo objetivo es precisamente abocarse a la resolución de los trámites pendientes, y que comenzó a trabajar con aquellos cuya evaluación llevara a la conclusión de que no serían culminados en un plazo de sesenta días (diciembre 2010-febrero 2011).

En cuanto al trabajo de mediano y largo plazo, la etapa requería:

- 1) Revisar normativas específicas de regulación de los diferentes asuntos (principalmente, beneficios). Aunque hubo una multiplicidad de aspectos involucrados, ello tuvo efectos especiales en la tramitación de las jubilaciones por invalidez, pues se revisó el procedimiento para su determinación por las áreas médicas.²⁹
- 2) Delimitar y establecer pautas de gestión de tres procesos claves: *recaudación, otorgamiento (de beneficio) y pago*. Para ello, a lo largo de todo el período se priorizó la elaboración de indicadores de gestión (generales y particulares). Uno de los indicadores más atendidos fue el de “tiempos (máximos) de tramitación”. Al respecto, se habilitó el así llamado Plan Integral de Reducción de la Mora Administrativa, internamente más conocido como “Plan 30 días”, según el cual ningún expediente puede estar más de ese plazo en una misma área de la caja. Ello implicó (e implica) una dinámica de informe semanal por parte de la Auditoría a cada área que registra demora en la salida de expedientes.³⁰ Según el Informe Anual 2014, desde 2008 se había alcanzado un 90% de reducción de los expedientes atrasados, pues el año se había cerrado con 2.404 expedientes activos (estado que indica que se encuentra en proceso sin haber sido resuelto aún); en lo que respecta a los tiempos para procesar las solicitudes de beneficios, en el Informe Anual 2015 se afirma que en ese año las jubilaciones ordinarias alcanzaron un promedio de cuarenta y cinco días para ser concluidas, incluso por debajo de los sesenta días que se había fijado como tiempo para ese trámite y para los retiros obligatorios. Según las mismas fuentes, en 2005 la obtención de esos beneficios insumía un plazo de alrededor de doce meses.

²⁹ El trámite de jubilación por invalidez lleva varios años de análisis y discusión en el nivel nacional y provincial. De hecho, las autoridades del COFEPRES transmitieron el objetivo de terminar el año 2014 con un nuevo baremo acordado por todos los sistemas del país. El proyecto se presentó en agosto de ese año y aguardaba aprobación aún a fines de 2015.

³⁰ Vale decir que el área de “Expedientes atrasados” recibe un trato especial, precisamente por la naturaleza de las materias y casos que diligencia.

De acuerdo con lo manifestado por autoridades de primera línea, las funciones que obtuvieron mayor provecho de estos procesos fueron, en primer lugar, la provisión de información y asesoramiento, para la que se asumieron una serie de características de un programa español llamado Datos Abiertos. En general, la producción y puesta a disposición de la información es presentada por las autoridades como condición transversal a todas las operaciones, en el marco de una política llamada de “Transparencia”, que es permanentemente invocada (ver *infra*, “Producción y publicación de información”) y a la que se asigna la misma centralidad que a los tres procesos críticos mencionados. Vinculado con ello, se creó el área Atención Integral al Beneficiario, encargada de canalizar la información e iniciar reclamos. Asimismo, se vio particularmente agilizada la gestión de los “reconocimientos de servicios”, solicitados por afiliados o ex afiliados para su presentación ante organismos con los cuales existían convenios de reciprocidad. Esa agilización fue especialmente importante para el funcionamiento del organismo en el marco de las moratorias emprendidas por la ANSES, ya que crecieron de modo apreciable los trámites iniciados por personas que pretendían acreditar servicios en el ámbito provincial, para sumar años de aportes y obtener la jubilación nacional.

Responsables de distintas áreas coincidieron en señalar que el convenio de armonización firmado en 2008 también contribuyó al proceso de modernización, ya que tempranamente incluyó acuerdos sobre los tiempos de otorgamiento de los beneficios, estableciéndose un plazo que no podía superar los tres meses. En la documentación y publicaciones propias también se hace referencia al impulso que en su conjunto este proceso recibió de Ciudadano Digital (CIDI), plataforma tecnológica del gobierno de la provincia creada por Decreto 1280/14, que permite realizar trámites de manera remota, almacenando la documentación así obtenida (“despapelización del Estado”).

- 3) Reacondicionar los espacios físicos, con cambio y ampliación de las sedes. Distintas dependencias que funcionaban en la sede original e “histórica”, ubicada en la intersección de las calles Colón y Rivera Indarte, fueron progresivamente mudadas a un nuevo edificio, en la calle Alvear (edificio que a su vez debió ser readecuado para albergar las tareas internas y de atención al público). Finalmente, y como resultado de tales movimientos, en el momento de escritura de este libro el edificio de la calle Colón prác-

ticamente solo es sede de la Tesorería, y el resto de las funciones y trámites se realizan en el nuevo edificio de Alvear 15.

- 4) Bancarización: en el mismo año 2008 se inició la supresión del pago presencial en la sede, produciendo un proceso masivo de “bancarización”, lo que desde el punto de vista de la gestión en sí misma permitió reasignar personal y espacio físico a otras funciones (ver infra, sobre el Espacio Illia como lugar de pago).

El proceso de modernización administrativa tuvo también una importancia fundamental en lo que respecta al desarrollo de controles en un amplísimo espectro de asuntos, desde la detección de incompatibilidades (beneficios simultáneos) hasta errores en la liquidación o la movilidad, pasando por el otorgamiento o pago indebidos, por incumplimiento de condiciones o por fallecimiento, respectivamente. Ello supone la interconexión permanente y segura con otros organismos para la actualización de la información, tales como el registro provincial para la baja por fallecimiento, las disposiciones de aumentos de haberes del personal en actividad para la correcta administración de la movilidad, las altas de beneficios de otros organismos (nacionales o de otras provincias), etcétera. En ello jugó un papel importante el desarrollo del SIJCOR, un programa muy adaptado a las características de la provincia y de ciertos organismos, que conecta bases de procesos críticos, similar al utilizado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en el nivel nacional y para cuya instalación se contó con el asesoramiento y colaboración de ese organismo,³¹ a fin de convertir adecuadamente la información al SICOSS (Sistema de Cálculo de Obligaciones de la Seguridad Social del organismo nacional). Según el Informe Anual 2014, la aplicación del SIJCOR permitió que desde ese año el 90% de los organismos empleadores enviaran a la caja las declaraciones juradas en tiempo y forma, de modo de integrar el devengamiento de haberes, aportes y contribuciones correctamente.

Hasta aquí describimos los alcances y contenidos del proceso en lo que hace al funcionamiento de las estructuras centrales. En cambio, la referencia al desarrollo del software para la reingeniería de procesos y controles sirve como

³¹ El SIJCOR es el aplicativo electrónico utilizado para la comunicación mensual de las nóminas salariales de cada entidad empleadora, adoptado en 2011. Se convierte así en un sistema integral de presentación de declaraciones juradas de aportes y contribuciones diseñado especialmente para los siguientes organismos públicos de la provincia: Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros; APROSS (salud) y Seguro de Vida.

conexión para referirnos a la “modernización administrativa” en organismos de menor nivel; municipios, principalmente.

En efecto, el proceso de reforma administrativa tuvo un escenario crítico en los municipios. En buena medida, esa criticidad deviene del número de municipios, en doble sentido: por un lado, porque municipal es el origen de una alta proporción de los actuales y futuros beneficiarios;³² en segundo lugar, porque ese número significa un volumen igualmente alto de empleadores cuyos procesos de trabajo es necesario introducir en los nuevos procedimientos y entrenar en las nuevas tecnologías, y hacerlo de manera relativamente estandarizada. Por ello, es comprensible que una parte importante de los expedientes atrasados se debiera a casos municipales, así como el hecho de que desde 2008 en adelante, los esfuerzos desarrollados para la informatización de la gestión y de los registros enfocaran muy especialmente las condiciones de funcionamiento de los gobiernos de municipios y comunas.

De los tres procesos que antes consignamos como fundamentales –recaudación, otorgamiento (de beneficio) y pago– corresponde a los municipios una acción directa de primera importancia en la primera de ellas: la recaudación en lo previsional (incluyendo las responsabilidades como empleadores del sector público). Pero a la vez en el ámbito municipal se desarrolla una tarea fundamental, que es el correcto registro de la historia laboral, pues luego será la base para la liquidación de los beneficios. Las fuentes han sido diversas (centrales o de los mismos gobiernos municipales), pero coincidentes: las condiciones fueron enteramente transformadas, tanto con respecto a la gestión cotidiana como al registro y custodia de la documentación. Concretamente, se pasó de la gestión dependiente de los perfiles personales de empleados y empleadas al desarrollo de softwares de diversa complejidad, y al almacenamiento de datos, más que físico. Ello implicó incluso la ampliación de espacios de trabajo por liberación de depósitos y archivos.

“Todas” es la respuesta de los funcionarios municipales cuando se pregunta cuáles fueron las áreas más involucradas en la reforma (específicamente, en este caso en setiembre de 2015). Sin embargo, para el tema de este libro hay dos que es necesario destacar: las áreas de Personal y las de Estados Contables o Económico-Financieros. Las primeras debieron incorporar una serie de rutinas y de información que permite mantener correctamente actualizada la base de funciones, categorías y remuneraciones sobre la cual se realizan operaciones me-

³² El 20% de los aportantes y el 15% de los beneficios de la CJPYR pertenecen a municipios (incluyendo la Ciudad de Córdoba).

dulares del sistema previsional, como la movilidad jubilatoria. Las segundas –las áreas contables– debieron integrar procesos hasta entonces compartimentados. Por caso, el funcionamiento actual permite que el municipio cobre impuestos, pague sueldos, reciba coparticipación y deposite sus propias contribuciones o fondos con una mayor economía de operaciones: “*Por teléfono nos avisan cuánto tenemos que descontar de lo que es nuestra coparticipación, y con eso pagamos*”, nos explican en un municipio del centro de la provincia.

Como escenario, el de los municipios fue también crítico por la gran diversidad de situaciones en cuanto a tamaño, complejidad y competencias, verdadera barrera para la estandarización que mencionamos antes, esencial para una cierta confiabilidad, mientras las condiciones son muy dispares. Tanto en la casa central como en los propios municipios hay referencias al hecho de que la reforma no puede ser dada por supuesta sin más: se requiere capacitación, recursos y tiempo. Puede decirse que, si bien en el trabajo de campo recogimos visiones y evaluaciones globalmente positivas, resta aún un largo recorrido por cumplir, tanto en términos de resultados como de medios y estrategias para poner en juego.

Esta suposición crece si se valora la inversión en personal especializado y en la realización de capacitación de la planta que han realizado municipios más dotados económica e institucionalmente (que, por ejemplo, han podido migrar datos a bases propias y recodificar con objetivos autónomos), y se lo compara con las condiciones que enfrentan municipios y comunas del “norte más rezagado”; vaya como ejemplo que, según manifestaban funcionarios tanto municipales como del organismo central, hay comunas que incluso por su pequeñísima escala ni siquiera “suben los datos” a las plataformas compartidas, lo que significa que áreas de gobierno íntegras quedan subregistradas. De hecho, los propios informes institucionales consignan que el 10% de organismos empleadores que aún no cumplen con la entrega de declaraciones juradas (ver *supra*, aplicativo SIJCOR) corresponde a comunas del interior de la provincia, rezagadas en el desarrollo de la tarea; y también cabe señalar que se aplican multas por incumplimiento, estandarizadas en un 10% del total de la recaudación, y que los mismos informes reportan que “la mayoría de las multas son aplicadas a municipios y comunas del interior provincial” (CJPR, 2014). Finalmente, en conjunto es posible esperar que esa desigualdad entre unidades de gestión crezca, dado que el proceso de modernización continúa su curso con readecuaciones normativas destinadas a acercar con más precisión las condiciones previsionales del jubilado o retirado a las laborales. Ello requiere aún más participación por parte de los gobiernos departamentales y de las oficinas comunales, lo que a nuestro juicio

ensanchará la brecha, pues hará que los municipios en condiciones de asumir algunas de esas tareas y de desarrollar iniciativas se vean estimulados a hacerlo y se “despeguen” de los más desaventajados.

Por último, plantearemos los aspectos más importantes de lo que ha significado el proceso de “modernización administrativa” para los afiliados a la CJPR, que puede descomponerse en dos momentos: el de su implementación y el de las salidas o resultados. Con respecto a estos últimos, los beneficios han sido indudables: los tiempos de resolución se acortaron sustantivamente y los trámites se simplificaron desde el punto de vista de lo que el afiliado debe presentar para iniciar la solicitud de un beneficio, lo que se hizo especialmente notable entre 2013 y 2014 (contribuyó a ello la regulación contenida en la Circular 32/14). Uno de los directores decía “... *somos el mismo Estado*”, como justificación autocontenida de la eliminación de requisitos.³³ Así, la certificación laboral o la fotocopia de DNI, por ejemplo, son dos de las documentaciones que desde entonces provee la misma caja, sea porque es extendida por organismos estatales que la caja directamente gestiona, como en el primer caso, o porque el afiliado ya ha presentado el documento en otras ocasiones y se encuentra almacenado digitalmente, el segundo. A medida que se fue avanzando en esa dirección, también se ha ido llegando más lejos en la tramitación digital, al punto que hay gestiones que se hacen enteramente de ese modo. Por ejemplo, la pensión derivada prácticamente ha pasado a ser conocida como “pensión web”, pues el o la solicitante no necesita concurrir a la sede: dado que ya se constataron las condiciones laborales del causante (jubilado o jubilada que ha fallecido), solo queda por certificar el vínculo y el derecho al beneficio, por alguno de los lazos que establece la ley. Su demora ya se ha estabilizado en un mes. Y un camino similar podría seguir la jubilación, pues entre 2015 y principios de 2016 se aceleró ese segundo trámite, que en rigor es mucho más crítico. El sistema contempla una serie de contactos no informáticos, al menos en el período de desarrollo del proyecto y en 2016 se dio comienzo también no solo al trámite, sino a la capacitación del personal involucrado y cuadros medios. Durante la elaboración de este libro fueron produciéndose algunas presentaciones de la experiencia en foros internacionales.

En cambio, en lo que respecta a la otra faceta, la de la implementación como experiencia para los afiliados mismos, las cosas no han sido tan estimulantes como se las ve institucionalmente. Ello ocurre porque el recorrido hasta este punto, sin duda satisfactorio como proceso de gestión, para las personas

³³ Esa misma expresión se encuentra en el Informe Anual 2014 (CJPR, 2014: 52).

estuvo hecho de sucesivas imposiciones, sin excepciones, para que se avinieran a los nuevos procedimientos. Y ello requirió una alfabetización básica en informática de la cual, por razones generacionales, una alta proporción de esas personas carecía. Esto pudo ser verificado en el curso del trabajo de campo: jubilados que hacen reclamos acompañados por varios hijos, para “que sean muchos para entender”; o acompañantes que directamente hacían el trámite, por la imposibilidad de lograrlo por parte del titular.

Es cierto que el evidente desfasaje entre los requerimientos y las competencias efectivas progresivamente va afectando a menor proporción de afiliados, ya que se incorporan personas que han tenido mayor contacto y entrenamiento con la tecnología. Pero no puede menos que pensarse en sistemas más asistidos, que no carguen sobre la generación presente el peso de la transición; en particular, porque para este grupo ese peso no se alivia sino que se acentúa, ya que los nuevos procesos que se informatizan significan nuevas operaciones que el afiliado debe hacer. Debemos recordar que no es un asunto que se presenta solo para los trámites de la CJPYR sino que es parte de la política del Estado provincial ya mencionada (Ciudadano Digital), que en simultáneo con los atractivos que la administración central provincial genera para la incorporación al programa, instituye condiciones para que otros organismos condicionen los trámites a la inscripción. Esto es lo que sucede con la CJPYR, precisamente: las personas deben obtener un turno para cualquier gestión (no hay “demanda espontánea”) y la condición para ese turno es la inscripción en CIDI. De esa manera, cada organismo (y la caja entre ellos) se convierte en una “ventanilla” de CIDI, en el que hasta cierto punto se brinda asesoramiento para la gestión de la cuenta (y la clave) que cada ciudadano debe tener. “Hasta cierto punto” es una expresión que usamos deliberadamente, ya que algún usuario refirió que, ante las dificultades para la gestión, el propio personal de la caja le había recomendado concurrir a un comercio de la zona para obtener la clave de nivel de seguridad I, que es la genérica de CIDI (la caja requiere nivel de seguridad II). Efectivamente, hay carteles que anuncian el servicio en varios negocios cercanos.³⁴

³⁴ Estos fenómenos de pequeños (o grandes) nichos de comercialización asociados a los procesos burocráticos masivos son habituales: lo que referimos en la Caja es similar a lo que se encuentra en los alrededores de las UDAI de la ANSES, con la tramitación del CUIT, de un turno o de certificación negativa. En definitiva, podría ser considerado como el sucedáneo de las fotocopadoras que rodean a los organismos públicos, o de las “escribanías” para la certificación de fotocopias, habitualmente cercanas a las áreas de Tribunales.

El sistema de producción y publicación de información

La CJPYR de Córdoba ha desarrollado, y dispone actualmente, del sistema de producción de información previsional más importante del país; así es reconocido por todo aquel que circula en cualquiera de los espacios y niveles institucionales vinculados con el tema, cualquiera sea su posición institucional o político-partidaria.

Como ya fue consignado, los desarrollos en esta materia son explícitamente inscriptos en el objetivo de la *transparencia*,³⁵ presentada como una condición transversal al conjunto de la gestión. En ese sentido, así como se consignan experiencias como el del programa Datos Abiertos de España, como modelo de gestión los documentos vinculan las iniciativas propias con las de Gobierno Abierto en el nivel nacional e internacional (Programa de Gobierno Abierto de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional de 2012 y Alianzas de Gobierno Abierto/Open Government Partnership [OGP], respectivamente). En la segunda dimensión, además, en 2013 se produjo la incorporación de los representantes gremiales que comentamos al inicio del apartado, interpretada como política que promueve la participación de los distintos sectores involucrados.

Con respecto específicamente a la producción de información, la batería de publicaciones permanentes de la CJPYR está compuesta por:

- 1) Informes anuales, definidos como el compendio de información y análisis sobre la situación del sistema previsional provincial. Consta de una memoria institucional, una memoria estadística y los estados contables.
- 2) Estados contables, con el propósito de someter a difusión anual el control sobre el registro de ingresos y erogaciones, así como la calidad de los mismos. Según informan las autoridades, desde el año 2008 ese informe es sometido a auditoría externa. Su periodicidad es anual.
- 3) *Informe Estadístico de la Seguridad Social* (IESS): su objetivo es dar a conocer series estadísticas actualizadas enfocadas en las erogaciones previsionales corrientes. Se compone de cinco capítulos (Resumen, Beneficios, Beneficiarios, Evolución de Beneficios con altas y bajas, Masa Previsional Bruta), con lo que se cubre ese espectro de variables. La publicación es mensual.

³⁵ En realidad, la transparencia se establece en algunos documentos como objetivo, y en otros como “línea estratégica”, “requisito” o directamente como “política de transparencia”, siempre presentada en asociación con la rendición de cuentas.

- 4) Informe de movilidad: se trata de un informe en el que mensualmente se consignan los sectores que han recibido reajustes en los haberes, así como el impacto de estos en el estado financiero del organismo.
- 5) Informe Financiero es de periodicidad trimestral, cuyo objetivo es dar difusión al estado de equilibrio/desequilibrio del sistema previsional en su conjunto, así como a sus fuentes de financiamiento.
- 6) Informe de Recursos Humanos es de naturaleza estadística y describe características de los empleados (distribución según edad, nivel educativo, condición laboral, etcétera), así como de su desempeño (llama principalmente la atención el informe sobre las razones del ausentismo, horas extras abonadas, etcétera). Se publica mensualmente.
- 7) Informe de Cajas Profesionales: es el más recientemente incorporado, ya que su primera publicación es de 2014. En él se expone información estadística, contable y actuarial de las cajas previsionales para profesionales.

Asimismo, se realizan algunas publicaciones ocasionales, y otras de menor densidad técnica. Entre las primeras se encuentra el informe iniciado en 2013, desarrollado en 2014 y culminado en 2015, denominado “Proyección actuarial de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la provincia de Córdoba, 2014-2050”, consistente en un estudio que proyecta la evolución de los ingresos y egresos previsionales para el período indicado. Ese trabajo, que se basa en un modelo actuarial, tiene objetivos de gestión y no puramente informativos o de “rendición de cuentas”, y se espera del mismo la detección de tendencias y problemas que deberán enfrentarse en los años siguientes. En lo que hace a las publicaciones de carácter más general, se encuentra el boletín (mensual) *La Caja al Día*, que contiene información estadística general y básica y novedades de interés para beneficiarios, empleadores, abogados y apoderados. Se envía por vía electrónica a los suscriptores.

Los avances de la gestión de Osvaldo Giordano al frente de la CJPR en materia de producción de información y puesta a disposición sin restricciones colocó al organismo en una posición de liderazgo y reconocimiento incuestionable en la materia.³⁶ Ese desarrollo cobra aún más visibilidad cuando se lo

³⁶ Por cierto, podría haber la posibilidad de que existiera información que no se releva, o que, haciéndolo, no es publicada. Sin embargo, hemos rastreado esa posibilidad y no dimos con información que pudiera ser solicitada; por lo tanto, tampoco pudimos probar nosotros mismos la denegatoria de una solicitud y en las búsquedas no conocimos episodios de ese tipo.

compara con el proceso experimentado por los sistemas de información del resto de los organismos provinciales y, más aún, con el de la ANSES, que fueron en sentido exactamente contrario. De esa manera, la provincia de Córdoba fue ganando protagonismo y voz autorizada en los debates nacionales, tanto los específicamente previsionales como los más genéricos. En el curso de nuestro trabajo de campo vimos cómo, a la menor mención al asunto, autoridades o especialistas de otros organismos (provincias o jurisdicciones) se apresuraban a mencionar el caso cordobés como ejemplo para el desarrollo de un sistema de información al que se consideraba necesario. Incluso, es habitual que grupos de trabajo de otras provincias soliciten visitas o sesiones de asesoramiento sobre distintos aspectos; es decir, no solo sobre la producción de información, pero siempre se incluye esa área.

Claramente, el contraste entre las políticas nacionales y las provinciales respecto de la producción de información ha sido en sí mismo un objeto de política de “la Caja”. En la documentación institucional, la insistencia en la transparencia –a la que ya nos referimos– es mucho más que un recurso de educación ciudadana: fue parte de una polémica contundente y sistemática con el Gobierno nacional que las autoridades cordobesas intensificaron a medida que se extendían la intervención del INDEC y los procesos con efecto dominó asociados a ella en el resto del sistema nacional y provinciales afines. “La generación y difusión de información en las instituciones públicas es un eslabón central en la rendición de cuentas y en la posibilidad de transparentar la gestión promoviendo mecanismos de control social, generando confianza” es un párrafo que, palabras más o menos, reaparece en diferentes documentos. La insistencia en asociar “buena información” con “buena gestión pública” (“mejora constante del servicio”) y –sobre todo– “responsabilidad y decencia” es una línea que no se abandonaría en todo el período estudiado en este libro, y que no enfrentó oposición de ningún sector; ni siquiera del sindicalismo, que podría haber objetado alguna de la información sobre el personal de la CJPYR a la que ya aludimos (v.g., ausentismo en el Informe de Recursos Humanos). Sin embargo, ello no ocurrió y, por el contrario, la estrategia argumentativa se reforzó. Por supuesto, no es fácil encontrar “buenas razones” para ir contra una política de información a la ciudadanía. Más bien, lo contrario.

Los procesos de gestión (II): política, políticas y territorio: un análisis de los procesos de gestión y de la estrategia territorial de la Caja de Jubilaciones de Córdoba entre 2008 y 2015. “El Illia”: de Hogar de Día a Espacio Cultural y programa

Como anunciamos en la presentación del apartado, aquí describimos y analizamos la política de “despliegue territorial” del organismo provincial; política que asimilamos con lo que resulta el principal exponente de esta “construcción del territorio” desde la política de Seguridad Social en la provincia de Córdoba: la iniciativa del Espacio Illia y de la Red de Amigos del Espacio Illia. En este punto queremos hacer dos señalamientos de distinto orden: el primero es que abordamos “la cuestión territorial” como una dimensión de las políticas y de las instituciones que representa lo que podríamos denominar “la espacialidad material de referencia de lo jurisdiccional”; es decir, del Estado y del gobierno (ambos), en sus diferentes escalas (v.g. provincial, municipal, nacional, etcétera) (Catenazzi y Quintar, 2009). Sin embargo, “construir el territorio” es más que delimitar jurisdicciones: es producir identidades, separaciones, fusiones, y es por eso que en esta investigación el concepto y la definición empírica de “territorio” articula el análisis “en sí” y el comparado. El segundo señalamiento es, en realidad, una advertencia para el lector: hemos fundido en una sola las dimensiones institucional-organizativa y la protección social del Espacio Illia. Tomamos esta decisión porque nos inclinamos por hacer una presentación integral de dicha institución (llamada Espacio y Red de Amigos del Espacio Illia), debido a que el carácter novedoso de sus contenidos y del proceso (de su espíritu, según lo interpretamos) corrían el riesgo de perderse en una presentación “por dimensiones”, como desarrollamos el resto del análisis.

La presentación y análisis del Illia, en la cotidianeidad cordobesa, requiere distinguir entre tres referentes empíricos: el primero es el Hogar de Día Modelo Arturo Umberto Illia que –como dijimos en el apartado dedicado a los antecedentes históricos– fue creado en 1986 y que actualmente no existe como tal. El segundo es el Espacio Sociocultural y Recreativo para Adultos Mayores Arturo Illia, nombre con el que aquel fue rebautizado en julio de 2013, mediante la Resolución 248 de la CJPR, pretendiendo con ello sintetizar una reorientación en la concepción de la vejez, de la población atendida y de la institución. Estas dos primeras formas institucionales se refieren a actividades que durante los treinta años desde la primera creación, se realizaron y siguen realizándose exclusivamente en la ciudad de Córdoba, en el mismo predio. La tercera referencia, finalmente, corresponde al Programa Red de Amigos del Espacio Illia, creado

con el propósito de extender la experiencia del espacio recreativo de la Capital al interior de la provincia. Actualmente, las dos formas institucionales existentes (Espacio y Programa Red) están respaldadas en la legislación; concretamente, en la Ley 9884/2011, que en su artículo 5 modifica la Ley 8024, del régimen de beneficios, para proveer fondos de asignación específica. Dicho artículo dice: “Créase el ‘Fondo de Financiamiento de Actividades Recreativas y Sociales’ con el objeto de financiar cursos, talleres de formación, obras de infraestructura y otras actividades que se brinden en el Hogar de Día ‘Dr. Arturo Umberto Illia’”. Asimismo, podrá ser destinado a solventar actividades de igual naturaleza que se desarrollaren en el interior de la provincia mediante convenios con organismos no gubernamentales”.³⁷

Consignamos una clave institucional que está presente en la normativa, que tiene vigencia para las tres “formas” del Illia y que entendemos que debe ser tenida en cuenta como parte de la lectura de la reconstrucción histórica y del análisis que haremos a continuación: la legislación mediante la que fue creada la caja deja un espacio de relativa indefinición, tanto en términos de prestaciones como de población. En cuanto a las prestaciones, el artículo 3 de la Ley 5317/1971 (de creación del organismo) señala que el mismo estará a cargo de “la gestión y administración del régimen de Previsión y Bienestar Social”, expresión con la cual se amplían explícitamente (pero también de manera imprecisa) las responsabilidades propias de un organismo previsional en sentido estricto. La segunda característica es que al definir su población, las obligaciones desbordan la jurisdicción provincial en los términos habituales de la seguridad social; ello ocurre en el mismo artículo, que expresa “... para agentes de la administración provincial y municipal y *otros sectores incorporados o que se incorporen mediante ley o convenio, fijando su domicilio legal en la Ciudad de Córdoba*” [destacado nuestro]. Se trata de dos definiciones que son simultáneamente puntuales, casi (solo) enunciativas y de límites y contenidos imprecisos, que hacen del Illia una experiencia singular.

Comenzamos con el Hogar de Día. Como hemos consignado oportunamente, el 16 de octubre de 1986, y bajo la presidencia institucional del Dr. Rolando Villagra, el entonces Hogar de Día Arturo Umberto Illia fue inaugurado en un predio propio localizado en José C. Paz 539 (pleno centro de la ciudad de Córdoba), donde hasta aquel momento la caja promovía actividades culturales (más aún, ese había sido el lugar del Teatro Argentino). La creación del hogar de día incluyó diseñar y reacondicionar íntegramente el lugar, iniciativa que

³⁷ Con ese texto, el artículo 5 de la Ley 9884 sustituye al artículo 117 de la Ley 8024.

corrió por cuenta de la Presidencia de la Caja.³⁸ Su estética fue pensada como simulación de una plaza, o como plaza techada, pues se asociaba al adulto mayor sano y socialmente integrado a la imagen de las plazas naturales tradicionales; tal como señala el libro institucional, no debía asemejarse a “... un geriátrico sino (a) un ambiente para la recreación y el esparcimiento” (CJPYR, 2013: 190).

El Hogar de Día Modelo tuvo una primera época de mucha vitalidad, durante la cual cumplió más que satisfactoriamente sus objetivos originales: en él se desarrollaron actividades científicas, culturales, sociales y de esparcimiento de todo tipo; se dictaron talleres de aprendizaje de oficios y albergaba también —en sus inicios— servicios de asistencia médica, social y personal. La capacidad era estimada en seiscientas personas, pero a menudo fue excedido en el límite de demanda. Algunas de las actividades fueron socialmente difundidas más allá de los círculos de participantes, como el Coro Estable “María Elena Walsh”, algunos talleres artísticos (teatro, danzas, pintura, tejido) y la escuela primaria para AAMM denominada Centro Educativo de Nivel Primario para Adultos (CENPA).

Según el material de historia institucional, el hogar de día tuvo “una vida que no pudo sustraerse de los vaivenes políticos, sociales y económicos que atravesó el país” (CJPYR, 2013: 191), explicación para lo que parece haber sido un proceso de deterioro y de paulatino abandono de actividades: las que persistieron, lo hicieron por iniciativa o interés de los participantes, tanto de los docentes voluntarios como de los AAMM asistentes, sin control alguno e incluso con modalidades de autogestión y cobro, en algunos casos (en entrevistas recogimos la expresión de que la filosofía era “... *el que quiera dar un taller, que lo dé*”). Finalmente, hacia la segunda mitad de la década de 2000, el local parece haber devenido en un lugar de cobro de los beneficios, donde la caja pagaba los haberes a los cinco mil titulares no bancarizados que aún existían; como lugar de trabajo, era considerado un castigo para el personal destinado allí.

Debe decirse que esta reconstrucción es bastante tentativa, más resultado de un ejercicio de historia oral que de investigación documental y bibliográfica. Y no nos referimos solo a este capítulo sino también a las fuentes consultadas (publicación, presentación institucional de la experiencia a un organismo internacional, tres entrevistas, recortes periodísticos). Las referencias coinciden

³⁸ En general, el Hogar de Día es un centro que brinda atención durante la jornada diurna a personas que no viven en el lugar. Puede tratarse de hogares de día para NNA o AAMM, según el caso. El hogar de día es considerado una alternativa intermedia entre la autonomía o autovalía y la internación completa (es decir, la completa falta de autonomía).

casi punto por punto, aunque hay pocos “hechos” precisos para los primeros quince años que estarían descriptos de esta manera, como si hubiera una única fuente del relato, que circula con pocas modificaciones y reinterpretaciones. “No hay mucho escrito sobre los objetivos que se buscaban al inicio”, dijo en 2015 la entonces directora del Espacio Arturo Illia, Sol Rodríguez. Así, la transmisión oral manda.

Como indicamos en apartados anteriores, en diciembre de 2011 el nuevo gobernador José de la Sota renovó la designación como Presidente de la Caja a Osvaldo Giordano, quien inició su segundo mandato. Este hecho fue algo más que el comienzo de un nuevo período en la función: se inició una nueva etapa institucional, radicalmente diferente, que sería definitiva en la transformación del organismo en su conjunto, y del (hasta allí) Hogar de Día en particular. Los primeros pasos habían sido dados casi un año antes, con la sanción de la Ley 9884, cuyo artículo 5 muestra dos aspectos: por un lado, la decisión de expandir y reorientar drásticamente el papel y las actividades de lo que a partir de entonces se llamó Espacio Social Recreativo y Cultural Arturo U. Illia, para lo cual se le destinaba un nuevo fondo, conformado con los aportes de los afiliados que vuelven a la actividad. Por otro lado, significó el inicio de la que ha sido llamada “política de descentralización”³⁹ hacia el interior provincial, que fue anunciada como actividades a desarrollar “en el interior de la provincia mediante convenios con organismos no gubernamentales”. Como se ve, las condiciones institucionales y el financiamiento fueron generados simultáneamente.

En el predio de la calle Gral. Paz este segundo período requirió mejoras y reacondicionamientos edilicios, la conformación de un equipo de trabajo bajo nuevas autoridades y un plan agresivo, que incluyó una intensa campaña de visibilización social de la caja y de las actividades del Espacio Recreativo. Sol Rodríguez, profesional de comunicación y periodismo en quien Giordano deposita habitualmente las tareas de prensa e imagen,⁴⁰ fue designada directora del Espacio Illia en febrero de 2012 y llevó adelante el proyecto. Un año antes se había dispuesto otra modificación sustancial –al desactivarlo como lugar de pago–, con el propósito de fijar otras finalidades y de desarrollar otras actividades.

³⁹ Concepto que revisaremos más adelante.

⁴⁰ En las redes sociales y profesionales de Internet, Rodríguez consigna sus antecedentes: fundación IDESA, que Giordano dirige; la Caja de Jubilaciones de Córdoba y, en los días de redacción final de este capítulo, también en el Ministerio de Finanzas de la provincia, cuya titularidad asumió Giordano a partir del triunfo de Schiavetti, como gobernador para el período 2015-2019.

Desde entonces, el Espacio Illia realiza talleres, seminarios y cursos de manera regular y programada; alberga eventos socioculturales (festejos, recitales y espectáculos) y actividades recreativas (paseos y viajes) para población mayor de 55 años, con independencia de su condición previsional (beneficiarios y beneficiarias provinciales y nacionales, y aún sin beneficio previsional) y con el único requisito de ser autoválidos. Asimismo, se ha dado una estrategia de posicionamiento como referente en la temática de la tercera edad, básicamente por establecer acuerdos y relaciones con grupos de estudio académicos y técnicos (universidades Nacional y Católica de Córdoba, especialistas en gerontología del país y del exterior que visitan la ciudad y la provincia; grupos de especialistas en derechos humanos, etcétera), lo que lo ha convertido en sede de jornadas, de instancias de capacitación y hasta de un congreso de especialistas.

Se obtiene una aproximación al orden de magnitud de la movilización institucional y personal que implicó el proceso desarrollado señalando que en 2012 (primero de la puesta en marcha del nuevo proyecto, con nuevas autoridades formalmente constituidas) se dictaron 60 talleres, de los que participaron activamente 950 AAMM; mientras en el año 2015 se dictaron 113 talleres, con un total de casi 1.600 AAMM participantes (en muchos casos, en más de una actividad).

La nueva etapa se sostiene en dos pilares: representar un paradigma conceptual y sociopolítico (aspecto en el que más insisten las autoridades, aunque con matices) y cimentar una institución. Respecto del primero, los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad (derivados de la Resolución 45 de la Organización de las Naciones Unidas sobre la “Tercera Edad”, del 16 de diciembre de 1991)⁴¹ son permanentemente consignados como “principios rectores de la tarea” en distintas presentaciones institucionales (entrevistas, ambientación, documentos y publicaciones); además, es reiterada la referencia a los nuevos paradigmas que sigue la política institucional, “... que promueven la autonomía del adulto mayor y un envejecimiento activo, participativo y saludable” (video en sitio web de la caja). De ese modo, toma cuerpo una retórica que simultáneamente convoca al adulto mayor a un modo de vida más activo y al entorno social, a revisar y revertir las concepciones tradicionales sobre esa etapa de la vida. En ese contrapunto, la institución se compromete en el resguardo y garantía de condiciones para el ejercicio de los derechos que implican esas convocatorias.

⁴¹ *Clarín*, 21/12/1998.

Lo que llamamos “el pilar institucional”, en cambio, puede ser desagregado en tres elementos, que trataremos a continuación: el financiamiento, la adhesión de la provincia a la ley nacional de voluntariado y la definición de la población a la que están destinados los servicios. Como señalamos al inicio del capítulo, esta es designada como “los adultos mayores de la provincia de Córdoba”, con lo cual explícitamente se extienden los alcances a toda la población adulta mayor que reside en la provincia, y no solo a la que en términos previsionales y pres- tacionales en general se encuentra bajo jurisdicción del gobierno provincial.⁴²

El primer punto es el del financiamiento. Como ya dijimos suficientemen- te, la Ley 9884 creó el Fondo de Financiamiento de Actividades Recreativas y Sociales, y puede decirse que, junto con la eliminación de la actividad de pago de haberes que se hacía en el predio del hogar de día, representó el primer capítulo de la transformación y creación institucional. También dijimos que el fondo —que le dio al nuevo proyecto una autonomía inédita— se alimenta de los aportes y contribuciones de los jubilados que reingresan a la actividad. En el año 2015 los ingresos totales⁴³ ascendieron a casi 61.000.000 de pesos y los egresos (también totales) a 34.600.000 pesos (Informe anual 2015: 92). Se estima que el pago del personal destinado al Espacio Illia insume el 29% del total de los egresos y el pago a los voluntarios que dictan talleres y son res- ponsables de otras actividades, el 10%. El informe consigna también gastos de personal destinados a psicólogos, comunicadores y otros profesionales, aunque no establece la cuantía; sin embargo, podría estimarse en algo similar a otro 10%, pues más adelante se señala que “algo menos de la mitad de las erogaciones corresponden al rubro personal” (CJPYR, 2015: 92-93).

La oportunidad es propicia para incorporar la información y el análisis correspondiente al tercer referente involucrado con el Illia: la Red de Amigos del Espacio Illia, creado por Resolución Serie F300/2013. En los documentos propios es definido como un programa que asume “un enfoque de derechos e inclusión social” y que concreta una estrategia de “... expansión de las actividades integrales de capacitación, sociabilización y entretenimiento que se desarrollan en el Espacio Sociocultural y Recreativo Espacio Arturo Illia” (CJPYR, 2015a: 3 y 4).

⁴² Las ambigüedades del lenguaje: cuando se escucha o se lee “los viejos de la provincia”, el entrevistador debe preguntar, según el interlocutor: “¿de la provincia o del gobierno provincial?” Esa distinción es fundamental para nuestro tema.

⁴³ Vale decir, los ingresos que financian las actividades del Espacio Illia y del Programa Red de Amigos, con sus subprogramas.

Se trata de un programa que aunque es presentado con el propósito de “descentralizar”, en realidad lleva hacia el interior provincial un programa centralizado (el del Espacio Social y Recreativo) y lo concibe y gestiona de manera *desconcentrada*. Creemos que esta es una descripción más ajustada a la naturaleza y dinámica del programa, pues hasta su nombre (Red de Amigos del Espacio Illia, con sede en la capital provincial) da cuenta de la matriz centralista provincial; por otra parte, el presupuesto sigue siendo uno y único, y las distintas unidades que participan del programa solicitan fondos actividad por actividad (y no con un presupuesto de gestión descentralizada), lo que se hace operativo mediante la gestión de subsidios no reembolsables, siempre que se cumplan los requisitos de inscripción jurídica para las organizaciones. Los subsidios tienen por lo general montos tabulados (actualizables) para el pago de talleristas, a los que a veces se agregan reembolsos de gastos.

Esa arquitectura y dinámica de contrapunto centralismo-desconcentración se articula (o se alimenta, quizás) de un paradigma propio del Tercer Sector, en el cual cabe al Estado un papel principalmente de promoción de las iniciativas de “organizaciones de la sociedad civil”. Es así como el Programa Red de Amigos existe sobre la base de los acuerdos y convenios realizados principalmente con Centros de Jubilados de toda la provincia, con la única condición de que hayan tramitado la personería jurídica (trámite en el que la CJPRYR juega un papel más que facilitador, mediante un área con personal profesional que asesora al respecto). La afirmación de que el programa existe sobre la base de los convenios es literalmente correcta, ya que normativamente el programa fue creado como un registro de instituciones. Por supuesto, se trata de una avenida de doble mano: suele haber reconocimiento —más o menos enfático— de que la intensidad y satisfacción sociales por el funcionamiento del Espacio Illia constituyó un atractivo que expandió la red de centros adheridos y de actividades (es decir, que estimuló la constitución de organizaciones o la formalización de algunas preexistentes) y que también justificó algún desarrollo de la estructura institucional. No es banal que los propios informes anuales de la caja exhiban la Red de Amigos bajo los títulos “Expansión territorial” y “Presencia territorial de la Caja” (CJPRYR, 2015: 89), cuando lo que se hace es georreferenciar los centros de jubilados participantes.

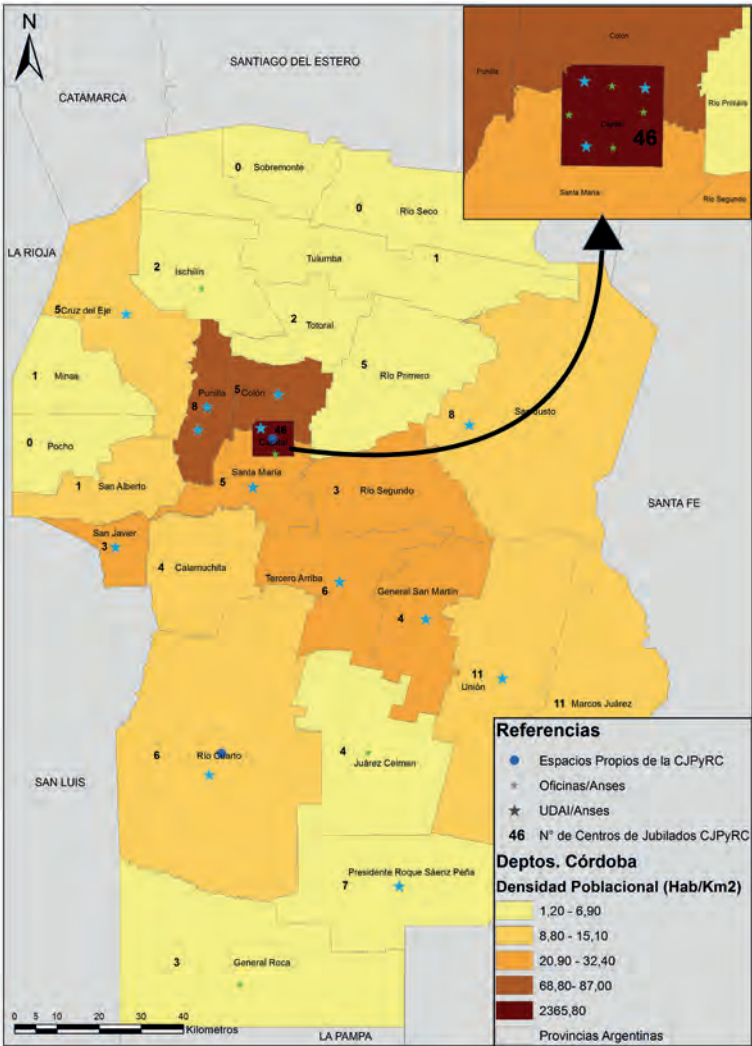
El crecimiento del programa fue exponencial: en 2013 fueron 20 los centros con los que se realizaron convenios; en 2014, fueron 111, y en 2015 se firmaron convenios con 160 Centros de Jubilados y Pensionados. Su estructura es inusualmente reducida: ocho personas de nivel técnico, de las cuales en el momento de hacerse esta investigación seis se encontraban en condición de

pasantes (alumnas de pregrado de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba) y las otras dos pertenecen al personal contratado; una arquitecta y la directora General del programa. Más adelante analizaremos las características del programa en lo atinente a lo laboral.

En el marco de este programa se desarrollan dos subprogramas: el llamado Programa Centenario (creado en setiembre de 2013), destinado al mantenimiento, mejoramiento y refuncionalización edilicia de los Centros de Jubilados con los que se convenía, y el Programa de Extensión de Talleres del Illia (creado por Resolución Serie F117/15, de marzo de 2015), en cuyo marco se llevan adelante las actividades culturales, de capacitación, etcétera en toda la provincia (incluida la ciudad Capital, por la saturación del edificio de la calle Gral. Paz).

Esto ha permitido al Programa Red de Amigos estar presente en veintitrés de los veintiséis departamentos de la provincia, e involucrar a más de cien localidades del interior provincial (Cjpyr, 2015: 89). Sin embargo, el peso de los distintos departamentos y localidades es desigual, como se ve en el mapa 1, que presenta información institucional de ambas jurisdicciones (provincial y nacional), por lo que completaremos su lectura al abordar las estrategias del sistema nacional.

Mapa 1. Provincia de Córdoba, oficinas de atención de la ANSES y de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba y Centros de Jubilados de la Red de Amigos del Espacio Illia (2015)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de: a) Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de Córdoba, Censo 2010 (INDEC); b) UDAI: ANSES Institucional; c) Oficinas de la CJPYR y Centros de Jubilados, Informe Anual 2015.

Concentrando la lectura del mapa en la información referida a la CJPYR, puede verse que las condiciones institucionales siguen el patrón territorial del que hablamos al inicio del capítulo: las dos mayores ciudades de la provincia, Córdoba y Río Cuarto, cuentan con las dos únicas sedes propias de la caja y un espacio social también propio, lo que representa una oferta de servicios y actividades y disponibilidad de personal e infraestructura incomparable con la del resto. Pese a ello, hay una notable diferencia en el desarrollo de centros de jubilados, ya que mientras en la ciudad de Córdoba se encontraban registrados cuarenta y seis centros en el primer semestre de 2016, Río Cuarto contaba con seis centros. ¿“Vitalidad de la sociedad civil” capitalina o menor iniciativa de la riocuartense? Claramente, se trata de una discusión teórica y políticamente informada; pero aún con independencia de ella, es indudable que la población adulta mayor de Río Cuarto tiene acceso a condiciones institucionalmente más ventajosas que las disponibles para poblaciones que viven en departamentos con similar densidad poblacional y con parecido número de centros de jubilados. Puede agregarse que no se trata solamente de las condiciones físicas de la infraestructura: también se destina a esa localidad el 16% del presupuesto total del Programa Centenario (CJPYR, 2015: 92).

En el otro extremo —el de las desventajas— se ve que hay tres departamentos que no cuentan con organizaciones que participen de la Red de Amigos del Espacio Illia (Río Seco, Sobremonte y Pocho), y que las tres se encuentran en la región norte de la provincia que, como hemos señalado, es la más postergada. Entre ambas situaciones, se aprecia cuán mayor es la densidad de organizaciones en funcionamiento en “el sur rico y próspero”, por contraste con la de los departamentos del norte provincial, algunos de los cuales cuentan con uno y dos centros de jubilados. Si se observa detenidamente, se verá que esos casos son perfectamente coincidentes con la descripción inicial: los departamentos que presentan hasta dos centros son, en todos los casos, de la región norteoeste; y, a la inversa, y con la sola excepción de Cruz del Eje, que cuenta con cinco centros, todos los departamentos de esa región “pobre”⁴⁴ se encuentran en esa situación. Como es sabido, la literatura es abundante en señalar que las desigualdades de partida dan lugar a una dinámica de desigualdad ampliada, y este podría ser el caso también respecto de los desarrollos institucionales y prácticas participativas. Por otra parte, puede estimarse que esta situación de

⁴⁴ En efecto, los departamentos de Cruz del Eje, Ischilín, Minas, Pocho, Río Seco, San Alberto, Sobremonte y Tulumba son los que presentan los mayores índices de NBI, en la medición tradicional.

“desigual peso” de los distintos departamentos en las actividades del Programa Illia a nivel agregado tiene su equivalente en las condiciones de vida de la población adulta mayor según su lugar de residencia, ya que propicia un acceso diferenciado a servicios recreativos, culturales y sociales. Corresponde decir que las autoridades de la caja han formulado este tema como asunto de intervención específica, habiendo desarrollado hasta el momento al menos acciones de explícita facilitación de la formalización y registro de las organizaciones. Decimos “al menos”, porque hemos recogido esa información en entrevistas; pero también porque en algunos casos parece haberse tomado la iniciativa de registrar centros de jubilados en departamentos en los que no los había, por ser esa la única forma institucional que permitiría el desarrollo de acciones del nivel central, como la organización de alguna actividad o el envío de recursos.

Con el punto que iniciamos a continuación traemos al análisis la precariedad de las contrataciones laborales con las que se lleva a cabo el programa. En efecto, el segundo elemento del pilar institucional de la función desempeñada por el Espacio y la Red de Amigos del Programa Illia, que enunciamos antes, corresponde a la adhesión a la Ley Nacional de Voluntariado Social (Ley 25855/2003), normativa que regula las actividades desde el punto de vista del personal, de manera que las mismas no significan el crecimiento de la planta. En efecto, las contrataciones se hacen al abrigo de esa ley, lo que evita el riesgo del juicio laboral y, como es obvio, abarata el costo correspondiente.⁴⁵ En entrevistas recogimos la preocupación por evitar, incluso, la modalidad de monotributo, que “*a la larga genera una obligación laboral*” (entrevista a funcionario, 9/2015). De este modo, desde el punto de vista de la estructura de personal el Espacio Illia (ciudad de Córdoba) solo cuenta con empleados administrativos y de maestranza,⁴⁶ y en 2015 con 75 profesores bajo la modalidad de voluntarios.⁴⁷ En el cuadro 3 se encuentra un comparado por región geográfica, que permite ver la extensión del trabajo contratado “por horas” (un total de 320 personas) pero al amparo de la ley de voluntariado; ello implica que no se reconoce relación laboral para

⁴⁵ La ley afirma taxativamente que la actividad de los voluntarios “se presume ajena al ámbito de la relación laboral y de la previsión social” (art. 4).

⁴⁶ No fue posible obtener el número total.

⁴⁷ No es objetivo de este trabajo –y excede nuestras posibilidades– analizar el desempeño de la Administración Pública cordobesa. Por lo tanto, solo podemos dejar señalada –y a título de observación– la cuestión de si existe correlación entre esta política (captada “desde abajo”) y el agregado provincial, en particular por lo dicho en el segundo apartado, respecto de que Córdoba ofrece uno de los esquemas de menor empleo público sobre el total de población.

ninguna cobertura más que la de la protección contra accidentes, tal como esa normativa instituye.

Cuadro 3. Participantes individuales y actividades realizadas en el Espacio Illia y Red de Amigos, según zona geográfica (2015)

	Ciudad de Córdoba	Ciudad de Río Cuarto	Resto de la provincia
Participantes (individuos)	1.575	1.068	2.530
Voluntarios (individuos)	75	49	196
Talleres propuestos	70	59	56
Talleres dictados (unidades)	113	93	225
Otros	6	0	0
Total de actividades	119	93	225

Fuente: Elaboración propia basada en CJPyR, 2015.

El tercer elemento se refiere a la población atendida. Las dos condiciones previas corresponden a lo institucional del Illia (financiamiento y formas de contratación); este tercer aspecto, por su parte, configura un aspecto sustantivo, que merece una atención especial. Nos referimos a la definición de la población destinataria de los servicios del Espacio Illia en términos de “adultos mayores” con independencia de toda filiación institucional (también de *no afiliación*), cuyas consecuencias analizamos en lo que sigue.

A nuestro juicio, en el conjunto de la experiencia del Espacio Illia en sus dos modalidades (Ciudad de Córdoba y Red de Amigos) esa amplia enunciación de la población destinataria constituye el elemento más importante. De hecho, como ya anticipamos, entendemos que la CJPyR ha estado llevando adelante una experiencia de “universalización de sus políticas”, lo que en sí mismo quizás constituya el rasgo más relevante del período, tanto respecto de lo político-institucional como a la gestión. Fundamos esta caracterización en el hecho de que las políticas correspondientes al Espacio Illia (y Red de Amigos) se dirigen sin distinciones a “*todos los adultos mayores*”, con total independencia del marco institucional en el que las personas estén inscriptas con respecto a la protección previsional. Como se sabe, la identificación de la población es el aspecto determinante de los regímenes contributivos, que sin excepción rigen los sistemas provinciales en nuestro país, el cordobés incluido. En este sentido, lo que aquí consignamos representa una experiencia de universalización “de hecho” de una

política que parte de una institucionalidad fuertemente contributiva. “Hubo y hay que vencer muchas resistencias”, nos dijeron una y otra vez distintos interlocutores. En este sentido, la experiencia “del Illia” ofrece a los objetivos de esta investigación un punto de observación no previsto, en tanto podemos afirmar que, al menos en relación con los regímenes, el programa de la gestión 2007-2015 y su estrategia de “despliegue territorial” es tanto *hacedora de universalismo hacia adentro de la categoría “adultos mayores”, como de “lo cordobés”, y así se torna en una iniciativa distinta de cualquier otra*. En efecto, creemos estar en presencia de una experiencia a través de la cual la CJPYR incluye a un sector de población de cuyo bienestar el gobierno provincial no es institucionalmente responsable (AAMM que no reciben los servicios previsionales de la CJPYR), y a los que sin embargo convoca sin establecer distinciones.

La organización institucional del sistema previsional nacional en la provincia de Córdoba: la ANSES en territorio provincial

El organismo central del sistema nacional es la ANSES, organismo creado en el año 1991 por decreto (Decreto PEN 2741/91) con estatus de organismo descentralizado en la órbita del MTEySS. Dado que en libros anteriores nos hemos ocupado del mismo (Curcio, 2011; Costa, Curcio y Grushka, 2014), en esta ocasión solo queda pasar revista a los aspectos principales de dicha institución, para detenernos en lo específico de su funcionamiento en Córdoba durante el período estudiado.

La ANSES tiene a su cargo la administración, contralor y fiscalización del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), creado por la disolución de entes “tradicionales” del sistema (Cajas de Asignaciones Familiares, Instituto Nacional de Previsión Social, Cajas de Previsión, etcétera) por el emblemático Decreto 2284/91 (más conocido como de “Reforma del Estado”). La denominación de “único” del SUSS obedece a que el mismo fue diseñado como la articulación de las prestaciones previsionales (régimen nacional de jubilaciones y pensiones, las de AAFF y la de desempleo, siendo las dos primeras el objeto de este libro. El Sistema Nacional de la Seguridad Social se completa con el Sistema Nacional del Seguro de Salud, cuya norma madre es la Ley 23661/1989.

Como nosotros mismos hemos señalado en publicaciones anteriores (Costa, Curcio y Grushka, 2014; Danani y Hintze, 2014) y en otros capítulos de este libro, y en consonancia con lo que se encuentra en la literatura, los más de diez años de nuestro período de estudio constituyeron un ciclo de expansión institucional sin igual, en las más variadas dimensiones (de la protección, del

desempeño institucional, de las esferas de la vida alcanzadas por las prestaciones, de la cobertura poblacional y territorial). Ese proceso se sostuvo en distintos procesos de ampliación institucional: la extensión de la cobertura poblacional para prestaciones preexistentes (jubilaciones y pensiones, contributivas y no contributivas); la creación de nuevos componentes en sistemas que también preexistían (AAFF, con la AUH); la creación de beneficios enteramente nuevos en cuya gestión está comprometida la ANSES (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina, Programa de Crédito Argentino)⁴⁸ y la intervención en procesos también enteramente nuevos, pero de articulación interministerial, como el programa Conectar Igualdad.

Precisamente por esas muchas transformaciones experimentadas por el organismo en los últimos años, también en trabajos anteriores postulamos que la ANSES se había convertido en la principal agencia de política social de la Argentina. Por entonces fundamos la afirmación en la expansión en cantidad y salto en la complejidad de las nuevas operatorias que se habían puesto en marcha. Por su importante efecto en las condiciones de vida de la población involucrada, entre ellas destacamos especialmente dos: en 2005, el lanzamiento por parte del Gobierno nacional de lo que posteriormente se conocería como Plan de Inclusión Previsional, pero que por entonces fue conocido por su más modesto nombre de “moratoria previsional”.⁴⁹ Por razones parecidas, aunque en otro segmento de la vida (en su opuesto, en realidad) los NNA fueron alcanzados por la conocida creación de la AUH, en el año 2009. Entre ambas políticas, se sumaron aproximadamente 7,1 millones beneficios/beneficiarios⁵⁰ en todo el país, y 300.000 beneficiarios de la AUH en la provincia de Córdoba (no se dispone de información desagregada por provincia de beneficiarios de moratoria).

En este apartado presentamos los aspectos “propiamente institucionales” del funcionamiento de la ANSES en la ciudad de Córdoba, con algunas referencias contextuales del marco provincial; tal como hemos hecho hasta ahora, el propósito es poner a disposición una reconstrucción del funcionamiento del organismo para el desarrollo de la protección social prestada por la jurisdicción nacional a las dos poblaciones estudiadas, y el recorte a la ciudad obedece al

⁴⁸ Progresar y Procrear, respectivamente.

⁴⁹ Esta moratoria fue seguida por una segunda, abierta en 2014, con fecha de vigencia hasta septiembre de 2016. El gobierno asumido en diciembre de 2015 extendió la misma por un año para los hombres y por tres, para las mujeres, a la vez que indicó que no abriría más procedimientos como ese.

⁵⁰ Un beneficiario puede tener más de un beneficio (por ejemplo, un jubilado que además cobra la pensión del cónyuge), de ahí la distinción.

hecho de que produjimos información primaria sobre la gestión exclusivamente en la capital de la provincia. En búsqueda del mayor emparejamiento posible con la estructura analítica del punto correspondiente a la CJPYR, organizamos la descripción y el análisis en la siguiente secuencia: i) modelo de gestión del sistema previsional; ii) características de la gestión impuestas por la segunda moratoria previsional (2014-2016); iii) política de desarrollo territorial, advirtiendo que una parte sustantiva de este punto integrará aspectos de la gestión de la AUH, y por lo tanto será válido también para la misma, debido a que se trata de una política de la ANSES de nivel nacional, cuyas características provinciales inciden en ambas gestiones (por ello, no reiteraremos contenidos cuando analicemos la gestión de la AUH). En virtud de los rasgos de la provincia, y en especial del escenario político e institucional en el que se desarrollaron las relaciones entre su gobierno y el Gobierno nacional entre 2008 y 2015, hemos decidido introducir el análisis mediante una breve caracterización de las relaciones sociales y políticas en ese nivel. Esto tiene el objetivo de una comprensión “en cadena”: creemos que el contexto ayudará a entender el proceso político en su conjunto, y que también dará sentido al marco de la protección nacional de ambas poblaciones en estos años, tal como ella pudo ser captada en el curso de nuestro trabajo de campo.

Dejamos un dato general, que perfila la magnitud de la incidencia de la ANSES en Córdoba: la protección previsional de dependencia nacional en esta provincia concentra casi el 85% de los beneficios que se pagan en la misma (casi 560.000 beneficios a diciembre de 2015). A ello deben agregarse las pensiones no contributivas (PNC), cuyo pago tiene a su cargo la ANSES y que para el mismo período llegaban a un total de 100.000 beneficios. Sin embargo, en términos de la protección a los AAMM, solo puede registrarse una minoría: solo el 2% (casi 2.000 beneficios). Sobre las restantes no hay datos que permitan establecer su contribución a la cobertura de los AAMM.

El contexto: alianzas y disputas en la ANSES Córdoba (¿quién manda?)

Si bien la relación nación-provincia de Córdoba atravesó cíclicos trances problemáticos antes de 2008, ese año resultó un punto de inflexión ya no solo en el nivel partidario (internamente en el Partido Justicialista y aún, entre fracciones antes aliadas) sino de la propia relación institucional.

En realidad, la afirmación precedente es válida para lo que fue el gran acontecimiento de ese año, el conocido como “conflicto con el campo”, en el que se anudaron el enfrentamiento social y político y (¿medio o resultado?) la

ruptura nación-provincia. En rigor, esa ruptura echó raíces en el hecho de que el entonces gobernador, Juan Schiaretti, primero, y quien volvió a la función para sucederlo, José Manuel de la Sota, dieron respaldo explícito al sector agrario y confrontaron de manera directa con el Gobierno nacional, tornándose en uno de los principales soportes para los reclamos del primero, en especial por su carácter de autoridades constitucionales, democráticamente electas. Aunque en algún momento pareció que ello podría suceder, los canales institucionales nunca se recuperarían de esa ruptura.⁵¹

Por cierto, es necesario evitar simplificaciones o lecturas lineales: existía una arena de conflicto previa, que justamente se relacionaba prioritariamente con demandas provinciales por transferencias y con presiones nacionales por la armonización del sistema previsional (ver capítulo 3). La reestatización de los fondos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) no hizo más que agudizar los términos de los reclamos cruzados, pues allí se inició el largo camino de los gobiernos provinciales por el reclamo del 15% de coparticipación. Así se sumó una nueva escalada en la disputa, que hasta entonces consignaba una deuda al 31 de diciembre de 2007. Un acercamiento temporario, por el cual la nación parecía haberse comprometido a saldar lo pendiente en cuotas y aceptar ciertas “particularidades” del sistema cordobés, naufragó sin retorno entre 2008 y 2009, y en 2012 se concretó la amenaza, tantas veces proferida por el gobierno cordobés, de que recurriría a la Corte Suprema con su demanda.⁵²

Sin embargo, cabe decir que la intrincada relación entre el tema de este libro y las distintas aristas del conflicto político e institucional entre Córdoba y la nación alrededor del tema previsional no es suficiente para describir y entender las condiciones de desarrollo del sistema de protección en la provincia. En ese nivel —el mesoinstitucional— han intervenido también, y de manera implacable, dos agudos conflictos, ambos presentes en otras delegaciones y localizaciones de la ANSES, aunque con particularidades en Córdoba. La primera de ellas es —y la planteamos en primer lugar porque a nuestro juicio condiciona la siguiente— el enfrentamiento del sistema judicial provincial y del cuerpo de la corporación de abogados con la política de la ANSES de limitar todo lo posible la intervención de abogados, gestores y tribunales en general. En libros anteriores nos hemos referido a la cuestión con el concepto de “judicialización del Sistema Previsional” (Beccaria y Danani, 2014), e incluso señalamos la participación

⁵¹ *Los Andes*, 12/9/2008.

⁵² *La Voz*, 27/12/2012.

que en ese conflicto y en ese proceso tuvieron distintos grupos y actores con capacidad de “hacer realidad” (medios de comunicación, principalmente). Sin embargo, es necesario decir que “el caso cordobés” es particularmente agudo al respecto, probablemente porque es conocido el papel performativo que la cultura y la tradición jurídica han jugado sobre la identidad provincial (sobre el modo de “ser cordobés”).⁵³

La influencia del sector ha sido particularmente relevante en lo que hace a la seguridad social, y su capacidad para sacudir el funcionamiento institucional ha sido proporcional. Una denuncia y causa abierta contra un estudio cordobés en 2012 fue solo uno de los más sonados casos en los que se descubrieron procedimientos fraudulentos en la tramitación de haberes. Lo mencionamos aquí porque la denuncia involucró también a miembros del personal del organismo, acusados de participar de las maniobras.

En ese marco, la gestión y la resolución institucional y política de las disputas acumularon episodios de conflicto directo; tal fue el caso del día en que debía iniciarse la atención de la moratoria 2014, ocasión en que más de un centenar de abogados entró por la fuerza en el edificio de la UDAI Córdoba I, subió hasta la oficina del gerente Regional e interrumpió las tareas. Grupos pertenecientes al personal apoyaron la protesta.

Las condiciones descriptas deben ser tenidas en cuenta en la lectura de lo que sigue, habida cuenta de que las autoridades las consideraron, permanentemente, como parte del diagnóstico de cuál sería el personal con el que podrían contar. Ello fue especialmente importante a la hora de organizar actividades que llevaban “a ANSES a la calle”. Es decir, cuando se trataba de la política de desarrollo territorial.

Los procesos de gestión (I): modelo de gestión previsional y cambios a partir de la moratoria 2014

Modelo de gestión del sistema previsional

Desde 2010 y hasta el momento de cierre de este libro, la provincia de Córdoba conformó la Regional Centro de la ANSES, que anteriormente había incluido a Santiago del Estero y La Rioja, siendo la Ciudad de Córdoba la cabecera de

⁵³ En el año 2001 fue presentado el libro *La sagrada familia*, del periodista Santiago Carreras, quien editorializa de ese modo a lo que se conoce como la “familia judicial cordobesa”.

la regional.⁵⁴ En cuanto a las sedes, al inicio del período que estudiamos, la ciudad de Córdoba contaba con una UDAI, la denominada UDAI Córdoba I, la más grande del país, condición que detentaba entonces y que conserva aún. Asimismo, funcionaban en la ciudad cuatro oficinas: Centro de Participación Comunal (CPC) Centro América, CPC Villa El Libertador, CPC Argüello y CPC Mercado Norte. Doce años después, hacia el final del período (2015), el cuadro es el que puede verse en el mapa 1, al que volvemos en este y en el próximo apartado: por un lado, funcionaba en la ciudad también la UDAI Córdoba II (abierta en 2007) y se encontraba en programa la UDAI Córdoba III (Villa El Libertador), cuya apertura significó el cierre de la oficina de esa localización.⁵⁵ Con posterioridad a 2007 se habían abierto las oficinas Deán Funes (con dependencia solo operativa de la UDAI Córdoba II, pero cuyos servicios correspondían al interior de la provincia, el departamento de Ischilín); y la oficina APYME (creada en 2010 para atención de empleadores y cerrada al cabo del primer año del nuevo gobierno). Finalmente, funcionaba y funciona también la Unidad Local de Atención de Empresas (ULADE) Córdoba, ubicada en el predio de un Centro de Salud (Panakos) y lo que se conoció como “Oficina Dirección de Empleo”, aunque nunca revistió ese estatus institucional, sino que era un centro de articulación del Progresar. En el próximo apartado volveremos a las sedes, a escala provincial, y al mapa 1.

En el concierto general no hay acuerdo claro sobre la evaluación que resulta del funcionamiento de las oficinas: las experiencias parecen ser dispares respecto de su utilidad y su eficacia, y las razones de ello, diferentes. Por un lado, en lo que podríamos decir que es una perspectiva más estructural, hemos recogido el reconocimiento de la necesidad de contar con unidades que, al dar salida a trámites de menor complejidad y por lo tanto más rápidos, pudieran aliviar la gran demanda que se descarga en las UDAI (ese es el motivo central de su creación); sin embargo, ese juicio compite con otro, según el cual las restricciones en los tipos y alcances de las tramitaciones que en ellas pueden realizarse terminarían revirtiendo más como nuevo problema y razón de reclamo que como descon-

⁵⁴ Durante el período 2008-2011 fue gerenta de la Regional Mónica Gutiérrez; en 2012 fue designado Martín Fresneda, que pocos meses después asumió como subsecretario de Derechos Humanos de la Nación, y desde entonces y hasta el final de nuestro período de estudio (diciembre de 2015), Gabriela Estévez. La nueva gestión nacional designó a Henry Blas Leis al frente de la Regional.

⁵⁵ En efecto, fue inaugurada en mayo de 2016, en apenas los primeros meses del nuevo gobierno nacional y de la gestión de Emilio Basavilbaso. También estaba en programa la apertura de una UDAI en San Vicente, lo que no se concretó al momento de la escritura de este libro.

centración y atenuación de la sobrecarga. Por otro lado, a menudo registramos críticas a los mecanismos de control y monitoreo institucional, según las cuales las oficinas serían consideradas “buenas” o “malas” en estrecha dependencia de las características que les imprimiera el personal que allí se desempeña, de características muy variadas.⁵⁶

Todo ello refuerza la importancia del funcionamiento de las UDAI, de entre las cuales destaca, indudablemente, la UDAI Córdoba I. Una importancia que su volumen justifica de manera sobrada: cuenta con una planta de “entre doscientas y trescientas personas” (el rango del dato por parte de una autoridad no deja de llamar la atención) y en condiciones “normales” atiende un promedio de alrededor de mil personas por día, número que creció desde agosto de 2014, al ponerse en marcha la Segunda Etapa del Plan de Inclusión Previsional. Pero la UDAI Córdoba I es importante no solo por su tamaño, sino porque reúne todas las funciones institucionales (desde la atención del público hasta liquidaciones) e incluye también la representación sindical y las oficinas de la cabecera de la Regional). Además, es importante por su localización: se encuentra en pleno centro, frente a la plaza San Martín, por lo que su visibilidad hace que sea frecuente escenario de protestas, actos y movilizaciones como los que referimos en el título anterior (con abogados previsionales y grupos sindicales).

Hasta la finalización del trabajo de campo de esta investigación, ninguna de las UDAI de la ciudad de Córdoba había adoptado el modelo de “gestión integrada”, y en realidad en toda la provincia solo la UDAI de la ciudad de Villa María se encontraba bajo programa de prueba. Si bien en todo el país el proceso de desarrollo de la gestión integral fue escalando en “anillos” que iban incluyendo paulatinamente a las UDAI que se incorporaban al programa, la mora en poner bajo programa de reforma de la gestión a las UDAI cordobesas puede entenderse como un subproducto de la conflictiva situación del gobierno nacional con el provincial y con distintos sectores sociales y políticos cordobeses. Lo mismo puede suponerse de la experiencia de Villa María, aunque por razones contrarias, ya que el gobierno municipal (y otras instituciones) fue uno de los más importantes respaldos provinciales a la gestión kirchnerista nacional. Es cierto que en todos los casos en los que se puso en marcha la gestión integrada se realizaron importantes reformas edilicias que ajustaron el espacio a las características y requerimientos de los nuevos procesos, y también es cierto que esa

⁵⁶ Sin ningún tipo de formalidad, recibimos la referencia de que la selección del personal para ocupar esas oficinas no era todo lo cuidadosa que podría esperarse para una boca de atención que pretende aliviar el funcionamiento del resto.

es una condición nada sencilla en el caso de la UDAI I, por la masa de atención que se vería afectada y por la complejidad de la coordinación que requeriría la iniciativa. Pero llama la atención que, con la importancia estratégica que puede atribuirse a la provincia-regional, no se haya encarado una estrategia más agresiva.

“*La gestión integrada es un cambio cultural*”, dice una autoridad de primera línea, y describe las ventajas que a su juicio tiene el modelo. Pero también refiere las resistencias gremiales que enfrenta la propuesta, y que son descriptas en otros capítulos de este libro por haberse presentado en otras provincias: “*los sindicatos dicen que promueve la polifuncionalidad*”, lo que inmediatamente se asocia con la flexibilidad neoliberal. Es así como persiste una modalidad de trabajo según la cual los trabajadores parecen ser empleados de un sector (en el que se especializan) y no de la institución. El resultado es que los afiliados deben iniciar varias veces distintos trámites, “y pasar por un millón de ventanillas”. Manifestando la convicción de que la pugna por aquel cambio cultural no debe ser abandonada (y de que su resultado será positivo), concluye: “el proceso de *aggiornamento* del Estado es más lento que el avance de las políticas”.⁵⁷ En la afirmación se combinan el optimismo de quien piensa continuar y la frustración de quien pretende resultados más rápidos.

La disposición del inmenso salón en el que se atiende al público convalida la descripción: hay 48 puestos de atención, a los que suelen sumarse tres puestos de coordinadores, y están separados entre sí por el trámite que se atiende en los distintos grupos. La consecuencia es que las filas (o el número de personas que esperan ser atendidas) es muy dispar, y a medida que se avanza en el trabajo de la mañana van cambiando los ritmos y condiciones de trabajo de los diferentes sectores (también las perspectivas de quienes concurren a hacer la gestión), pues la demanda sobre algunos trámites no se renueva, mientras que en otros la afluencia de público es constante y se acumulan los atrasos.

En el trabajo de campo (entre 2013 y 2015, como ya dijimos) pudimos reconstruir una rutina según la cual las personas ingresan a la UDAI luego de realizar una larga cola, con un horario de atención que está casi totalmente unificado en toda la provincia: de 7 a 13, y ya un par de horas antes comienza a formarse la cola en la calle. Al ingresar al edificio, la fila se subdivide entre quienes tienen turno y quienes no lo tienen (el turno se tramita telefónicamente

⁵⁷ La parte más importante del trabajo de campo en el sistema nacional (ANSES en Córdoba) se llevó adelante entre 2013 y 2014.

o por Internet). En el escritorio que funciona como “mesa de entradas” se les entrega un número para el sector correspondiente y desde allí se los llama.

Según el convenio propio, el personal de la ANSES cumple una jornada de ocho horas diarias, a excepción de las unidades de atención telefónica (UDAT) y las mesas de ayuda de sistemas: los operadores telefónicos que se desempeñan allí cumplen seis horas diarias.⁵⁸ Esa jornada se completa con dos horas (13 a 15) de trabajo interno, dedicadas en buena medida a la carga de documentación y procesamiento interno de trámites. Eso es consistente con la observación, durante las horas de atención, de las pilas de expedientes que se acumulan en los espacios entre compartimentos del sector en el que se encuentran los coordinadores, quienes muy probablemente distribuyen y organizan el trabajo a partir del horario de cierre al público.

Una circunstancia que no relevamos en ningún otro caso provincial, ni en otra unidad de estudio institucional es que los puestos de ciertos sectores de trabajo tienen una mampara transparente que separa a la persona que atiende del beneficiario o beneficiaria que concurre. La instalación, en el sector de trámites previsionales, fue decidida por presión gremial e inicialmente contra la voluntad de las autoridades, luego de que un incidente en un trámite jubilatorio terminara con un empleado agredido por una persona.

Cambios en la gestión impuestas por la segunda moratoria previsional

En este apartado nos detenemos en la gestión de un proceso de trabajo específico: la de la segunda moratoria. El objetivo de este desarrollo es detectar, reconstruir y analizar los cambios en los procesos de trabajo derivados de la puesta en marcha de este nuevo operativo, que por su masividad y complejidad podría alterar los protocolos de una institución cuyos procedimientos se encuentran tan estandarizados como los de la ANSES. En pasajes breves haremos mención a procesos en los que está presente la AUH y que justifican la mirada global, que posteriormente completaremos más adelante, al referirnos particularmente a ese beneficio.⁵⁹

⁵⁸ Esto establece una diferencia con el personal de la Administración Pública Nacional, que se rige por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), el cual fija una jornada semanal de treinta y cinco horas para las categorías E y F, las inferiores del escalafón. Las restantes (A a D) cumplen una jornada de cuarenta horas semanales.

⁵⁹ En el apartado: “La organización institucional de la protección para niños, niñas y adolescentes: los niveles provincial y nacional”, p. 383.

Los cálculos previos, realizados tanto por el nivel central como por el local, fue que la moratoria generaría unos 50.000 nuevos beneficios (“10%, Córdoba es siempre el 10% de todo”, nos dice en entrevista una de las autoridades. Si se tiene en cuenta que la moratoria fue lanzada a escala nacional anunciándose que se materializaría en 500.000 nuevos beneficios, la respuesta es consistente con los 56.000 AAMM que, en 2014, se estimaron a partir de la EPH como fuera de cobertura previsional en la provincia (CJPYR, 2014: 24).

El primer paso dado en dirección a la puesta en marcha de la moratoria fue la capacitación de personal en condiciones de iniciar el trámite. Esa capacitación se hizo en sede e incluyó a cuarenta personas, y también fue parte de un operativo altamente centralizado: ANSES Central impartió una estricta serie de instrucciones (la referencia “al manual” fue reiterada por personas que cumplían distintas funciones) que, también en este caso, estandarizó al máximo la gestión institucional. No solo eso: se desarrolló un aplicativo específico –algo habitual en el organismo, con un gran desarrollo de sistemas– con dos aristas de la misma función: ingresar los datos e iniciar el expediente, pero –previo a eso– establecer cuál era la mejor combinación de declaración de años y servicios, certificaciones, etcétera., para que la persona pudiera entrar en el más conveniente plan de pago. En realidad, este último desarrollo no solo estuvo destinado a favorecer a quien solicitaba el beneficio sino a desalentar el recurso a abogados y gestores. “*Los gestores se promueven diciendo que ellos hacían el mejor cálculo, pero no es cierto. El mejor cálculo lo tenemos nosotros, por sistema, y ellos no lo tienen*”, nos dicen en entrevista. El tenaz mensaje de que no era necesario encomendar la gestión a profesionales de ningún tipo, estuvo reforzada por la difusión de la condición totalmente gratuita de todo trámite que se realiza en la ANSES.

La capacitación era necesaria, entre otras razones porque esta “segunda moratoria” presenta suficientes diferencias respecto de la anterior (2005) como para justificar el adiestramiento del personal, sea para la tramitación en sí misma como para la información al público. La más importante de ellas es que establece rígidas (aunque razonables, a nuestro juicio) condiciones socioeconómicas para el acceso al beneficio. Concretamente, condiciones patrimoniales máximas e ingresos personales y del grupo familiar por encima de cuyos límites el beneficio es denegado *a priori*.⁶⁰ El cumplimiento de los requisitos es verificado por

⁶⁰ Uno de los requisitos es que la persona no cobre ningún otro beneficio previsional, salvo una pensión derivada cercana al haber mínimo. En caso contrario, un beneficio por moratoria sería declarado incompatible, y por lo tanto también sería denegado antes de iniciar la tramitación. Las condiciones generales de la moratoria como política institucional son descriptas y analizadas en el capítulo 2.

una interfase entre la ANSES y la AFIP, que informa a la ANSES la condición del solicitante. Cuando decimos “denegatoria *a priori*” estamos indicando que ese control es el primer paso de la presentación que debe hacer la persona, y en caso de establecerse que no cumple con las condiciones, no se da curso a la solicitud de inicio. Por este motivo, no se atienden trámites si no se ha solicitado turno por Internet o por teléfono.

Como puede observarse, estas reglas han dado a la moratoria un carácter diferente del que adquirió la primera; principalmente, un carácter *focalizado*, al destinársela a población en condiciones de relativa vulnerabilidad socioeconómica. También, *específicamente dirigida a extender la cobertura previsional, llegando solo a población adulta mayor que careciera de otro ingreso previsional*.

Desde el punto de vista de la organización del trabajo y de la institución propiamente dicha, al igual que en todo el país, una de las primeras adecuaciones consistió en la ampliación del horario de atención al público hasta las 18, horario *exclusivamente* destinado a la atención de solicitudes de jubilaciones o pensiones por moratoria. La organización del operativo incluyó la distribución de turnos que, como hemos dicho, se realiza por sistema. Se trata de un proceso apropiado para mostrar cuán estandarizados se encuentran los procedimientos y tareas en la ANSES: se fijó un espacio de veinte minutos para cada uno *en todo el país*. Más allá de lo escaso que puede decirse que resulta (y fueron innumerables los testimonios que así lo manifestaban), cabe una duda previa: ¿es posible –y *correcto*– programar un operativo tan masivo y crítico, en una institución que funciona literalmente en todo el territorio nacional, sobre la base de un intervalo sin “colchón”? Volvemos a algunas de nuestras reflexiones en ocasión del análisis de la CJPYR: si se presentan dificultades en bocas de atención en la ciudad de Córdoba, ¿cuántas más se presentarán en localidades semirrurales, con menos recursos de todo tipo?

La puesta en marcha de la moratoria obligó también a otros reordenamientos, con efecto sobre otras prestaciones: el Progresar, por ejemplo, fue llevado fuera del edificio de la UDAI Córdoba I, ya que no era posible albergar a las dos fuentes de demandas de trámites. De ese modo, se decidió conservar la UDAI como sede para la atención de la moratoria, y trasladar dos veces por semana la atención del Progresar a la sede de Radio Nacional Córdoba. En el curso de las entrevistas van detectándose distintos circuitos de solidaridades institucionales, también derivados de los conflictos políticos que enunciamos como marco inicial: en este caso, no se consiguió un local del gobierno provincial ni municipal y debió recurrirse a otra entidad de carácter nacional.

Los procesos de gestión (II): política, políticas y territorio: un análisis de los procesos de gestión y de la estrategia territorial nacional en Córdoba

Sin duda, la ANSES también “hace territorio”; pero hace *otro* territorio, el territorio (y por tanto, la identidad) nacional. Además, su estrategia es diferente de la llevada adelante por la caja provincial.

Un estudio de la política global de la ANSES en el período 2003-2015 permite ver que el “desarrollo territorial” del organismo fue una intervención de doble construcción: de la *identidad nacional* y del *vínculo población-nación* vía el Gobierno nacional, *sin la mediación de las provincias y de sus gobiernos*. Dicho de otro modo, los doce años pueden ser descriptos como de desarrollo de una política que buscó “sembrar la Nación y lo nacional” en todos los rincones del país, estableciendo la asociación directa entre población y gobierno nacional, al que se presentaba como *encarnación institucionalizada –y política– de la Nación*. De ese modo, todos esos rincones se convertían en parte del *territorio nacional* y eran identificados ellos mismos *con la Nación*.

Es cierto que ese objetivo puede adivinarse detrás de todas las políticas y organismos del Estado nacional. No obstante, por visibilidad, por peso, por competencias y por la incidencia fundamental que la ANSES tiene en las condiciones de vida de amplísimos sectores, su papel fue crucial en la construcción y visibilización de esa relación, cualquiera fuera la provincia o localización de la que se tratara. En cambio, los procesos político-culturales que tuvieron lugar variaron notablemente de provincia a provincia, de manera que eso que llamamos “sembrar la Nación y lo nacional” discurrió por estrategias que dieron un sello específico al proceso.

En una mirada agregada sobre todo el territorio nacional, pueden identificarse cuatro líneas de trabajo (aunque en Córdoba se desarrollaron tres):

- el crecimiento de las UDAI y oficinas en general, como sedes de referencia en los radios geográficos correspondientes;
- los operativos (exclusivamente propios o interministeriales o interorganismos), con objetivos específicos, tales como gestión de documentos de identidad, vacunación, controles médicos, detección de población sin cobertura o apoyo ante emergencias, etcétera);
- la “educación en seguridad social”, sea como parte de una programación propia o del Programa Educ.ar, en articulación con el Ministerio de Educación;
- el desarrollo del Programa Integradores.

En Córdoba las líneas de acción de “presencia en el territorio” han sido tres: un relativo crecimiento de UDAI y oficinas; los operativos y las charlas en escuelas públicas de nivel medio, para enseñar sobre los derechos sociales y, especialmente, sobre la seguridad social. Y, a nuestro juicio, la investigación nos permite decir que el “despliegue territorial” del organismo en la provincia, y la presencia de “lo nacional” a través del mismo, se basó principalmente en el desarrollo de “actividades en terreno”, incluso por encima de lo que significara la existencia de sedes físicas. Concretamente, entonces, operativos en puntos de contacto y las charlas educativas. En cambio, cuando preguntamos: “¿*Acá funciona el programa Integradores?*”, recibimos una incómoda respuesta negativa.⁶¹

Por cierto, esta caracterización no significa que no se haya prestado atención a la instalación de unidades físicas de atención (UDAI y oficinas), que –como ya dijimos– sí crecieron en número⁶² y que estuvieron localizadas en ciudades de mayor población o en puntos que concentran circulación y con facilidad de acceso. Sin embargo, creemos que su papel ha sido en buena medida instrumental, en el sentido de que han servido como bases para organizar las acciones “en terreno”, sea para atender localidades y barrios no servidos por la infraestructura o para objetivos específicos como documentación, firma de libretas o relevamiento de población sin cobertura. Si nuestra caracterización es correcta, la lectura del mapa 1 debe ser realizada como algo parecido a una “distribución territorial estática” (permanente, de referencia), a partir de la cual se desarrolla una territorialidad “en acto”, que analizamos a continuación. Siquiera por aproximación, la centralidad de esta última puede adivinarse a partir de la información de operativos llevados adelante entre 2013 y 2014: algo más de seiscientos y de trescientos, respectivamente (CJPR, 2013 y 2014, cuerpos principales y anexos). Al igual que en el caso de las autoridades de la caja, la regional de la ANSES problematizaba “la disímil y desigual realidad socioeconómica y geográfica de la provincia”, que imponía la obligación de “salir a buscar a aquellas personas que por derecho reúnen las condiciones para ser beneficiarios de las prestaciones que garantiza ANSES”, según los mismos documentos mencionados en este párrafo.

Sin embargo, llama la atención lo que parece una especie de barrera para llegar a los departamentos del noroeste y en peores condiciones. Obsérvese el

⁶¹ “No hay Integradores en Córdoba, eso es algo exclusivo de la provincia de Buenos Aires”, recibimos como respuesta, con algo de fastidio. Recuérdesse el análisis que sobre este programa se hace en el capítulo correspondiente Buenos Aires.

⁶² Ver en el inicio del apartado “Los procesos de gestión (I):...” la secuencia de expansión de UDAI y oficinas en la ciudad de Córdoba, donde desarrollamos el trabajo de campo.

mapa: al cierre de este libro funcionan en el nivel provincial quince UDAI (tres en ciudad de Córdoba, dos en departamento Punilla y una en Colón, Cruz del Eje, General San Martín, Presidente Roque Sáenz Peña, Río Cuarto, San Javier, San Justo, Santa María, Tercero Arriba y Unión) y siete oficinas (cuatro en ciudad de Córdoba y una en los departamentos de General Roca, Ischilín y Marcos Juárez). Es decir, nuevamente esa región queda muy aislada, si bien existe una UDAI en Cruz del Eje y una oficina en Ischilín. Por cierto, debe tenerse en cuenta que salvo los dos mencionados, los demás son los departamentos con menor densidad poblacional de toda la provincia, lo que permite suponer que hay cierta búsqueda de eficiencia de la infraestructura, de muy costoso mantenimiento. No obstante, tampoco puede decirse que los operativos hayan compensado la postergación con mayor presencia en terreno.⁶³

Retomamos el análisis de los operativos como estrategia territorializada (con sentido nacional) de servicios e identidad. Considerar el punto de vista que enunciamos supone internarse en una estrategia muy dependiente de la movilización y desplazamiento de personal, lo que a nuestro juicio al mismo tiempo amplía el peso de lo que llamamos “el clima político-cultural” y los conflictos institucionales y políticos entre la nación y la provincia, que caracterizamos anteriormente (ver supra, “Contexto: alianzas y disputas en Córdoba ¿quién manda?”). Digamos también que el escenario de conflictos y la intensidad de la estrategia de producción de territorio en campo no pueden ser escindidos. Como ya expresamos al hablar de los episodios conflictivos y de su incidencia en las actividades extramuros, pudimos observar que, aunque con vaivenes, las autoridades de la UDAI I (y de la regional en general) casi permanentemente enfrentaron el dilema de cómo constituir equipos para operativos o para acciones de visibilidad: el personal de planta a menudo se resistía a participar de esas acciones, y se especulaba con que aumentar la presión para lograr la concurrencia podía generar situaciones exactamente inversas a las buscadas (conflictos en la atención o malos tratos). A decir verdad, las resistencias y el rechazo del personal a la política de ampliación de la seguridad social y de las acciones de la ANSES fueron una característica de los procesos institucionales en todo el país. No obstante, creemos que las razones de “tradición” y de coyuntura con las que encabezamos este análisis indican que en el caso de Córdoba revisieron algunos contenidos o intensidad específicos. Ello explica el papel de “la

⁶³ De hecho, en el Informe Anual 2014 y en el de 2015 también se muestra concentración de los operativos en los departamentos y localidades ya atendidos por oficinas fijas de distinto nivel (UDAI, oficinas, ULADE).

militancia” (y de su “espíritu”) en la realización de los operativos: se trataba del personal de la UDAI que –en virtud de esa adhesión política– aceptaba concurrir a las actividades externas. Volveremos sobre la cuestión.

Los así llamados “operativos” son especies de comisiones externas en las que distintos y a menudo varios equipos (aunque podría ser un solo equipo de un solo sector) se desplaza desde la sede para desarrollar la tarea de atención en los “puntos de contacto” seleccionados.⁶⁴ Los puntos de contacto son puntos de interés social e institucional de un centro urbano por la concentración de población vulnerable, o porque se ha detectado baja densidad de registro y cobro de las diversas prestaciones y se ha decidido salir al cruce de la necesidad de documentación, empadronamiento, etcétera. Esto último fue la actividad más frecuente hacia fines de 2009, con la creación de la AUH, pues la indocumentación era (y sigue siendo) razón suficiente para la denegatoria del beneficio, ya que bloquea la tramitación desde el inicio.

La decisión sobre el punto de contacto elegido –normalmente, un barrio popular y no céntrico– se toma sobre la base de un ramillete de condiciones: por ejemplo, debe ser accesible para quienes viven en distintos puntos del mismo, debe haber un espacio en el cual instalar la carpa para el funcionamiento durante tres o cuatro horas, lo que incluye el lugar específico para el personal que concurre y un lugar para la espera, pues o bien se trata de AAMM o de mujeres que realizan distintas tramitaciones de la AUH; y, si se trata de un operativo interministerial, el predio debe ser lo suficientemente amplio como para que los distintos ministerios puedan poner en funcionamiento sus propias actividades. Asimismo, debe haber mínimas condiciones de conectividad, pues de lo contrario no pueden consultarse las bases para responder las consultas. En el curso del trabajo de campo, concurriendo a un operativo interministerial, pudimos observar situaciones en las que la conexión falló, y puede decirse que en esas circunstancias el operativo pierde bastante de su sentido, porque el asesoramiento es insuficiente: la base de datos es imprescindible para la consulta eficaz, aun cuando su utilidad y necesidad varía según cuál sea el trámite. Por ejemplo, para la moratoria era necesario realizar la consulta previa con la AFIP, pues sin la habilitación de ese organismo, la persona no puede avanzar en absoluto (ni siquiera obtener turno). En el caso de la AUH, en cambio, la consulta era y es imprescindible porque la mayor parte de las solicitudes tenía

⁶⁴ Definiciones y registros detallados, de distinto tipo, se encuentran en la ANSES, Jefatura Regional Centro, 2014 y 2015.

que ver con denegatorias y suspensiones de pagos, y las razones de unas y otras son informadas por las bases.

Tanto por lo registrado en el operativo que acabamos de mencionar, como en una circunstancia muy similar,⁶⁵ creemos que puede hablarse de patrones diferenciados de atención entre los dos beneficios: en el caso de los AAMM, predominaron claramente las consultas relativas a la moratoria y, particularmente, las de primera vez; dicho de otro modo, fueron abrumadora mayoría las personas que solicitaban información sobre si “entrarían” en la moratoria. No obstante, que la pregunta fuera sobre el ingreso al programa no significaba que fuera “la primera vez” que consultaban, aunque había claras reticencias a dar toda la información. Más aún, teniendo en cuenta las características socioeconómicas del “punto de contacto” (barrios populares, con sectores de bajos ingresos y con varios indicadores de vulnerabilidad social), en distintas entrevistas de la misma etapa llamó la atención cierta figura flotante “del abogado”. Nos referimos a varios casos de personas que respondían a alguna explicación del personal diciendo que “un abogado amigo me dijo”, o “yo no fui, pero un abogado le dijo a mi hija que...”; incluso, personas que al retirarse de la consulta susurraban con su acompañante que verían “a la abogada”. Los intentos del personal por asegurar que no se necesitaban abogados no siempre eran exitosos. En cualquier caso, las fallas del sistema conspiraban contra la buena terminación del trámite.

En cuanto a la AUH, como dijimos, casi la totalidad de las personas a atender eran mujeres, y su consulta refería a suspensiones de pagos o a la titularidad del cobro (porque cobraba el padre de los hijos). También en este trámite a menudo la información era incompleta y había reticencias, pero no hubo “abogados fantasmas” sobrevolando el puesto de atención: la AUH no rinde ni justifica una acción jurídica, salvo para la defensa de derechos colectivos, como es el caso de organismos de derechos humanos, cuya intervención es gratuita por definición (v.g. el Centro de Estudios Legales y Sociales). La referencia a algunas reticencias no obsta los varios casos en los que, cuando había unos minutos de conexión y se hacía la consulta, las mujeres parecían enterarse verdaderamente en ese momento (o confirmar la sospecha, en algún caso) de que el padre de los hijos estaba cobrando la asignación porque tenía trabajo en blanco, o sencillamente porque no lo habían dado de baja para transferir la titularidad a la mujer.

Agregamos una segunda observación asociada con las situaciones en las que la conexión inalámbrica fallaba: en general, en esas circunstancias el personal desplegaba los más variados esfuerzos por dar salida a la consulta, incluyendo

⁶⁵ Se trató de trabajo de campo realizado entre septiembre y octubre de 2014.

largas comunicaciones por celular personal pidiendo a personas “de la UDAI” que hicieran la consulta en la base en sede; pedidos de asesoramiento para encontrar solución a situaciones que parecían no estar contempladas en la normativa.

Los operativos eran anunciados con anticipación, a fin de aprovechar al máximo la disponibilidad del personal, y se preparaba el lugar desde temprano, a fin de comenzar a atender en el horario publicitado. Esa difusión previa hacía que antes del horario hubiera gente esperando, que se orientaba por los carteles que empezaban a desplegarse. Uno sobresalía por sobre todos los demás, y era el primero en ser colocado: “La Nación en tu barrio”. La construcción del territorio: la Nación (“no la provincia”, podríamos sobreabundar), en tu barrio: *sin intermediarios*.

Los operativos de carácter interministerial reunían al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (especialmente, la dirección de pensiones no contributivas), Ministerio de Planificación (con cambio de lámparas de bajo consumo), el Registro Nacional de las Personas, el MTEYSS (para la inscripción en cursos de capacitación), la Secretaría de Derechos Humanos (con materiales sobre distintas campañas para la promoción y protección de derechos civiles y sociales y acceso a la justicia en general), Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agropecuarios (RENATEA), Programa de Atención Médica Integral (PAMI) y Dirección Nacional de Migraciones. No todas las dependencias concurren a todos los operativos, dependiendo de la programación específica y de la disponibilidad de cada una.

La actividad desarrollada efectivamente en los operativos refleja la incidencia diferencial de la ANSES en las condiciones de vida de los dos segmentos de población aquí estudiados. De hecho, en nuestras observaciones de campo, invariablemente el organismo más demandado fue la ANSES; eso fue así al comienzo de los operativos (debido a la difusión previa, había filas frente a cada puesto o indicación) y hasta el final de los mismos. También fue el organismo que más personal trasladó. En la ocasión en que por nosotros mismos pudimos registrar la cantidad de personas que acudieron a realizar consultas y trámites,⁶⁶ verificamos que la ANSES había atendido a 168 personas y el Ministerio de Desarrollo Social lo había hecho a 23. Es cierto que la composición demográfica de los barrios podría ser diferente, por lo que no puede afirmarse que la relación de siete a uno sea un estándar, pero brinda indicios razonables de lo que puede considerarse un cambio en el patrón de intervención social del Estado. Y aún más importante parece el cambio en el nivel de las prácticas sociales en torno

⁶⁶ Mismos operativos de septiembre y octubre de 2014.

de la protección, concretamente por el retroceso de prestaciones asistenciales “tradicionales”, asociadas a paradigmas más paternalistas, respecto de las creadas recientemente e investidas con retórica de derechos. Así lo confirmaba una profesional que atendía en el puesto del MDS: *“un poco más, un poco menos, pero siempre es así [más demanda en la ANSES que en MDS]. Habiendo una moratoria, todos tratan de sacar una jubilación”*.

A partir de esta información y de este testimonio retomamos la reflexión sobre “el recurso a la militancia”. En el panorama de conjunto se entienden las circunstancias de la apelación a la militancia como motor de la convocatoria, pero si se lo pone en contraste con la importancia de las gestiones en juego, resulta perturbador que esa convocatoria no esté asegurada y que dependa de la disposición personal. Parece un indicador de vulnerabilidad de una “política de derechos”, pues la institucionalización de procedimientos, reglas y relaciones (y su continuidad) son parte esencial de cualquier sistema de garantías.⁶⁷

La organización institucional de la protección para niños, niñas y adolescentes: los niveles provincial y nacional

La reconstrucción histórica de la protección de NNA que presentamos oportunamente permite ver que la adhesión provincial a la legislación nacional de AAFP fue, en realidad, el acto de creación institucional de esa protección; y dio lugar a una institucionalidad que más o menos inalteradamente se extendió entre 1996 y 2009, cuando la creación de la AUH modificó las condiciones de la protección. Puede decirse también que se trata de un proceso que sigue líneas de similitud básica con el resto del país.

El año 2012 representa una ruptura de la línea de adhesión, pues el gobierno provincial decidió apartarse del sistema nacional en lo concerniente al régimen contributivo de AAFP. Ello ocurrió cuando el Gobierno nacional introdujo el mecanismo del “ingreso global familiar” como determinante de la escala de ingresos que fijaba el monto de las asignaciones (Decretos 1667 y 1668/2012). El gobierno provincial anunció que no aplicaría ese mecanismo, debido a que los salarios cobrados por el personal que entraban en su planta y en su régimen, así como los de quienes se habían jubilado, eran más elevados que las escalas, lo que les provocaría un perjuicio, por quedar fuera de los topes

⁶⁷ Ver en Perelmiter (2011) un lúcido análisis sobre los modos en los que en el mismo período se articula “el trabajo territorial” y “el compromiso militante” (en su caso, en acciones de asistencia directa en el Ministerio de Desarrollo Social).

(o “desplazarse hacia arriba”, con la consecuente reducción del pago). De ese modo, para la fijación de la escala hasta entonces vigente fue conservado el criterio del ingreso personal.

La decisión se institucionalizó en el Decreto 1082/2012 que, volvemos a citar aquí no solo por la importancia de ese apartamiento provincial, sino por otros dos aspectos, que tal vez hasta podrían ser considerados más relevantes. El primero de ellos es que ese decreto, de apenas un artículo sustantivo, significó no solo el rechazo a la aplicación del mecanismo del “ingreso global familiar” sino la constitución *de facto* de un sistema provincial enteramente diferente, aunque transitorio. Y esa transitoriedad fue literalmente anunciada, pues fue la primera ocasión en la que se habló de que las nuevas disposiciones regirían “hasta tanto se instituy[era] un nuevo régimen”. El segundo aspecto es de gran importancia en lo que hace a la protección, y alude al hecho de que desde entonces no se dispondría ningún aumento de las asignaciones hasta mayo de 2015, con lo cual el pago arrastró el monto fijado por la nación en septiembre de 2011. De lo que esto significó en términos de la protección (cobertura vertical, suficiencia de las prestaciones) nos ocuparemos más adelante en el apartado “Protección de niños, niñas y adolescentes...”.

El nuevo régimen fue instituido por el Decreto 396/2015, publicado el 15 de mayo de 2015, que en su Anexo I creó ocho beneficios; tres son de carácter mensual (asignación por hijo, por hijo con discapacidad y prenatal) y los restantes cinco corresponden a un único pago (por nacimiento de hijo, adopción, matrimonio, ayuda escolar anual y ayuda escolar por hijo con discapacidad). Con la institución del régimen provincial también se dispuso la duplicación de las asignaciones vigentes hasta entonces. En cambio, desde el punto de vista normativo e institucional no existe ninguna regla automática de movilidad.

En el régimen nacional, la responsabilidad por el pago de las AAFF contributivas corresponde al Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF), sistema en el que se encuentran consolidadas las obligaciones de dichas asignaciones, y que desde 2006 la ANSES abona directamente al titular de la asignación por diversos medios (se trata de un sistema creado para evitar prácticas fraudulentas por parte de los empleadores, cuando estos abonaban las asignaciones y solicitaban el reintegro). Como se ha dicho en el capítulo 2 y en los provinciales, el sistema contributivo está destinado a los trabajadores en relación de dependencia de empleadores privados y del sector público nacional, a los titulares de una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) de empresas y de otros organismos (públicos) incorporados al SUAF. También están incluidos en el SUAF los titulares de subsidio por desempleo, de jubilación o pensión del SIPA y los de pensión

de veteranos de la Guerra de Malvinas. En todos los casos, los trabajadores o titulares de jubilación o pensión deben encontrarse entre los pisos y topes máximos de ingresos establecidos por la normativa, según una escala que se actualiza periódicamente, y que deja fuera del sistema a quienes se encuentran por encima de los rangos superiores.

Esa segmentación, a la que ya hicimos referencia al trazar las grandes líneas del sistema contributivo provincial, fue resultado de dos reformas estructurales encadenadas, pero separadas en el tiempo: la primera data del año 1996, cuando se clausuró el sistema original de asignaciones idénticas a todos los asalariados por cada concepto, disponiendo una escala decreciente de los montos a medida que aumentaba el salario individual del trabajador; y la segunda reforma retomó la anterior en 2012, y dio lugar al concepto y al dispositivo del “ingreso global familiar” como indicador para la determinación de las escalas de haberes y los consecuentes pagos (ver capítulo 2; también Bertranou *et al.*, 2015). Este es el mecanismo actualmente vigente.

El sistema nacional consolidó diez prestaciones del régimen contributivo: i) maternidad, ii) nacimiento, iii) adopción, iv) matrimonio, v) prenatal, vi) hijo menor de 18 años, vii) hijo con discapacidad, viii) ayuda escolar anual, ix) ayuda escolar anual para hijo con discapacidad y x) cónyuge (para titulares de jubilaciones y pensiones del SIPA). El sistema institucional se “completó” en el año 2015, cuando en el mes de julio fue aprobada la Ley 27160, según la cual las AAFP se actualizarían de acuerdo con lo establecido por la Ley 26417 (Ley de Movilidad de Jubilaciones y Pensiones).

En cuanto a la protección específicamente de NNA, sin duda fue la creación de la AUH la que transformó completamente la situación,⁶⁸ al introducir un nuevo componente (que la legislación denomina “subsistema”) no contributivo. Este se diferencia del ya existente, correspondiente a titulares de haberes previsionales, por contener solo dos prestaciones “base” y estar dirigido a NNA que “... pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal” (Ley 24741, artículo 1, inciso c: la asignación mensual por hijo y la asignación mensual por embarazo, creada en el año 2011).

⁶⁸ Más aún, es a partir de la creación de la AUH que en Argentina comenzó a hablarse del sistema de AAFP como de “la protección de NNA”, en consonancia con el lenguaje internacional. Hasta entonces, era considerado un componente (no primario) del sistema de seguridad social, enteramente contributivo. Al respecto, y entre muchos otros, ver: Hintze y Costa, 2011; Arcidiácono *et al.*, 2012; Díaz Langou, 2012 y Falappa y Mossier, 2014.

Asimismo, ambas políticas comparten la denominación de “universal”, siendo las primeras políticas sociales argentinas en hacerlo, sobre lo cual se abren algunos asuntos que aquí solo señalaremos, porque involucran condiciones institucionales. Si bien desde su creación (y particularmente, en los primeros meses) fueron corrigiéndose las condiciones requeridas para el *acceso* al beneficio, al término del período bajo estudio (fines de 2015) las mismas pueden resumirse como sigue: pertenecer a los grupos familiares descriptos (cuyos jefes se encuentren desempleados o se desempeñen en la economía informal), o que se encuentren incluidos en el régimen especial del servicio doméstico y, en todos los casos, que perciban ingresos inferiores al salario mínimo (Hintze y Costa, 2011; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013; Bertranou *et al.*, 2015).

En cuanto a la permanencia y el cobro, entramos a la cuestión de las condicionalidades, que pueden ser definidas como condicionamientos para la percepción efectiva de los beneficios. Las condicionalidades han sido (y siguen siéndolo) un instrumento ampliamente utilizado en las últimas dos décadas en el marco de “los programas de alivio a la pobreza” de los países latinoamericanos y africanos, y en general pueden ser consideradas como “modelaciones de las conductas”, cuando es el caso de que los beneficios dependan del comportamiento de los beneficiarios. Este es el caso de la AUH y de la asignación universal por embarazo (AUE), al condicionar el pago a la realización de controles médicos a NNA (o a la mujer embarazada, en el caso de la AUE), al cumplimiento del plan de vacunación y al cumplimiento de la escolaridad correspondiente, todo lo cual debe estar debidamente certificado, es periódicamente revisado y es motivo de penalizaciones en caso de inobservancia.

A este respecto, se presenta un punto neurálgico en lo institucional, ya que, como señalan Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, la AUH impone una relación que debería suponerse de alta coordinación entre los niveles centrales [nacional] “... de los que depende la AUH –y los contextos provinciales– donde principalmente se gestiona el sector salud y educación” (2013: 5; ver también Aquín, 2014). Debido a la normativa, un nudo de gestión (y de efecto en las condiciones de vida) es el hecho de que mensualmente se abona el 80% del monto establecido, ya que la autoridad nacional deposita el 20% restante en una cuenta bancaria; quien ejerce la titularidad cobra ese monto de una sola vez hacia fin de año, una vez acreditado el cumplimiento de las condicionalidades. Ello puede significar –y de hecho así empezó a ser entre 2012 y 2013– que no se recupere el 20% pendiente, pero también la reiteración de esa situación puede dar lugar a la suspensión completa del beneficio. A esto nos referimos en el punto

que alude a los operativos cuando consignamos “trámites por suspensiones” realizados (mayoritariamente) por mujeres que asistían al punto de contacto.

A partir de esta caracterización de la estructura institucional que da cobertura a NNA de la provincia de Córdoba a través de las dos jurisdicciones, en el apartado “Protección de niños, niñas y adolescentes...” estaremos en condiciones de abordar los aspectos protectorios de las acciones llevadas adelante, y de analizar la capacidad de protección de las mismas.

La protección de adultos mayores en la provincia de Córdoba

Tal como venimos diciendo, en la provincia de Córdoba la protección social de AAMM se sostiene en tres estructuras institucionales y sistemas de prestaciones de muy diversa extensión y peso. En orden decreciente de cobertura horizontal, ellos son: el sistema previsional nacional, administrado por la ANSES, que en el año 2015 liquidó 566.000 beneficios, lo que representa el 84% del total de los beneficios que se pagan en territorio provincial; el sistema previsional provincial, cuyo ente es la CJPYR, responsable del 14% de los beneficios, que en total ascienden a 94.000; y cinco cajas de previsión social para profesionales (Notarial, Abogados, de la Salud, de Ciencias Económicas e Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores), a cargo de algo más de 13.000 beneficios, lo que alcanza al 2% del total de los mismos (CJPYR, 2015). Siguiendo la secuencia expositiva de los restantes capítulos provinciales, así como el orden del análisis de la dimensión organizativa, comenzaremos por la presentación del sistema provincial, y a continuación, del sistema nacional.

La protección de adultos mayores por el sistema provincial

La protección que brinda la CJPYR está constituida por beneficios jubilatorios, pensionales y de retiro, cuyas características principales se encuentran definidas de manera general por la Ley 8024 y sus modificatorias, y que como material previo a la comparación que haremos con el sistema nacional, resumimos en el cuadro 4.⁶⁹

⁶⁹ Para facilitar otras búsquedas a los interesados, la tercera columna da la referencia puntual de los principales artículos que se ocupan de cada beneficio.

Cuadro 4. Beneficios prestados por la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba, por tipo, según Ley 8024/2008

Beneficio	Definición	Artículo
Jubilación ordinaria	Beneficio previsional dirigido a todos y todas quienes han alcanzado la edad y años de servicios con aportes según lo establece la legislación. En caso de haber aportado a más de un régimen o caja, para acceder a este beneficio, es condición haber aportado al régimen cordobés durante la mayoría del tiempo de desempeño laboral, a partir de los 18 años; esto último significa que rige el concepto de “caja otorgante”.*	16 a 19
Jubilación por edad avanzada	Beneficio al que acceden quienes han cumplido los 70 años de edad, pero que no han alcanzado el número de años de servicios con aportes exigidos para acceder a la jubilación ordinaria anteriormente descripta. No obstante, se exigen diez años como mínimo.	16 y 22
Jubilación por invalidez	Beneficio para aportantes de cualquier edad y antigüedad en el servicio, que han contraído una incapacidad física o psíquica en ocasión de la relación de trabajo.	16 y 23, 29 y 30
Jubilación por minusvalía	Tipo de jubilación ordinaria, destinada a personas de un mínimo de 45 años de edad, afectadas por una disminución física o psíquica (certificada por autoridad profesional), de un mínimo del 33%, que han desempeñado los últimos diez años de servicios en tales condiciones.	31
Jubilaciones especiales (personal de ballet oficial y de aeronavegación)	Beneficios jubilatorios para integrantes del ballet oficial de la provincia y de la Dirección Provincial de Aeronáutica.	16, 104 a 109 y 110 a 113
Pensión	Beneficios derivados de condiciones acreditadas por un “causante”. Pueden ser de dos tipos: <i>Pensión derivada</i> : es el beneficio otorgado al derechohabiente de un beneficiario jubilado fallecido. <i>Pensión directa</i> : a diferencia de la pensión derivada, la pensión directa se refiere a la pensión motivada por el fallecimiento de una persona en actividad laboral y que en ese momento aportaba al sistema previsional.	16 y 33 a 40
Retiro	Beneficio previsional contemplado para agentes (hombres y mujeres) que se encuentren “con estado policial y penitenciario” de la provincia y que simultáneamente han alcanzado la edad y años de servicios con aportes a la caja provincia exigidos por la legislación vigente. Puede ser obligatorio o voluntario.	16 y 79 a 99

* Más adelante volveremos al tema de “caja otorgante” y especificaremos convenios de reciprocidad.

Fuente: Elaboración propia basada en Ley 8024/2008, T.O. 2015; CJFyR, Informe Anual 2013, 2014 y 2015.

A la vez, estos beneficios se encuentran definidos por cinco regímenes, también regulados por la Ley 8024, a saber:

- i) un régimen general, que involucra al personal de la Administración Pública Provincial en sus tres poderes, las municipalidades y comunas de la provincia (salvo excepciones por opción), bancarios, empresas provinciales (incluye energía, EPEC) y docentes de los Institutos privados adscriptos a la enseñanza oficial subvencionados o no subvencionados por la provincia o las municipalidades;
- ii) un régimen especial para el personal con estado policial y penitenciario, cuya definición el artículo 77 deja a “las leyes de personal y orgánicas de ambas instituciones (Policía provincial y Servicio Penitenciario)”;
- iii) un régimen especial para magistrados del Poder Judicial;
- iv) un régimen especial para bailarines del ballet oficial y
- v) un régimen especial para personal de vuelo de la Dirección Provincial de Aeronáutica.

Como es habitual, la existencia de “diferentes regímenes” implica e indica la vigencia de condiciones diferenciales para el acceso a los beneficios, para el cálculo del haber inicial su movilidad, etcétera, según sea la actividad o ámbito de desempeño del titular. Esta condición general, en efecto, puede observarse en la enumeración de los cinco regímenes consignados en el párrafo anterior. Sin embargo, en el caso de Córdoba deben señalarse dos singularidades adicionales: la primera es la vigencia de condiciones notablemente diferentes para el financiamiento en todos los regímenes, tanto en el conjunto respecto de otros sistemas, como incluso entre sí. Concretamente, el sistema provincial incluye alcúotas para aportes y contribuciones muy por encima de los que rigen para el sistema nacional, por ejemplo: los mismos alcanzan el 18 y 20% sobre nómina salarial para aportes y contribuciones, respectivamente (contra 11 y 16% del sistema nacional para la Administración Pública), y en el caso del régimen especial para agentes del servicio penitenciario y policial llegan a 22% a cargo de los trabajadores y a 23% de contribución patronal, a lo que debe agregarse en todos los casos aportes extraordinarios (primer sueldo cobrado, primer aumento salarial). Un último elemento a tener en cuenta es que la normativa establece taxativamente que para “cada régimen debe contabilizarse la sustentabilidad separadamente”. Ello es simultáneamente un principio característico de los regímenes contributivos “duros” y un instrumento para disponer y visibilizar

información de las cargas diferenciales que cada régimen especial ejerce sobre el sistema en su conjunto.

La segunda característica singular que cabe subrayar es que lo que la ley denomina “régimen general” es una expresión que abarca a su vez regulaciones que de hecho conforman virtuales subregímenes distintos. Ello ocurre a partir del capítulo iv, bajo el título “Servicios diferenciales”, y vale principalmente para el caso de los denominados “servicios docentes”. En efecto, las condiciones generales de 65 años de edad para los varones y 60 para las mujeres como requisitos para obtener la jubilación ordinaria al cabo de treinta años de servicios, en este caso son sustituidas por 60 años para los varones y 57 para las mujeres, con veinticinco años de servicios (y cláusula de años mínimos frente a alumnos).

Finalmente, retomamos el comentario hecho al inicio del apartado con respecto al régimen de reciprocidad y el concepto de “caja otorgante”, término al que nos referimos anteriormente y que ahora completaremos. Se trata del hecho de que el sistema de reciprocidad de las cajas de profesionales con la ANSES (Resolución SSS 363/1981) y con la CJPYR (Ley 6873) habilita la posibilidad de doble beneficio (artículo 13), por lo que algún beneficiario de la ANSES o de la caja puede también ser en simultáneo beneficiario de alguna caja profesional. A la vez, sendos sistemas admiten la concurrencia en la percepción de una jubilación y una o más pensiones, las cuales pueden estar administradas por el propio sistema o bien por cualquiera de los que conforman el sistema de reciprocidad (CJPYR, 2013: 15).

A continuación, y a fin de avanzar en las distintas dimensiones de la *capacidad de protección*, analizamos algunos indicadores relacionados con la CJPYR de Córdoba, y su evolución en el tiempo. Con ello destacaremos algunos factores relevantes.

Ya fue dicho que la Caja de Jubilaciones provee cobertura a sectores laborales que se encuentran bajo diferentes regímenes, por lo que sus prestaciones revisten condiciones y alcances también distintos. En particular, los que registran mayor número de aportantes y beneficios son los de docentes y la administración central y autoridades del Poder Ejecutivo y del Legislativo, seguidos por el régimen policial. Con excepción de los otros sectores (Reciprocidad, General, Bomberos Voluntarios, Pensiones por Indigencia), el de menor cobertura es el de magistrados y funcionarios del Poder Judicial. Este régimen también se caracteriza por tener un haber bruto promedio superior al de los demás (a diciembre de 2015 era de 66.661 pesos para las jubilaciones y 41.478 pesos para las pensiones). Es importante destacar también que, sin que se expliquen las razones y pese a la gran desagregación de información que ofrece en todos los

casos restantes, este régimen es el único sobre el cual el Informe Anual 2015 (CJPYR) omite toda información sobre los ingresos por aportes, contribuciones y gasto prestacional.

Cuadro 5. Ingresos previsionales y número de aportantes activos a la CJPYR, por sector (2015)

Concepto	Ingresos previsionales (millones de \$)	Aportantes activos al 31/12/15	Beneficios al 31/12/15	Gasto prestacional (millones de \$)	Relación aportantes / beneficiarios
Administración central y Autoridades PE y PL	3.984	42.795	22.642	3.608	1,89
Magistrados del Poder Judicial	S/d	2.074	1.305	S/d	1,59
Régimen policial	2.263	22.807	16.411	2.455	1,39
Docentes	5.648	79.596	31.404	5.261	2,53
Bancarios	615	3.557	5.431	1.732	0,65
EPEC	1.111	4.014	3.349	1.220	1,20
Municipalidad de Córdoba	1.725	11.048	5.301	1.645	2,08
Municipios del Interior	1.604	28.616	9.332	1.075	3,07
Otros sectores	7	S/d	778	41	S/d

Fuente: CJPYR, Informe Anual 2015.

En promedio, existen 2,03 aportantes por cada beneficio de la Caja de Córdoba, con una tasa de sustitución promedio (relación entre haber bruto y salario bruto medio) del 85%, pero esos promedios reflejan heterogeneidades. En particular, solo tres sectores tienen una relación activos/pasivos por encima del promedio, como los municipios, las comunas y las comisiones vecinales, los docentes y la Municipalidad de Córdoba, mientras que del resto de los sectores, llama la atención la baja relación de las autoridades del Poder Ejecutivo y del Legislativo y legisladores; lo que puede suponerse que se deba a las características institucionales de dichas áreas, y de los bancarios, sector que experimentó una caída del 34% de sus aportantes entre 2008 y 2015.

Cuadro 6. Relación activos/pasivos y tasa bruta de sustitución, por sector. Sistema previsional de la provincia de Córdoba, 2015

Indicador	Administración Pública y organismos descentralizados	Magistrados y funcionarios del Poder Judicial	Autoridades Poder Ejecutivo, Legislativo y legisladores	Policía y Servicio Penitenciario	Docentes	Bancarios	Empresa Provincial de Energía	Municipalidad de Córdoba	Municipios, comunas y comisiones vecinales	Total
Relación activos/pasivos	1,95	1,59	0,55	1,39	2,53	0,65	1,2	2,08	3,07	2,03
Tasa bruta de sustitución	66	80	64	72	96	83	59	76	83	85

Fuente: CJPR, Informe Anual 2015.

Si analizamos la evolución de los aportes y los beneficios a la Caja de Córdoba, podemos observar que en los últimos años la tasa de sustitución registró una caída de diez puntos porcentuales, con una relación entre aportantes y beneficios relativamente estable. Este factor ha contribuido a una mejora en el resultado financiero de la caja, ya que en 2015 el mismo fue positivo en 437 millones de pesos (en los años previos había sido deficitaria, pero con una tendencia decreciente en términos reales).

Cuadro 7. Evolución de los aportantes y beneficios del sistema previsional de la provincia de Córdoba, 2005-2015

Año	Aportantes	Salario bruto medio	Beneficios	Haber bruto medio	Relación aportantes/beneficios	Tasa de sustitución (haberes/salarios) (%)
2005	148.303	1.359	87.955	1.339	1,69	99
2006	153.951	1.684	89.364	1.616	1,72	96
2007	158.000	2.309	89.052	2.357	1,77	102
2008	166.024	3.094	89.200	3.094	1,86	100
2009	169.036	3.460	90.061	3.511	1,88	101
2010	174.224	4.701	90.560	4.602	1,92	98
2011	181.434	6.362	91.543	6.050	1,98	95
2012	184.220	8.022	92.172	7.144	2,00	89
2013	183.931	10.124	93.391	9.058	1,97	89
2014	186.591	13.545	94.615	12.191	1,97	90
2015	192.548	18.646	95.953	16.266	2,01	87

Fuente: CJPR, Informe Anual 2015.

En el cuadro anterior puede verse la muy particular situación del sistema provincial en lo que hace a la tasa de sustitución, sin duda inusualmente alta. Pero lo más sorprendente es que en ciertos años la tasa de sustitución haya sido superior al 100%, lo que significa que los haberes brutos de los jubilados superaban a los salarios brutos. Esa situación, como mínimo poco razonable, es resultado directo de las reglas de funcionamiento del sistema de la provincia y, como se recordará, fue el punto fundamental de la conocida como “Reforma Mestre”, que un fallo del Tribunal Superior de Justicia ordenó retrotraer. No obstante, en el mes de diciembre de 2015 fue aprobada una nueva reforma que reinstaló el 82% sobre el salario neto (no el bruto), norma vigente en el período final de elaboración de este libro.

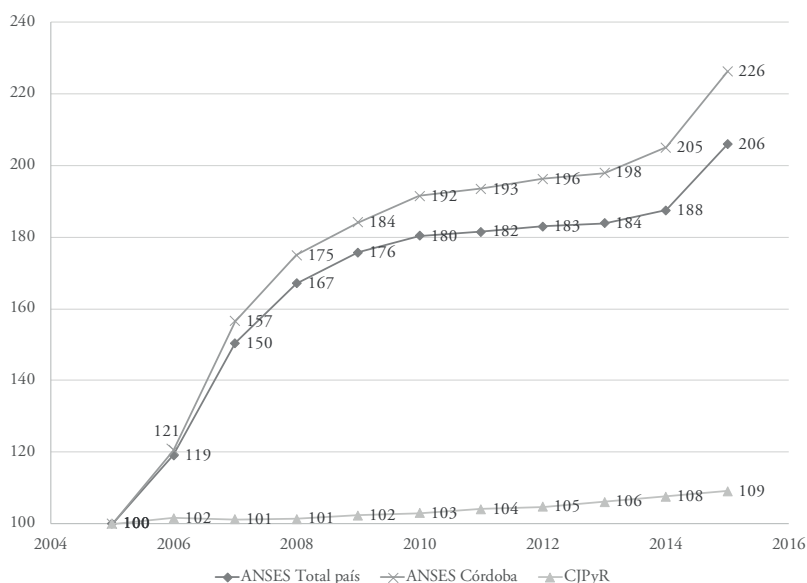
Finalmente, se puede estudiar comparativamente la evolución de los beneficios y haberes de la Caja de Córdoba, con respecto a la ANSES, tanto en el total de beneficios que esa institución tiene a su cargo en todo el país, como en la cantidad que tiene en la provincia. En particular, hay dos tendencias que pueden ser destacadas. En primer lugar, la cantidad de beneficios de la caja ha caído en términos relativos con respecto a las prestaciones previsionales que paga la ANSES en el territorio, y a las totales del sistema nacional (ver gráfico 4), como resultado principalmente de las moratorias llevadas adelante por el Estado nacional; en efecto, las moratorias implicaron una tasa anual promedio de crecimiento del 9%, mientras que las prestaciones pagadas por la CJPYR han crecido a una tasa del 1% en promedio durante el período 2005-2015. En segundo lugar, la contracara del menor aumento en la cantidad de prestaciones, es que al comparar el año 2015, final de nuestra investigación, contra 2005, se ve que el haber medio de la Caja ha subido más que el de la ANSES. Sin embargo, se debe destacar que este proceso no ha sido homogéneo. Hasta 2008, el haber medio de la caja subió más que el de la ANSES como resultado de la incorporación de nuevos beneficios por moratoria, con haberes concentrados principalmente en el mínimo, y también por la política de aumento de haberes del Estado nacional, que tendió a privilegiar los haberes más bajos. A partir de 2009, con la aplicación de la ley de movilidad previsional, los aumentos otorgados a los beneficios de la ANSES superaron a los de la caja, de forma tal que mientras que en 2008 el haber medio de la caja era casi 300% superior al de los beneficios de la ANSES en la provincia, en 2013 esa diferencia había caído al 209%. En los dos años siguientes esa tendencia se revirtió parcialmente, hasta llegar a una diferencia de 217% en 2015, tal como se ve en el cuadro 8, a continuación. Asimismo, el gráfico 4 representa la evolución de los beneficios del sistema provincial y del sistema nacional, este último discriminando los de todo el país y los que se pagan en territorio cordobés. A continuación analizaremos esta misma relación, observándola desde el sistema nacional.

Cuadro 8. Evolución del total de beneficios y haber medio SIPA en el país y en Córdoba (2005-2015) y total de beneficios y haber medio CJPyr (2005-2015)

Año	ANSES nacional (a)				ANSES Córdoba				Relación Córdoba/total nacional (beneficios previsionales) (%)	Diferencia haber medio Córdoba/total nacional (en %)	CJPyr			Total de beneficios previsionales CJPyr y ANSES Córdoba	Proporción de beneficios de la CJPyr / total de beneficios previsionales (%)	Diferencia haber medio CJPyr/ANSES Córdoba (en %)
	Nº beneficios previsionales	Varia- ción inter- anual benefi- cios previ- siona- les (%)	Haber medio	Varia- ción inter- anual haber medio (%)	Nº be- neficios previ- siona- les (%)	Haber medio	Varia- ción inter- anual haber medio (%)	Nº be- neficios previ- siona- les (%)			Varia- ción inter- anual benefi- cios previ- siona- les (%)	Haber medio	Varia- ción inter- anual haber medio (%)			
2005	3.179.212		522		247.327	463		87.955	7,8	-11		1.339		335.282	26,2	189
2006	3.789.042	19	595	14	298.172	540	16	89.364	7,9	-9	2	1.616	21	387.536	23,1	199
2007	4.784.022	26	734	23	387.273	666	23	89.052	8,1	-9	0	2.357	46	476.325	18,7	254
2008	5.311.257	11	869	18	432.772	781	17	89.200	8,1	-10	0	3.094	31	521.972	17,1	296
2009	5.587.767	5	1.072	23	455.406	945	21	90.061	8,2	-12	1	3.511	13	545.467	16,5	271
2010	5.732.320	3	1.368	28	473.642	1.201	27	90.560	8,3	-12	1	4.602	31	564.202	16,1	283
2011	5.770.665	1	1.893	38	478.441	1.656	38	91.543	8,3	-13	1	6.050	31	569.984	16,1	265
2012	5.818.057	1	2.515	33	485.350	2.195	32	92.172	8,3	-13	1	7.144	18	577.522	16,0	226
2013	5.845.300	0	3.354	33	489.558	2.927	33	93.991	8,4	-13	1	9.058	27	582.949	16,0	209
2014	5.961.538	2	4.435	32	507.067	3.853	32	94.615	8,5	-13	1	12.191	35	601.682	15,7	216
2015	6.543.975	10	5.863	32	559.449	5.128	33	95.953	8,5	-13	1	16.266	33	655.402	14,6	217

Fuente: (a) *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 4º Trimestre 2015, Dirección Nacional de Programación Económica, basado en datos de ANSES; (b) CJPyr, Informe Anual 2015.

Gráfico 4. Evolución de los beneficios previsionales, según sistema. Córdoba y total país. 2005-2015 (Base 2005 = 100)



Fuente: (a) *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 4º Trimestre 2015, Dirección Nacional de Programación Económica, basado en datos de la ANSES; (b) CJPYR, Informe Anual 2015.

La protección de adultos mayores por el sistema nacional

Para abordar los aspectos propiamente protectorios del sistema nacional empezamos por presentar el cuadro 9, que resume la situación previsional en cuanto a cobertura activa y pasiva de los diferentes sistemas existentes en la provincia de Córdoba. Un aspecto que debe tenerse en cuenta es que se informa la cantidad de beneficios por sistema, sabiendo que el número de beneficiarios (es decir, titulares de alguna prestación) es menor, ya que pueden existir personas con más de un beneficio dentro de un mismo sistema, y también entre sistemas (un jubilado por la caja provincial también podría recibir una pensión de la ANSES). En particular, de acuerdo con información de la ANSES, en diciembre de 2015 existían 469.354 titulares de alguna prestación contributiva a cargo de esa institución en la provincia, mientras que la cantidad de beneficios alcanzaba los 565.945. Siendo así, casi 100.000 beneficios —es decir, cerca del 20% de los

que se abonan— corresponden a beneficiarios que reciben más de un beneficio del sistema nacional. En cambio, no se puede saber, a partir de datos de registro, cuántos de esos beneficiarios de la ANSES podrían estar recibiendo, al mismo tiempo, una prestación de la CJPYR o de las cajas profesionales.

Cuadro 9. Aportantes y beneficios en la provincia de Córdoba, según sistema (diciembre 2015)

	Aportantes	Porcentaje sobre el total	Beneficios	Porcentaje sobre el total
ANSES	659.211	72,2	565.945	84,1
Caja de la provincia de Córdoba	192.548	21,1	93.994	14,0
Cajas profesionales	60.679	6,7	13.377	2,0
Total	912.438	100	673.316	100

Fuente: CJPYR, Informe Anual 2015.

Ya hemos dicho suficientemente que la ANSES es el organismo con mayor presencia en la provincia de Córdoba en cuanto a cobertura previsional y aportantes, y especialmente en lo que hace a la cantidad de beneficios previsionales vigentes. Sin duda, la relación aportantes/beneficios es desfavorable para la ANSES con respecto a la caja de la provincia y a las cajas profesionales (1,16 aportantes por beneficio de la ANSES, contra 2,03 de la CJPYR, según se ve en el cuadro 9) y es también indudable que ello es resultado de las moratorias previsionales. Ya señalamos que estas, también conocidas como Planes de Inclusión Previsional, fueron implementadas por el Estado nacional, y que la última moratoria fue dispuesta por la Ley 26970, con cierre originalmente previsto para septiembre de 2016 y luego extendido hasta 2019, por la Ley 27260 del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.⁷⁰

En todos los casos, las moratorias fueron puestas en marcha con el explícito objetivo de expandir la cobertura horizontal (o de evitar su contracción). De acuerdo con datos del MTEySS, en el nivel nacional el 51,6% de los beneficios otorgados por la ANSES corresponden a alguna de las moratorias realizadas, pero no hay información actualizada para la provincia de Córdoba. Sin embargo, los datos disponibles relacionados con la primera moratoria muestran que la incidencia sería menor en la provincia al total nacional. Los resultados encontrados

⁷⁰ Ver capítulo 2 en este mismo libro.

en Calabria *et al.* (2012), con información oficial de la ANSES, mostraban que los beneficios otorgados por moratoria a mayo 2010 representaban el 25,7% del total de beneficios del organismo en la provincia, mientras que en el total del país ese porcentaje era del 42%. Algo similar mostraba la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) 2011, que arrojó que el 37,0% de los jubilados de la provincia accedieron a la jubilación vía una moratoria, porcentaje inferior al promedio relevado en la encuesta (38,4%).⁷¹

Otro punto que se destaca en el Informe Anual de la Caja de Córdoba, y que ya consignamos al analizar la protección de la caja provincial, es la diferencia de haberes existente entre los beneficios a cargo de la caja, con respecto a los de la ANSES. En particular, el haber promedio de la Caja de Córdoba triplica al de la ANSES (\$16.266 vs. \$5.345), lo cual es resultado de factores propios del sistema (reglas en el cálculo de la prestación, edades de retiro, etcétera), población cubierta (con distintos salarios promedio) y el efecto de las moratorias llevadas a cabo por la ANSES. En efecto, las moratorias provocaron un efecto de “achataamiento” del haber medio de la ANSES al estar concentrados los beneficios otorgados por la misma en la mínima (lo que se conoce como “efecto composición”).

El efecto de la menor dispersión de los haberes como resultado de las moratorias, se puede observar mediante el análisis de la evolución de los haberes del SIPA (total país). En diciembre de 2015, el haber medio de los beneficios otorgados mediante alguna de las moratorias existentes de acuerdo con datos del MTEYSS, era de 4.454,95 pesos, mientras que el haber mínimo era de 4.299,06 pesos. En cambio, el haber medio del SIPA alcanzaba los 5.863,02 pesos y el haber medio de los beneficios sin incluir los de moratoria, de acuerdo con estimaciones propias, llegaría a 7.364,60 pesos, superando en un 26% al haber medio. De este modo, el haber medio del SIPA era mayor en un 36% al haber mínimo en diciembre de 2015, cuando en diciembre de 2004 (es decir, previo a la primera moratoria), esta relación era del 51%. Esto también permite mostrar la mayor cobertura del sistema nacional, lograda por medio de los planes de inclusión previsional, como resaltan, entre otros, Bertranou *et al.* (2012); MTEYSS (2014) y Calabria y Rottenschweiler (2015).

⁷¹ Se debe tener en cuenta que la ENAPROSS 2011 no tuvo cobertura nacional, sino que alcanzó a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esto es, jurisdicciones que en promedio tienen un nivel de desarrollo y de formalidad altos con respecto al resto del país, por lo que la relación entre los beneficios de la moratoria respecto de la cobertura total probablemente esté subestimada.

Sin embargo, es interesante destacar que, a diciembre 2007 (cuando terminan los efectos del Primer Plan de Inclusión Previsional), el haber medio superaba al mínimo en un 23%, y que luego de finalizado, la relación empieza a subir. Esto se explica no solo por la finalización de la vigencia de la Ley 25994 de moratoria, sino también por la entrada en vigor de la ley de movilidad previsional en marzo de 2009, que no solo actualiza los haberes de los beneficiarios del SIPA, sino también los salarios de referencia sobre los que se calculan los haberes de las nuevas altas, que anteriormente se actualizaban con índices menos favorables. En efecto, debido a que la movilidad previsional arrojó índices superiores a la variación general de los salarios (Casanova, Calabria y Rottenschweiler, 2014) y a que las altas de jubilaciones previas a marzo de 2009 se calcularon con remuneraciones actualizadas con índices menos favorables, los nuevos beneficios se otorgaron con haberes superiores a la media. Este hecho incidió en la cantidad de juicios realizados por los jubilados, lo que se reflejó en el fallo Elliff, relacionado con la actualización de los salarios sobre los cuales se calcula el haber inicial. El reconocimiento de la aceptación de esta situación es materia del mencionado Plan de Reparación Histórica, por el cual con posterioridad al período correspondiente a nuestra investigación (mayo de 2016), el Estado nacional dictó el Decreto 807/2016, modificando los índices de actualización de las remuneraciones de los afiliados al SIPA.

A continuación, en el cuadro 10, presentamos las distintas características paramétricas de ambos sistemas, lo que habla de la incidencia diferencial en el bienestar de la población involucrada.

Cuadro 10. Características del sistema previsional nacional (SIPA) y del sistema provincial de Córdoba. Jubilación ordinaria y por edad avanzada (2015)

Sistema previsional	Legislación vigente	Prestaciones	Requisitos de edad	Años de servicios	Aportes al sistema en %		Determinación de haberes
					Afiliado	Empleador	
Pcia. de Córdoba	Ley 8024/2008	Jubilación ordinaria	Administración general	30	18	20	82% sueldo del personal en actividad (1)
			Varones: 65				
			Mujeres: 60				
			Docentes	25	18	22	
			Varones: 60				
		Mujeres: 57					
	Jubilación por edad avanzada	70	10	-	-	60% de la jubilación ordinaria	
Ley 8024/2008	Jubilación ordinaria	Policía: Entre 53 y 58 años para el personal masculino; entre 51 y 56 para el femenino. Depende del cargo	Entre 22 y 30 dependiendo del cargo y si el retiro es voluntario o forzoso	22	23	Entre 50 y 100%	
SIPA	Ley 24241 (1993) Ley 26425 (2008) Ley 26417 (2009) modificatoria de la Ley 24241. Decreto 814/2001	Jubilación ordinaria	Mujeres: 60 Varones: 65	30 años	Dependiente: 11% Autónomo: 27% Monotributistas: monto fijo determinado por la AFIP	Sector Público: 16%	1,5% de la remuneración promedio de los últimos 10 años, por cada año computable
(ANSES)		Jubilación por edad avanzada	70	10 años (al menos 5 durante los últimos 8 años)		Sector Privado: 10,17-12,71% de acuerdo con actividad (2)	Movilidad: se ajusta por ley dos veces al año desde 2009

(1) Al promedio que surge de los cómputos de los haberes se le aplica una escala de porcentajes que va del 80 al 85% de acuerdo con el número de años que al momento de la jubilación excedan la edad mínima requerida. La base de cálculo fue modificada en diciembre 2015 (sueldo neto de descuentos previsionales).

(2) Los microempleadores, es decir, aquellos que emplean hasta cinco trabajadores, poseen un régimen de aportes específico que contempla el pago del 50% de las contribuciones patronales del régimen general, por cada uno de los trabajadores que emplea por tiempo indeterminado (Ley 26940/2014).

Fuente: Elaboración propia con base en leyes nacionales y provinciales.

El cuadro 9 permite observar y analizar las diferencias en el modo en que cada uno de los sistemas incide en el bienestar de la población en dos momentos de la vida: primero, durante la vida activa, por las alícuotas apreciablemente mayores de los aportes del sistema provincial; y posteriormente, en el momento del retiro, puede decirse que se ve la recompensa de aquel esfuerzo, en virtud de

la percepción de haberes también apreciablemente superiores. En algún sentido, podemos decir que este cuadro comparativo proporciona al menos una parte de la información necesaria para entender los resultados de los haberes que mostramos en el cuadro 7; claramente, para mayores precisiones al respecto es necesario contar con un análisis actuarial y de sustentabilidad fiscal.

Protección de niños, niñas y adolescentes en la provincia de Córdoba

En este apartado analizaremos los aspectos que hacen de manera directa a la protección de NNA en la provincia, deteniéndonos en algunos procesos cuyos aspectos institucionales abordamos en apartados anteriores. A la vez, intentaremos caracterizar someramente un conjunto de prestaciones que el gobierno provincial creó durante los últimos años, y que a nuestro juicio pueden ser interpretados como procesos de reacomodamientos y redefiniciones de la protección social incentivados por las iniciativas del gobierno nacional, en el marco del enfrentamiento político-institucional con la nación que hemos analizado.

Como ya mostramos, existe en la provincia un régimen destinado a trabajadores del sector público provincial y a beneficiarios de la CJPYR que comparte algunos de sus rasgos con el nacional; tal es el caso de la existencia de topes de ingresos para poder acceder a las prestaciones, con tramos progresivos para su percepción. En cambio, entre ellos difiere el tipo de ingreso que se considera, pues mientras que en el sistema nacional para fijar los topes y tramos de percepción a partir de 2012 se toma en cuenta el ingreso del grupo familiar, el sistema provincial sigue considerando las remuneraciones de los trabajadores y beneficiarios de jubilaciones y pensiones de carácter individual, medida que fue tomada a partir del Decreto 1082/2012. Posteriormente y ya de manera más específica, el Decreto provincial 396/2015 fijó las prestaciones, escalas y montos vigentes desde mayo 2015 y, como ya dijimos, ese decreto instituyó un nuevo régimen provincial.

De manera adicional, las prestaciones en la provincia son relativamente más bajas que las del sistema nacional, como consecuencia de que cuando el Decreto 1082/2012 se apartó del régimen de la ANSES con respecto a los ingresos que se considerarían, también produjo un congelamiento *de facto* de los montos, que se extendió hasta el año 2015. Esto implica que esos montos de las prestaciones del régimen de AAFP de Córdoba se mantuvieron constantes en términos nominales desde 2011 hasta mayo de 2015, lo que significó un

importante deterioro en términos reales, ya que en ese lapso el índice de precios al consumidor de Córdoba (IPC Cba.) registró un aumento del 100,1% en su nivel general.⁷² Por lo tanto, recién en mayo de 2015, cuando se duplicaron los montos de las prestaciones, fue compensado el deterioro en términos reales ocurrido durante aquel período.⁷³ El cuadro 11 muestra el contenido de la protección comparada de los dos regímenes.

Cuadro 11. Tramos y prestaciones del régimen de AAFP de los NNA para empleados públicos de la provincia de Córdoba y el sistema nacional administrado por la ANSES (diciembre 2015) (\$)

Tra- mo	Córdoba					ANSES				
	Remuneración bruta Trabajador		Hijo	Hijo discapa- citado	Ayuda escolar anual*	Remuneración bruta del grupo familiar		Hijo	Hijo discapa- citado	Ayuda escolar anual*
	Desde	Hasta				Desde	Hasta			
I	100,00	8.730,00	540	2.160	340	200,00	7.500,00	837	2.730	340
II	8.730,01	13.240,00	408	1.620		7.500,01	9.800,00	562	1.930	
III	13.240,01	17.420,00	272	1.080		9.800,01	12.700,00	338	1.217	
IV	No aplica					12.700,01	30.000,00	172		

Nota: Las prestaciones por hijo discapacitado no tienen tope de ingresos.

* La ayuda escolar anual tiene el tope de ingresos máximos, mientras que la destinada a hijos discapacitados no tiene tope de ingresos.

Fuente: Decreto 396/15 de la provincia de Córdoba y la ANSES.

En lo que respecta al sistema nacional, se sabe que el mismo, además de contar con un componente para trabajadores activos y pasivos, también tiene un subsistema no contributivo para trabajadores de la economía informal y desocupados, la AUH, componente de la seguridad social nacional que en esta investigación privilegiamos con el propósito de examinar la protección que “reciben” NNA. Resumiendo el esquema, y al igual que en los otros casos presentados en este libro, en la provincia de Córdoba los NNA están cubiertos por el sistema provincial (hijos de empleados públicos provinciales y de beneficiarios de la caja previsional) y por el sistema nacional (hijos de empleados del sector privado,

⁷² Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba, <https://estadistica.cba.gov.ar/> (consulta: 14/10/2016).

⁷³ De todos modos, ello no compensó la variación de precios registrada a través del llamado IPC Congreso, que acumuló para ese período un aumento del 143,9%.

del público nacional, beneficiarios de la ANSES y de trabajadores informales o desempleados), e inclusive se puede considerar como cubiertos a los NNA comprendidos en el beneficio implícito del impuesto a las ganancias.

Lamentablemente, no se cuenta con información cuantitativa sobre el sistema provincial, lo que limita casi hasta lo imposible la comparación directa propuesta en nuestras preguntas analíticas, especialmente la tercera pregunta;⁷⁴ por lo tanto, procederemos, hasta donde podamos avanzar, con base en la información institucional, y no podremos hacerlo con información de protección (a este respecto). En cambio, en el caso de la ANSES existe la información básica: a diciembre de 2015 había 238.408 NNA que cobraban una prestación por medio del SUAF y 294.815 cubiertos por la AUH. No se cuenta con datos de registro sobre la cobertura del componente de trabajadores pasivos para el sistema nacional, así como tampoco sobre la desagregación por tramo de ingreso para los activos.

Si se analiza la participación de las prestaciones de la ANSES en Córdoba con respecto a las abonadas en todo el territorio nacional, se observa que ronda en poco más del 8%, un porcentaje similar al de los NNA que habitan en Córdoba con respecto al total país (y que resulta congruente con la ya mencionada participación proporcional estándar de la provincia en alrededor del 10% en las distintas dimensiones).

Cuadro 12. Características de la cobertura de las principales prestaciones del sistema de AAFF. Total nacional y Córdoba (diciembre 2015)

AAFF	Nación	Córdoba	% Córdoba
	2015	2015	2015
Hijo	2.710.023	229.356	8,46
Hijo discapacitado	92.971	9.052	9,74
Ayudas escolares	2.829.427	229.162	8,10
Otros	97.500	7.910	8,11

Fuente: ANSES.

En el nivel nacional, la característica distintiva de la AUH respecto de las asignaciones de los regímenes contributivos es su muy mayor contenido e impacto redistributivo, como lógica consecuencia de concentrarse en los hogares per-

⁷⁴ Ver en “Presentación” de este capítulo.

tenecientes a los quintiles más bajos de ingresos. Teniendo ello en cuenta, el próximo cuadro permite establecer una primera comparación entre la protección brindada por la AUH a dicha población tanto en la nación como en la provincia de Córdoba, respecto de tres circunstancias específicas: prestación general, por hijo discapacitado y embarazo.

Cuadro 13. Características de la cobertura de la AUH por tipo de prestación, total nacional y Córdoba (2014-2015)

Asignación universal	Nación		Córdoba		% Córdoba	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Hijo	3.573.598	3.700.855	280.229	290.984	7,84	7,86
Hijo discapacitado	23.769	22.908	3.723	3.831	15,66	16,72
Embarazo	86.994	86.633	6.286	6.282	7,23	7,25
Total	3.684.361	3.810.396	290.238	301.097	7,88	7,90

Fuente: ANSES.

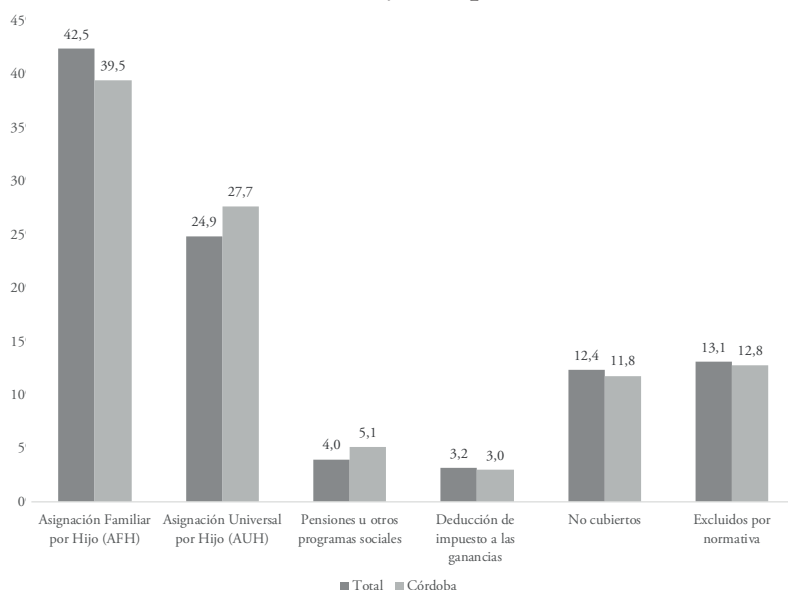
Al analizar la participación de los beneficios de AUH de Córdoba sobre el total nacional, se observa que el porcentaje provincial de las destinadas a “hijos” es inferior que el que representan los beneficios del subsistema contributivo (en 2015, en la provincia se pagó el 7,86% del total nacional de AUH, y el 8,46% de asignaciones correspondientes al régimen para trabajadores activos); pero la situación es completamente distinta para los casos relacionados con “hijos discapacitados”. En efecto, los beneficios referidos a estos últimos representan el 16,72% del total de casos registrado a nivel nacional en lo que hace a la AUH, mientras que para el régimen contributivo este porcentaje es de 9,74%. Cabe decir que el Censo de población de 2010 informa una prevalencia de casi 13% de discapacidad a nivel nacional (todas las edades), y que en Córdoba reporta un comportamiento de incidencia levemente más moderada a lo largo de toda la distribución de edades. En consecuencia, puede verse que la diferencia en la protección social no se explica por una disímil participación de NNA discapacitados en la provincia con respecto al total nacional, en cuya atención las instituciones debieran concurrir, sino que debe buscarse otras razones. Por

ejemplo, puede hipotetizarse una mayor incidencia de la discapacidad en sí entre la población vulnerable. Finalmente, debe considerarse la posibilidad de que los procesos de gestión hagan una parte importante de la diferencia, si es que existiera una mayor (¿y mejor?) captación de la población por parte de las instituciones responsables, no debiendo descartarse la vigencia de diferentes criterios para la clasificación de la población.⁷⁵ También llama la atención que se trata de la única circunstancia en la que se registra esta diferencia, pues al examinar otras prestaciones emparentadas con la discapacidad, como la pensión no contributiva respectiva, la participación provincial en el total nacional es aún inferior a la global: 6,7% del total de esas prestaciones. En resumen, no se cuenta con la suficiente información que permita saber si existe alguna causa para lo marcado o bien, solo tenga que ver con una simple cuestión estadística relacionada con el tamaño de la población de NNA que son perceptores de la AUH para hijos discapacitados.

Debido a la falta de información de registro que permita dar cuenta de una comprensión más completa de la cobertura de NNA en Córdoba, es necesario recurrir a fuentes muestrales. En particular, la ENAPROSS 2011, en la que nos basamos para la presentación del gráfico 5, permite analizar la cobertura de los NNA según el tipo de transferencia monetaria, y compararla con el total de la población relevada por esa encuesta. Si bien los totales de población cubierta son similares, inclusive levemente superior para la provincia de Córdoba (75,4 contra 74,5%), se presentan algunas diferencias en torno al tipo de mecanismo. En particular, en Córdoba el peso de la AUH es mayor (27,7 contra 24,9% en el nivel nacional), mientras que es menor la incidencia de las asignaciones contributivas (39,5 contra 42,5%), lo cual puede ser un correlato de una mayor tasa de empleo asalariado no registrado en la provincia con respecto al total nacional (recuérdese que analizamos esta cuestión en el apartado “Caracterización sociodemográfica...”). De acuerdo con datos de la EPH del Segundo Trimestre 2015, esta tasa alcanzaba el 36,1% en Córdoba, mientras que en el nivel nacional dicho porcentaje era por entonces del 33,1%.

⁷⁵ Como decimos, dicha posibilidad debe ser tenida en cuenta. Sin embargo, en el trabajo de investigación registramos una problematización creciente, a menudo atribuida al descuido e imprudencia en la circulación callejera, y al mal estado de la infraestructura urbana (sobre todo, en la ciudad de Córdoba) (*Día a día*, 5/9/2015).

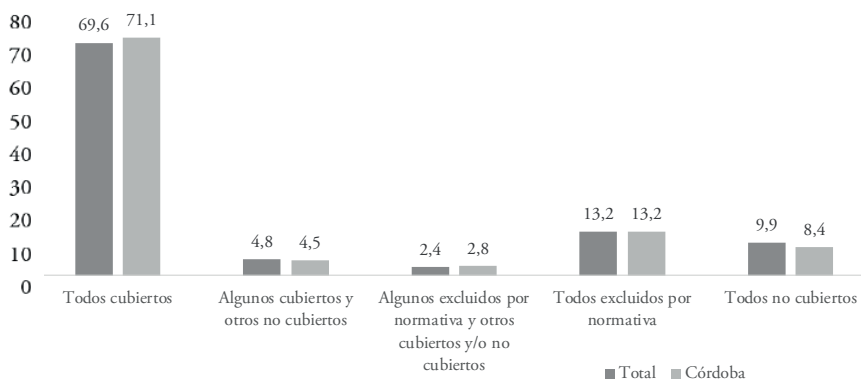
Gráfico 5. Niños, niñas y adolescentes según tipo de cobertura de transferencia monetaria. Córdoba y total país (2011) (%)



Fuente: ENAPROSS 2011 (MTEySS, 2014).

A la vez, en el gráfico 6 se verifica que la cobertura por hogares confirma el análisis precedente, focalizado en la cobertura de la población de NNA, ya que los hogares cuya situación es que todos los niños y adolescentes están cubiertos es muy similar al total nacional, al igual que las razones de no cobertura. Un 78,4% de los hogares con NNA de Córdoba recibe algún tipo de transferencia monetaria relacionada con ellos, contra el 76,8% en el nivel nacional, mientras que el porcentaje restante no tiene ningún tipo de cobertura, sea porque directamente no lo están, o bien porque están excluidos por la normativa.

Gráfico 6. Hogares con niños, niñas y adolescentes según cobertura de transferencias monetarias. Córdoba y total país (2011) (%)

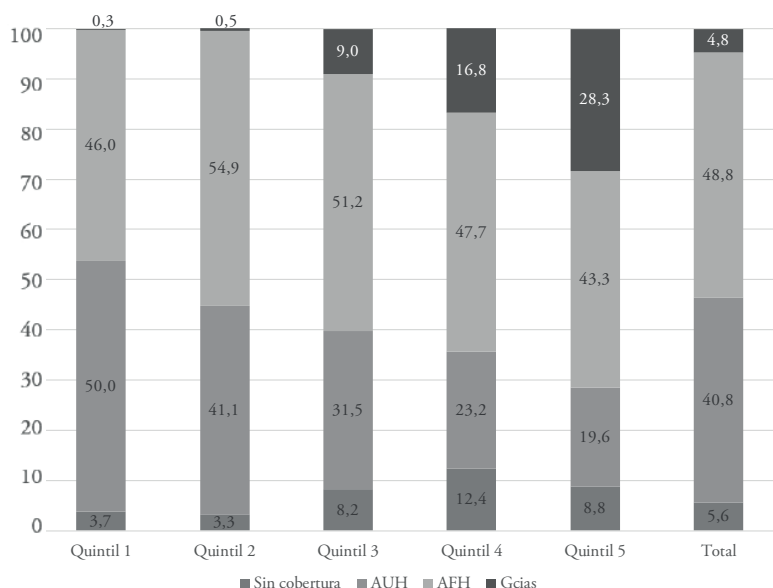


Fuente: ENAPROSS 2011 (MTEYSS, 2014).

Finalmente, veamos el gráfico 7, elaborado con base en la EAHU para 2014; esta última permite estimar la cobertura potencial de los NNA por los diferentes componentes del sistema de protección social, por quintil de ingreso. La elección de la EAHU con respecto a la EPH obedece a dos razones: la primera de ellas es que tiene representatividad para toda la provincia, y no solo para los grandes aglomerados urbanos relevados en la EPH.⁷⁶ La segunda es que, si bien la ENAPROSS está disponible para Córdoba y para Buenos Aires (aunque en relevamientos no exactamente idénticos), no lo está para Neuquén, lo que para la investigación en su conjunto implicaba una pérdida fundamental de comparabilidad en las estimaciones de cobertura por quintil de ingreso.

⁷⁶ Como dijimos: Gran Córdoba y Río Cuarto para EPH, a los que se suman Villa María-Villa Nueva y “Resto Urbano de Córdoba”, para la EAHU.

Gráfico 7. Cobertura potencial de NNA por quintil de ingreso y tipo de cobertura en Córdoba (2014) (%)



Fuente: Elaboración propia basada en la EAHU.

De acuerdo con las estimaciones, las asignaciones contributivas (tanto de la ANSES como las provinciales) son el principal instrumento de protección para NNA en la provincia, y no presentan diferencias significativas en los distintos quintiles de ingreso, aunque tienen un mayor peso en los quintiles medios, lo cual es consistente con su lógica de cubrir a trabajadores formales con ingresos inferiores a cierto tope fijado por la legislación. Estos resultados también coinciden con lo encontrado en la ENAPROSS para el año 2011. En segundo lugar, se presenta la AUH, con esperable mayor cobertura en los quintiles 1 y 2. Si se comparan los resultados de la cobertura potencial con los efectivos relevados por la ENAPROSS, se puede observar que existen fuertes diferencias. En particular, la sobreestimación que arroja la estimación de la cobertura potencial se podría explicar por la presencia de hogares que tienen derecho a cobrar la AUH, pero que no lo hacen por problemas de documentación, no registro o no cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación. Finalmente, la deducción del impuesto a las ganancias es el componente con menor peso,

y está sesgado hacia los quintiles de mayores ingresos, lo que en sí mismo no requiere de explicaciones adicionales.

La lectura de estos últimos resultados deben movilizar preguntas y análisis particularmente vinculados con la población a la cual está destinada la AUH (población en condiciones socioeconómicas de alta vulnerabilidad, tanto laborales y de ingresos como de vida familiar) y que no perciben las transferencias. Se trata, en realidad, del fenómeno, relativamente extendido en los años recientes, de segmentos importantes de población que “no llegan” a las instituciones y las políticas especialmente destinadas para su atención.

Por esta razón, a continuación nos detenemos en los resultados de un relevamiento institucional mediante el cual intentamos reconstruir los cambios acaecidos en el sistema de protección local a partir de la creación de la AUH. Y si bien fue muy limitado y poco confiable el registro de planes de dependencia provincial que hubieran sido dados de baja, en cambio pudimos captar el movimiento inverso; vale decir, encontramos una especie de corriente de creación de intervenciones provinciales asociadas a la AUH y a la AUE, modelo de intervención que analizamos en lo que sigue.

Como se conoce suficientemente, es parte del patrón de gestión de la AUH (y probablemente de la ANSES, en rigor) el más que limitado margen de maniobra que se reserva, o se admite, para la gestión local. En condiciones de colaboración nación-provincia, el patrón de gestión puede presentar dificultades de implementación, pero que en general fueron superadas. En cambio, en un caso como el cordobés, de enfrentamiento creciente entre ambas jurisdicciones, el conflicto es el punto de partida, en particular porque la enorme capacidad de la AUH para convocar a la población destinataria aparta del centro de la atención a otras instituciones o autoridades.

A partir de 2011 se abrió en la provincia de Córdoba una serie de intervenciones –algunas contradictorias entre sí–, que pusieron el centro de la atención en las mujeres, particularmente las mujeres embarazadas o con niños recién nacidos. Sin embargo, la definición de los grupos sociales fue errática: en 2011, el entonces gobernador Juan Schiaretti tomó primero la decisión de extender a seis meses la licencia por maternidad de las trabajadoras del sector público; e inmediatamente, y bajo la denominación de Subsidio Ayuda para Protección de la Maternidad, anunció la extensión de dicha licencia para trabajadoras del sector privado, por un mes y a cargo del presupuesto provincial.

Sin embargo, al año siguiente el subsidio para las trabajadoras del sector privado fue derogado por el nuevo gobernador, José M. de la Sota. En su lugar se creó un nuevo subsidio, llamado Derecho Complementario de Nacimiento,

consistente en un pago único que percibiría la mujer que hubiera dado a luz “para la compra de leche maternizada, pañales, etc.”, y destinado a mujeres que carecieran de obra social, “en especial de bajos recursos”.⁷⁷

Como puede observarse, esta segunda convocatoria significó un cambio muy marcado en términos de cuál sería la población destinataria, en una decisión que, según entendemos, pretendió recuperar la relación directa entre el gobierno provincial y los sectores más postergados, atendidos por medio de la AUH y la AUE y a los cuales, por lo tanto, el Estado nacional llegaba de manera directa a través de la ANSES. Más aún, esa iniciativa se afianzó de manera permanente y explícita en la difusión de que el programa *no entraba en incompatibilidad con la AUH*; por el contrario, se lo presenta como un “complemento”. El gobierno provincial desafió así la normativa nacional, intentando recuperar el dominio “del territorio”.⁷⁸ Las condiciones son similares a las impuestas por la AUH (controles médicos de la embarazada y del bebé al nacer), por lo que nuestro juicio en realidad constituye principalmente un esfuerzo de resignificación del lugar secundario al que el gobierno provincial podría quedar relegado en virtud de la política nacional (AUE).

Ello no es todo. Creemos que es posible decir que ese patrón de “beneficio de transferencia monetaria nacional masiva + complemento provincial” devino una modalidad que se recreó en ocasión de la creación del programa Confiamos en Vos, programa de transferencia de ingresos de monto menor al Progresar, destinado a jóvenes desocupados de entre 14 y 24 años, que hayan abandonado el sistema educativo obligatorio. El programa otorga la transferencia dineraria mencionada y ofrece cursos de formación profesional y terminalidad escolar, actividades deportivas y útiles y materiales. También en este caso se anuncia explícitamente que el programa no entra en incompatibilidad con el Progresar. Fue creado en mayo de 2014, a noventa días del lanzamiento nacional de aquel programa.

¿Estamos ante experiencias efectivas de gestión integral (Díaz Langou, 2012)? A nuestro juicio, no. Más allá de prácticas que son habituales en la lucha política cotidiana, aquí se han relevado iniciativas que parecen estar más asociadas con la competencia política que con la cooperación, lo que dificulta los

⁷⁷ Dirección General de Mujer y Equidad de Género del Ministerio de Desarrollo Social, documento del programa.

⁷⁸ Sobre otras estrategias, al inicio de la AUH, ver Díaz Langou, 2012. Dejamos constancia de que al momento del cierre de este libro la prestación por nacimiento sigue vigente, con un valor de \$1.000, y que se ha iniciado una nueva ronda de discusión en la legislatura provincial para la restitución de la licencia extendida.

desarrollos institucionales compartidos (que en el caso de la AUH es particularmente importante). Este punto reactiva la problemática enunciada al presentar los datos sobre población que, a pesar de ser enfocada para recibir los beneficios de la AUH, no establece el vínculo institucional que se busca. No se trata de un asunto de tensión entre metas y cumplimiento en sentido burocrático sino en lo que esa tensión indica como problemas que no son debidamente atendidos por las intervenciones públicas. La AUH y la AUE han mostrado capacidad para resolver los procesos internos a la ANSES, pero en cambio quedan pendientes de resolución los obstáculos –esperables– en sus pretendidas articulaciones con el sistema educativo y el sistema de salud.

Reflexiones finales

El estudio realizado respecto de los sistemas de la protección social que reciben AAMM y NNA en la provincia de Córdoba habla de una provincia que presenta serias desigualdades socioeconómicas, que a nuestra investigación importan en dos sentidos: en las desiguales condiciones de vida entre segmentos de las dos poblaciones atendidas (AAMM y NNA) y respecto de una configuración espacial en la que se cristalizan esas desigualdades, por lo cual suele hablarse de “un centro-sur próspero” y un “norte postergado”. Los resultados de la investigación indican que ambos planos de la desigualdad son tematizados por los sistemas institucionalizados de protección social, tanto nacional como provincial, pero sus resultados son dispares: su incidencia global es positiva sobre las condiciones de vida de las poblaciones efectivamente alcanzadas; sin embargo, ello no llega a modificar las diferencias territorialmente consideradas. Dicho de otro modo, dentro de lo que es razonable esperar de un sistema de protección, el efecto de las intervenciones sobre las brechas territoriales sigue siendo insuficiente.

Sobre esas muy desiguales condiciones socioeconómicas, durante el período bajo estudio la ANSES desarrolló en Córdoba una extensión de su cobertura que fue de magnitud equivalente a la del resto del país, contribuyendo mediante la primera moratoria (2005-2007) y la segunda (en curso durante la elaboración de este libro) a una expansión de la cobertura que hace que el 84% de los beneficios sean pagados por ese organismo (en crecimiento). A la vez, este libro se cierra con una cobertura previsional calculada por encima del 90% de los AAMM de la provincia.

Como se ve –y en consonancia con el panorama que se observa en el resto del país– la amplísima cobertura horizontal es la gran fortaleza del sistema de protección, mirado como un todo. “Amplia cobertura horizontal, pero desigual”,

dijimos al principio; en efecto, el sistema provincial cubre a solo el 15% de los AAMM que reciben beneficios y a aproximadamente el 12% del total, pero las prestaciones que abona triplican a las del sistema nacional. Como es obvio, en los sistemas que brindan protección mediante una transferencia monetaria, el monto de los haberes es definitorio del alcance de la satisfacción ofrecida. Debe dejarse suficientemente aclarado que ambos sistemas tienen estructuras de prestaciones similares (jubilación ordinaria, jubilación por edad avanzada, pensión derivada), pero lo que algunos especialistas denominan “suficiencia” (y que en este libro identificamos como “alcance” o cobertura vertical) se diferencia de manera notable en uno y otro régimen. Se trata, también, de un movimiento “clásico”: una expansión tan marcada, que lleva la cobertura a rozar el total de la población que dependería de ingresos fijos, extrema los mecanismos redistributivos, y con ello experimenta un descenso en el promedio de los haberes. La dinámica política y social encuentra también al respecto un “movimiento clásico”, especialmente en los últimos tiempos: el sistema que más protege —el nacional— recibe las críticas más virulentas por lo que se considera el incumplimiento del pacto contributivo con los AAMM del presente.

La situación de los NNA frente al sistema de protección es ligeramente diferente, en la medida en que la superioridad del sistema nacional para brindar protección a esa franja de la población no resiste comparación con la que brinda el sistema provincial. Concretamente, hemos encontrado que tanto para los sectores socialmente vulnerables, destinatarios de la AUH y la AUE, como para los trabajadores asalariados formales que son titulares de AAFF, el gobierno provincial ha desarrollado una especie de “régimen de segundo orden”. Para los primeros, porque ha cedido la centralidad al régimen nacional, con el que no podría compararse (o competir); y para los segundos, porque parecería haber generado un sistema que indefectiblemente es segunda opción para los trabajadores que pudieran escoger (sea porque ambos cónyuges trabajan en distintas jurisdicciones o porque se trata de un hogar en el que el trabajador individual puede elegir por tener dos empleos). Cabe decir que por primera vez desde la existencia formal del régimen de AAFF, en el año 2012 Córdoba se apartó del régimen nacional, estableciendo montos, condiciones y movilidades diferentes de las de aquel.

No obstante esa situación de “sistema de segundo orden”, en el trabajo de campo pudimos ver que el gobierno provincial no “renuncia” a establecer un vínculo con los sectores sociales más vulnerables o en situación más crítica. Por el contrario, el relevamiento proporciona información, que fue ratificada por consultas con investigadoras especialistas locales, acerca de la creación de

“programas” con los cuales el gobierno provincial intentó reconstruir el lazo con aquellos sectores que quedaban más distanciados de la tutela o vínculo provincial. Si bien no nos fue posible establecer con claridad la baja de programas o intervenciones que fueran sustituidos por la moratoria (para adultos) y por la AUH (para NNA), sí encontramos un proceso de *creación y actualización* (algo errática, en cierto modo) de planes destinados a grupos de población alcanzados por esos mismos componentes de la seguridad social, o por programas como el Progresar. Este punto es apenas un señalamiento preliminar: el de un espacio de relaciones institucionalmente generadas cuyos contenidos y desarrollo merecen, a nuestro juicio, ser explorados. En el marco de las muy conflictivas relaciones nación-provincia (que son también partidarias), podemos agregar que esas nuevas intervenciones burlaron la declaración de incompatibilidad de las políticas nacionales, y eso fue un dispositivo fundamental de su existencia. Así lo mostramos para el caso de madres de bajos recursos y jóvenes de 14 a 24 años (en este caso, asociados al Progresar).

Nos interesa ahora detenernos en un aspecto medular de nuestra investigación, referido a la intersección entre protección social y condiciones territoriales. Si esta investigación se propuso indagar en los modos en que se diferenciaban (también en lo que se parecían) las protecciones sociales según los territorios en los que ellas se desarrollan y en los que las poblaciones respectivas viven, a lo largo de la investigación también pudimos descubrir el proceso inverso: la *producción del territorio en el marco de distintas intervenciones sociales* y de lo que denominamos, en este caso en particular, la *territorialización de la seguridad/protección social*.

Dado que en el desarrollo del capítulo hicimos una descripción detallada de esos procesos, nos proponemos ahora presentar una síntesis, que debe empezar por señalar las diferencias radicales —casi paradigmáticas— desplegadas por el sistema nacional y por el sistema provincial también respecto de este “hacer territorio”. En efecto, el sistema provincial construye su presencia mediante una densa red de centros de jubilados preexistentes, que dan a la caja presencia física y visibilidad inmediata, en virtud de un proceso en el cual esas organizaciones, que son sujetos de sus comunidades, devienen a la vez mediadoras y voceras de la institución provincial. El caso de la ANSES ha sido y es muy diferente: las localizaciones físicas fijas (locales) son pocas, y la gran apuesta político-institucional radicó en la presencia física humana, por medio de un proceso de movilización que hace casi de todo contacto un evento; ese es el sentido que, a nuestro juicio, tiene el desarrollo de operativos, puntos de contacto, cursillos

de educación en seguridad social. En la ANSES de la provincia de Córdoba hay una reposición de “lo extraordinario”.

En ambos casos, de todos modos, se trata de un asunto de máxima relevancia, porque el contacto rápido, el trámite inmediato y el procesamiento correcto devienen condiciones fundamentales para la supervivencia. Como ya se ha dicho suficientemente, los procesos de trabajo a cargo de la ANSES dejan menos que escasísimo margen a la autonomía de instituciones y agentes, pero en cambio deposita en unas y otras (de nivel local) la solución a toda cuestión no prevista. Estas “cuestiones no previstas”, precisamente, suelen viabilizarse a través de los operativos en barrios, en los que se agudiza la presentación de situaciones problemáticas, propias de vidas amenazadas por la incertidumbre, la inestabilidad que rodea a los sectores populares. También se hace evidente la debilidad institucional, como pudimos ver por la muy dispar presencia que ambos sistemas tienen entre las zonas más prósperas y las relegadas de la geografía provincial. Las observaciones de operativos permiten especular con que, debido a las muy difíciles condiciones de la escuela pública, la AUH acercó a esos sectores sociales la institucionalidad más sólida de las últimas décadas.

Volvemos a un enfoque más organizacional. Ese entramado de instituciones y prácticas muy distintas entre ambas jurisdicciones alude a un único territorio provincial en el que puede estimarse que en el período estudiado se sumaron alrededor de medio millón de beneficios al cobro (300.000 AUH, dato oficial, y 250.000 haberes por moratoria, dato estimado). Creemos que este orden de magnitud de nuevos haberes regulares da idea de la centralidad del funcionamiento institucional en lo administrativo y de gestión “dura”, cuyo peso revalorizamos sobre el final de la investigación, también con vocación comparativa. Concretamente, podemos decir que al inicio del período abarcado por el proyecto, la ANSES, el organismo nacional, era una institución “moderna” desde el punto de vista de su ingeniería de procesos de gestión, control y registro, con altos y sofisticados niveles de digitalización de procesamiento de datos y de almacenamiento. En cambio, para entonces la CJPYR era una institución aún “antigua”, vulnerable a los cambios y con baja capacidad para generarlos y dominarlos, fueran estos los cambios paramétricos propios que resultaron del proceso de armonización, o el retiro voluntario para un contingente importante, con el fin de enfrentar el déficit; o presiones de autoridades nacionales en las negociaciones por el financiamiento).

Ambas dimensiones de análisis –la protectora y la institucional– contribuyen al análisis comparado entre sistema de protección nacional y provincial, a cuyos respectivos principios hacemos referencia ahora. En especial, llama la atención

la impronta dada al sistema provincial por parte de la gestión encabezada por Osvaldo Giordano con respecto a la realización de reformas destinadas a reducir y eliminar el déficit de la CJPYR. “*La Caja es el gran agujero negro que tiene la provincia*”, nos decía en octubre de 2014 una autoridad de la institución. Creemos que es el momento de subrayar el trabajo persistente, de reforma del diseño y funcionamiento pero también de disputa política y cultural llevada adelante por ese equipo, destinado a disciplinar —en su sentido más específico y en el más amplio, también— a los diversos sectores que presionan sobre la gestión previsional: los trabajadores públicos, por obtener condiciones más favorables para acceder al beneficio (edad, años de servicios); los beneficiarios actuales, por el sostenimiento o mejoramiento de los haberes (de su capacidad adquisitiva); también el personal de la caja, para acceder a mejores condiciones de trabajo y mejores remuneraciones; y finalmente los organismos empleadores, para ralentizar las reformas y aliviar las presiones. *Con todos esos sectores han surgido conflictos, porque todos se han visto afectados por las acciones derivadas del proyecto de reforma institucional.* En algunos casos, se han visto afectados más que negativamente: bajas de haberes, endurecimiento de las condiciones para acceder al beneficio, evaluaciones de personal, multas por incumplimiento. En conjunto, se trata de una estrategia “de ajuste” de carácter masivo, que fundamenta su necesidad como condición excluyente para la supervivencia de la institución. A la vez, y esto resulta muy importante, goza de una importante tolerancia interna (o, dicho de otro modo, la oposición interna no parece tener fuerza para resistir el rumbo). Intentamos una explicación bastante simple: la conducción de la CJPYR se apoya explícitamente en el aspecto más insatisfactorio del sistema nacional —el nivel de sus haberes— para presionar a distintos sectores por la aceptación de parte de las reformas. Con ello queremos decir que algunas de las modificaciones (como la llamada “movilidad a la baja”, concretamente el procedimiento por el cual se propone y acepta una cláusula que reduce los haberes presentes y futuros) son presentadas como la única alternativa posible para resolver un déficit que, de seguir, generaría la necesidad de transferir la caja a la nación, por insolvencia fiscal provincial. Ante la fórmula “sistema nacional-haberes nacionales”, aportantes y afiliados moderan las demandas.

La última pregunta, referida a la incidencia que las intervenciones estudiadas han tenido sobre el eje igualdad-desigualdad, nos vuelve a las líneas iniciales de estas conclusiones. Allí decíamos que todas las intervenciones han tenido y tienen una incidencia positiva en las condiciones de vida, pero que han sido menos efectivas en generar procesos de igualación. Sin embargo, debe decirse que el proceso de la CJPYR ha generado algunas medidas en dirección de redu-

cir la segmentación, al menos, la de ingresos. Sin duda, en esa dirección fue la reforma que se aprobó al término de nuestro estudio. En el caso cordobés, esto tiene particularmente efectos territoriales, pues los haberes más bajos están concentrados en el interior provincial y en especial en el norte menos desarrollado que, a la inversa, es el más beneficiado con la suba del haber mínimo y la reducción de la base de cálculo para el haber inicial.

Anexo

Síntesis de la normativa de la Caja de Previsión Social de Córdoba desde sus orígenes hasta 2015

Número y año	Objetivo	Beneficios implicados
Ley 2301/1913	Fue creado el sistema previsional de la provincia de Córdoba.	Jubilación ordinaria y jubilación extraordinaria.
Ley 3589/1933	Se crea y se comienza a legislar el beneficio de la pensión.	Jubilación obligatoria, jubilación voluntaria, jubilación por invalidez y pensiones por viudez.
Ley 4165/1949	Se crea el Instituto de Previsión Social y el primer sistema de movilidad previsional de la provincia.	Jubilación ordinaria, íntegra y reducida, retiro voluntario (civil con menos servicios pero tarifada), jubilación extraordinaria o por invalidez y pensiones.
Decreto 932/1957	Se reforma del sistema jubilatorio y se deja sin efecto la Ley 4165/49 y el instituto pasa a ser la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Córdoba.	Jubilación ordinaria, jubilación voluntaria (con menos servicios y tarifada), jubilación por invalidez (tarifada según los años de aportes) y pensiones.
Ley 4687/1959	Se deja sin efecto el Decreto 932/57 y se incorpora el cálculo del haber mediante la figura del 82% móvil. Se establece la garantía del Estado provincial para el caso de insuficiencia financiera.	Jubilación ordinaria, íntegra y reducida, retiro voluntario o cesantía, jubilación extraordinaria o por invalidez, pensiones y jubilación extraordinaria y pensión por viudez para derecho habientes discapacitados.
Ley 4688/1959	Se crea el Régimen de Previsión para el personal de la administración pública provincial, que absorbe a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de las municipalidades.	Jubilación ordinaria, jubilación ordinaria reducida, jubilación por invalidez (tarifada según años de servicio) y pensiones.
Ley nacional 11110/1969	Comienzan a aportar a la Caja de Jubilaciones, Retiros y Pensiones de Córdoba los empleados de EPEC, antes de la Caja de Servicios Públicos Nacionales.	No corresponde.
Ley 5317/1971	Creación de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba. Se integra el Régimen Previsional de los trabajadores públicos provinciales y de los municipales. Se incluye el régimen especial para el personal policial y para los magistrados y funcionarios del Poder Judicial. Se establecen requisitos de acceso para cada régimen y se elimina la figura del 82% móvil por una más restrictiva.	Se incorpora la jubilación por edad avanzada y se suprime la jubilación ordinaria reducida.

Ley 5846/1975	Se crean nuevos regímenes especiales (para docentes de la provincia y para titulares del ejecutivo, legislativo y ministros) y se restituye el 82% móvil para el cálculo de haberes.	Se incorpora a las mujeres convivientes de los trabajadores, como beneficiarias de la pensión por fallecimiento del causante.
Ley 5910/1976	Se dejan sin efecto varios artículos de la Ley 5846/75, y se otorgan importantes privilegios para acceder y gozar de la jubilación a magistrados y funcionarios.	Se deroga el derecho a pensión de las convivientes, reduciéndolo a viudos y viudas incapacitados para trabajar.
Ley 6358/1979	Se autoriza a la caja el pago de las prestaciones que se acuerdan en los artículos de la Ley 5846/75 que habían quedado sin efecto.	No corresponde.
Ley 6531/1981	Decreto-ley que instituye un régimen de privilegio para vocales y fiscal del Tribunal Superior de Justicia, con veinticinco años de servicios.	Haber mensual, móvil, vitalicio e inembargable en concepto de jubilación, cuyo monto inicial será igual a la retribución total asignada al cargo.
Ley 6743/1982	Decreto-ley que crea régimen jubilatorio especial para gobernador y vicegobernador, sin requerimientos de tiempo o condiciones de ejercicio del cargo. Conocida como "Ley Pellanda" (gobernador <i>de facto</i> en ejercicio).	Jubilación ordinaria sin requerimientos de tiempo y condiciones de acceso al cargo. Derogación de pensión para convivientes (solo viudas incapacitadas).
Ley 7142/1984	Se derogan todas las leyes previsionales implementadas durante la dictadura (5910, 6358, 6531 y 6743) y se restituyen en su totalidad todos los artículos derogados de la Ley 5846/75.	Se restituye el derecho a pensión por fallecimiento de las concubinas.
Ley 8024/1990 (rige hasta la actualidad con modificatorias)	El cálculo del haber jubilatorio pasó a determinarse en función del cargo de mayor jerarquía del escalafón que haya ocupado el afiliado en la administración provincial o municipal, en cualquier etapa de su vida laboral, durante dos años consecutivos o cinco alternados. El derecho a pensión de los varones rige a partir de los 58 años de edad.	Jubilación ordinaria, jubilación ordinaria reducida, jubilación por edad avanzada, jubilación por invalidez, retiros policial y penitenciario, jubilación extraordinaria ballet oficial, jubilación personal de vuelo, pensión, pensión por indigencia (la caja solo actúa como agente administrativo) y asignaciones familiares.
Decreto 1777/1995 (modifica Ley 8024/1990)	Instituye una nueva fórmula para el cálculo del 82% móvil basado en el salario neto y no en el bruto, lo que en los hechos significa un recorte en el haber del orden del 18% (lo transforma en 67% móvil).	No corresponde.
Ley 9075/2002	Se armoniza el régimen provincial con el nacional. Se modifica la Ley 8024/90. Se reducen los beneficiarios con derecho a pensión y se aumentan las edades jubilatorias.	Se elimina la jubilación ordinaria reducida.
Ley 9504/2008 (modifica Ley 8024/1990)	Se modifica la Ley 8024/90 en lo que hace a la base para el cálculo del haber inicial y de la movilidad jubilatoria, a nuevos topes para el máximo del haber jubilatorio, a cláusulas de armonización de las edades de retiro y de años de aportes para el personal docente, con los parámetros del régimen nacional. Introducción de reformas en aspectos de gestión (modernización y digitalización).	
Ley 9562/2008	Se ratifica convenio firmado entre la provincia y la ANSES para avanzar sobre la armonización de la caja.	No corresponde.

Ley 9721/2011	Ratificación de primer convenio y Ley 9562. Compromiso nacional de envío de partidas para financiamiento del sistema provincial, y de la provincia en trabajar en requisitos de jubilación y pensión, invalidez, cálculo de haber inicial y movilidad.	No corresponde.
Ley 10078/2012	Modificación de la metodología utilizada para actualizar los haberes previsionales, postergando por 180 días la actualización de los haberes jubilatorios respecto de los reajustes salariales.	Creación de Complemento Previsional Solidario que garantiza ingreso mínimo móvil para quienes no perciban otros ingresos.
Decreto 2039/2015	Actualización del Complemento Previsional Solidario a partir del 24/12/2015 (87% de aumento).	No corresponde.

Fuente: Elaboración propia basada en CJPR, 2013 y 2015; Digesto Legislativo; Sapino, 2013.

Bibliografía

- Aquín, Nora (coord.) (2014). *Asignación Universal por Hijo. ¿Titulares o tutelados?* Buenos Aires: Espacio.
- Arcidiácono, Pilar; Carmona Berrenechea, Verónica; Paura, Vilma y Straschnoy, Mora (2012). “La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿una vía de transformación en la política social argentina?”. En Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (coords.), *Más derechos, ¿menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Beccaria, Alejandra y Danani, Claudia (2014). “El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bertranou, Fabio; Cetrángolo, Oscar; Casanova, Luis y Beccaria, Alejandra (2015). *Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, Fabio; Cetrángolo, Oscar; Grushka, Carlos y Casanova, Luis (2012). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y OIT.
- Calabria, Alejandro; Calero, Analía; D’Elia, Vanesa; Gaiada, Julio y Rottenschweiler, Sergio (2012). “Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad. CIRIEC-España”. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n° 74, pp. 285-311.
- Calabria, Alejandro y Rottenschweiler, Sergio (2015). “Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: cobertura y financiamien-

- to". Presentado en las 48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.
- Capello, Marcelo; Diarte, Gustavo y García Oro, Gerardo (2012). "Los sistemas provinciales de pensiones en Argentina. El Caso de Córdoba y Santa Fe". Presentado en las 49° Jornadas Internacionales de finanzas Públicas, Córdoba. Mimeo.
- Carreras, Sergio (2001). *La Sagrada Familia*. Córdoba: Ediciones del Boulevard.
- Casanova, Luis; Calabria, Alejandro y Rottenschweiler, Sergio (2014). "Financiamiento de la extensión de la previsión social: La experiencia Argentina desde una visión comparada y perspectivas futuras". Presentado en la XLIX Reunión Anual de la AAEP, Posadas.
- Catenazzi, Andrea y Quintar, Aída (2009). "Introducción. Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En Catenazzi, Andrea; Quintar, Aida; Cravino, Cristina, Da Representacao, Natalia y Novick, Alicia, *El retorno de la política a la cuestión urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Costa, María Ignacia; Curcio, Javier y Grushka, Carlos (2014). "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Curcio, Javier (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, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) (2014). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Díaz Langou, Gala (2012). "La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales". Documento de Trabajo n° 84, CIPPEC, Buenos Aires.
- Falappa, Fernando y Mossier, Verónica (2014). "Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones*

- (II). *Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Graglia, Emilio; Kunz Daniela y Merlo, Ivana (2005). “Regionalización en la Provincia de Córdoba”. Trabajo presentado en el VII° Congreso de SAAP.
- Graglia, Emilio y Riorda, Mario (coords.) (2006). *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Graglioli, Michele; Rofman, Rafael, Apella, Ignacio y Troiano, Sara (2014). *Los años no vienen solos*, World Bank Group, Montevideo.
- Grushka, Carlos (2014). “Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Hernández, Antonio (s/f). “Breves antecedentes constitucionales de la provincia de Córdoba”. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia (2011). “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- La Serna, Carlos *et al.* (1987). “Análisis del desarrollo del aparato administrativo del Estado Provincial, 1966-1983”. Proyecto de Investigación CONICOR- IIFAP, 1987-1988. Córdoba. Mimeo.
- Martínez, Carlos (2014). “Evolución y situación actual de las Cajas Previsionales provinciales”. Ponencia presentada en 47 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba. 17 al 19 de setiembre.
- Mercuri, Mario Daniel (coord.) (2013). *La Caja, 100 años: Vieja y Cordobesa*. Córdoba: Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba.
- Moreyra, Beatriz; Converso, Félix; González, Marcela Beatriz; Remedi, Fernando Javier y Roggio, Patricia B. (2000). *Estado, mercado y sociedad (1820-1950)*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos.

- Ortiz Bergia, María J. (2009). “El intervencionismo estatal en el espacio provincial. Construcción de políticas laborales en Córdoba, 1930-1943”. *Población y Sociedad*, n° 16, pp. 151-185.
- Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013). “La asignación universal por hijo para protección social en Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. *CEPAL Serie Políticas Sociales*, N° 184.
- Perelmiter, Luisina (2011). “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)”. En Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Philp, Marta (1998). *En nombre de Córdoba. Sabatinistas y peronistas: estrategias políticas en la construcción del Estado*. Córdoba: Ferreira.
- Rofman, Rafael (ed.) (2014). *La protección social en Argentina. El rol de las provincias*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Rofman, Rafael; Grushka, Carlos y Chebez, Víctor (2001). “El sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.
- Sapino, César (2013). “Cambios financieros y organizacionales del sistema previsional cordobés. Período 2002-2009”. Tesis de Maestría en Administración Pública. Universidad Nacional de Córdoba.
- Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación (1999). *Vida y obra de legisladores argentinos: Agustín Cafferata*. Buenos Aires: Círculo de Legisladores de la Nación Argentina.

Documentos institucionales

- ANSES (2014). “Informe de Actividades 2013”. Jefatura Regional Centro, Coordinación Regional de Relaciones Institucionales.
- (2015). “Informe de Actividades 2014”. Jefatura Regional Centro, Coordinación Regional de Relaciones Institucionales.
- Belliard, Matías (coord.) (2015). “Proyección Actuarial 2014-2050”. Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba.

- Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba (CJPR) (2013). “Informe Anual 2013”. Disponible en: https://issuu.com/cajadejubilaciones/docs/informe_anual_2013_web.
- (2014). “Informe Anual 2014”. Disponible en: https://issuu.com/cajadejubilaciones/docs/informe__anual_2014_caja_jubilacion.
- (2015). “Informe Anual 2015”. Disponible en: https://www.caja-jubilaciones.cba.gov.ar/Portal/informeannual/2015/files/INFORME_ANUAL_2015_COMPLETO.pdf
- (2012). Informe Estadístico 2012. Secretaría de Previsión Social. Disponible en: https://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/portal/informe/33/informe_anual_2012_0_2012.
- (2015). Informe Estadístico Junio 2015. Secretaría de Previsión Social.
- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba (DGEYC) (2014). “Volumen, estructura y dinámica poblacional de la provincia de Córdoba. Fines del siglo XX e inicios del siglo XXI”. Informe del Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2014). “Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012” (ENCAVIAM). *Serie Estudios INDEC*, n° 46.
- INDEC-EPH (2015). “Encuesta Permanente de Hogares”. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEYFP) (2011). “Regionalización. Notas metodológicas”. Subsecretaría de Programación Económica. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/reg_notas_meto.pdf.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS) (2014). *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011* (ENAPROSS). Buenos Aires: MTEYSS.

Páginas web, repositorios digitales, bibliotecas electrónicas

- Gobierno de Córdoba (2015-2016). Portal oficial, Gobierno de la Provincia de Córdoba: <http://www.cba.gov.ar/provincia/aspectos-generales/> (consultas realizadas entre diciembre de 2015 y julio de 2016).
- Ciudadano Digital, Gobierno de la Provincia de Córdoba: <https://cidi.cba.gov.ar/Cuenta/Login>.

Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC). Sitio web: <http://www.uepc.org.ar> (consultas realizadas entre noviembre de 2015 y agosto de 2016).

UEPC Lista Naranja. “La cuestión previsional en la provincia de Córdoba, 2012”. Informe para afiliados”. Disponible en: <http://www.lanaranjauepc.com.ar/la-naranja-uepc/informacion-gremial/jubilados#contenido>.

Capítulo 7

El caso de la provincia del Neuquén

Susana Hintze y María Ignacia Costa

Presentación

En la provincia del Neuquén, tal como se ha dicho en capítulos anteriores, convergen dos sistemas de seguridad social: el nacional provisto por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el provincial, brindado por el Instituto de Seguridad Social del Neuquén (ISSN).

En este capítulo nos proponemos reconstruir y analizar comparativamente las protecciones que brinda la seguridad social en la provincia del Neuquén a los adultos mayores (AAMM) y a niños, niñas y adolescentes (NNA) a través de ambas instituciones por medio del sistema previsional y el sistema de asignaciones familiares (AAFF) provincial y nacional y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). En el marco de preocupaciones teóricas que fueron desarrolladas en el capítulo 1, para el caso específico de la provincia aquí recortada, nos proponemos responder las siguientes preguntas de investigación de carácter empírico-descriptivo:

- 1) ¿Cuál es la protección que brinda el sistema provincial y nacional en la provincia del Neuquén a los AAMM y a los NNA a través del sistema de seguridad social?
- 2) ¿Cuáles son las condiciones y características del proceso de implementación de la AUH y de la moratoria previsional, ambas de responsabilidad de la ANSES, en términos funcionales y políticos en Neuquén?
- 3) ¿Qué efecto ha tenido en el sistema de políticas sociales provincial la implementación de la AUH?

Basados en lo anterior nos proponemos además aproximarnos a la respuesta de las siguientes preguntas analíticas:

- 4) ¿Cómo es la protección social “recibida” por los AAMM y NNA que habitan en la provincia del Neuquén, según estén comprendidos en el sistema nacional o en el sistema provincial?
- 5) ¿Cuáles son los efectos de las intervenciones analizadas en lo que hace al eje igualdad/desigualdad social para las poblaciones respectivas?

El capítulo se basa en la información estadística y documental disponible, así como información periodística proveniente de los diarios locales, en particular el diario *Río Negro*, para los años 2004-2015. Respecto de los casos de Buenos Aires y Córdoba, también considerados en este libro, la investigación sobre Neuquén tiene la particularidad de haber relevado la totalidad de las reparticiones de la ANSES existentes en el territorio, lo que nos ha permitido una comparación intraprovincial solo posible por las dimensiones de la provincia y sus instituciones. En ese marco incluimos aquí la sistematización de un extenso trabajo de campo cualitativo que comprende entrevistas en profundidad y observaciones no participantes, realizado en julio de 2014 en Neuquén capital a autoridades del ISSN, la ANSES y del Plan Nacer y en noviembre del mismo año en las seis localidades de la provincia en las cuales se encuentran unidades de la ANSES (Neuquén capital, Chos Malal, Cutral Có-Plaza Huincul, Rincón de los Sauces, San Martín de los Andes y Zapala) y en las que se visitó también las delegaciones del ISSN.

A efectos de contextualizar el análisis propuesto en las preguntas presentamos las características demográficas y sociales en que se inscriben los procesos de protección en la provincia. En lo que hace a lo institucional haremos hincapié en la dimensión funcional de los dos componentes seleccionados (área de influencia, población de referencia, infraestructura institucional, redes o articulaciones institucionales y calidad de la protección que se brinda en la jurisdicción) y en la dimensión política cuando la información disponible lo habilite.

En este punto nos interesa analizar las condiciones y características de la implementación de la última moratoria previsional y de la AUH, dando cuenta de dos políticas que en el momento de la realización del trabajo de campo se encontraban en distintas fases del proceso de implementación. La primera, en el momento de puesta en marcha (fue iniciada en septiembre de 2014) y con características distintas de la moratoria de 2005; la segunda, ya en pleno régimen (implementada desde octubre de 2009). Esto da lugar a procesos de gestión con distinto grado de institucionalización y de consolidación tanto de

los marcos normativos como de los valores que organizan la relación entre los participantes de la implementación, lo cual a su vez incide en el vínculo entre actores gubernamentales, actores sociales, ciudadanos.

El recorrido del capítulo se inicia con la caracterización sociodemográfica de la provincia, seguida por una descripción de la organización institucional de la protección previsional en Neuquén, haciendo foco en las dos instituciones que gestionan estas prestaciones en la provincia: el ISSN y la ANSES y en las particularidades que asume el sistema previsional provincial y nacional y el de AAFP, para luego pasar a un análisis de la implementación de la moratoria previsional de 2014 y de la AUH en la provincia y su efecto sobre las políticas sociales. Posteriormente, se ocupa de las protecciones de AAMM y NNA, retomando al final las preguntas de investigación en un intento de síntesis y conclusión.

Caracterización sociodemográfica de la provincia del Neuquén

La provincia del Neuquén se extiende en 94.078 kilómetros cuadrados. Actualmente la provincia está dividida en dieciséis departamentos, cada uno de los cuales tiene fijada una cabecera ubicada generalmente en la localidad de mayor importancia. A su vez, los departamentos albergan varias comunas o municipios bajo la directa administración del gobierno provincial.

El proceso de provincialización del Neuquén se inició en la década de 1950 con la promulgación de la Ley 14408/55 y se concretó con la sanción de la Constitución provincial a fines de 1957. Cabe recordar que Neuquén, al igual que el resto de la Patagonia, entre 1884 y 1955-57 revistió la condición de territorio nacional y que como tal carecía de autonomía y dependía en forma directa del poder central. Durante ese período, se comenzó a gestar el perfil productivo, desarrollándose la ganadería extensiva en el área cordillerana, la minería en el centro norte, la actividad forestal en el sudeste, la agricultura de regadío y la explotación de petróleo en el vértice oriental y funciones ligadas a la ampliación del comercio y la intermediación. Estas actividades se extendieron durante las dos primeras décadas de autonomía institucional hasta que, a mediados de los años sesenta, pero con efectos visibles en los ochenta, la explotación de hidrocarburos y la construcción de complejos hidroeléctricos –ambos de competencia exclusiva del gobierno nacional– contribuyeron a definir un perfil energético exportador. Este último se consolidó en los noventa con las privatizaciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Gas del Estado e

Hidronor, empresas estatales encargadas de la explotación de aquellos recursos (Arias Bucciarelli y Favaro, 2008).

Con respecto al perfil poblacional, la “conquista del desierto”, marcó un punto de inflexión en la historia de esta como de otras provincias argentinas en tanto que produjo un proceso de arrasamiento de las poblaciones originarias.

El lento y en gran medida espontáneo, poblamiento posterior, reconoce una fuerte presencia de migración chilena, mendocina, rionegrina y bonaerense. A ello se suma la inmigración ultramarina compuesta, fundamentalmente, por españoles, italianos, y sirios libaneses; quienes junto a empleados del ferrocarril, personal y funcionarios vinculados a la expansión administrativa, política y militar del Estado nacional articulan la disímil trama de la sociedad territoriana (Arias Bucciarelli y Favaro, 2008).

Según el Censo 1970, la población de la provincia ascendía a 154.143 personas. Dos décadas más tarde, se había incrementado dos veces y media (388.833 en 1991) y en tan solo cuatro décadas más tarde, la población en términos absolutos se había multiplicado tres veces y media (551.266 en 2010). En cualquier caso, se trata de aumentos poblacionales que están muy por encima de los nacionales. Siguiendo a Arias Bucciarelli y Favaro (2008), las razones del acelerado crecimiento poblacional no solo se hallan en la definición de la matriz productiva y las posibilidades de ascenso social que ella permite, sino que están ligados también a procesos migratorios promovidos por la violencia política imperante en la región en la década de 1970, asociada a la instalación de dictaduras militares en el cono sur de América.

En el marco del proceso inmigratorio y el poblamiento tardío de la provincia un dato interesante que se desprende del cuadro 1 –y que colabora en el análisis de la capacidad de protección del sistema de seguridad social objeto de este capítulo– refiere al peso que tienen los mayores de 65 años y más en el total de la población y su relación con la población más joven. Los datos muestran que este segmento de la población en la provincia se mantiene en niveles ascendentes bajos (4 y 5%, respectivamente) durante las dos primeras décadas, alcanzando el 7% en 2010. Esto contrasta con lo que sucede en el nivel nacional donde su peso en el conjunto de la población total es más parejo y constante (entre 9 y 10%). En cambio, el segmento de 0 a 17 años, muestra un comportamiento inverso tanto en el nivel nacional como provincial. Si bien disminuye en ambos casos, en el nacional solo cae cinco puntos porcentuales mientras que en el provincial lo hace en once puntos.

Cuadro 1. Población del Neuquén y total país por grupos de edad (1991, 2001 y 2010)

Edad	Total país						Neuquén					
	1991	%	2001	%	2010	%	1991	%	2001	%	2010	%
0-17	11.737.357	36	12.169.667	34	12.333.747	31	167.876	43	180.579	38	177.638	32
18-24	3.537.458	11	4.465.671	12	4.730.786	12	46.225	12	59.684	13	67.885	12
25-64	14.447.726	44	16.037.172	44	18.947.915	47	159.793	41	209.021	44	269.525	49
65 y más	2.892.987	9	3.587.620	10	4.104.648	10	14.939	4	24.871	5	36.218	7
Total	32.615.528	100	36.260.130	100	40.117.096	100	388.833	100	474.155	100	551.266	100

Fuente: INDEC, censos nacionales de Población y Viviendas 1991, y de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

En línea de continuidad con el análisis precedente, vale hacer referencia aquí al índice de dependencia potencial (IDP), es decir, al número de personas potencialmente no económicamente activas a ser sostenidas por el total de la población potencialmente activa.¹ En términos generales, la tendencia es similar en ambas jurisdicciones, aunque la caída de este índice en la provincia es más abrupta que en el nivel nacional. Al observar el cuadro 2 de punta a punta, se advierte que la provincia, habiendo presentado un IDP más alto que el nacional en 1991, alcanza valores más bajos que este en 2010. Esto se podría deber a que se estabiliza el crecimiento demográfico luego del proceso inmigratorio mencionado.

Al ingresar en los subgrupos poblacionales observamos que la provincia sigue la dinámica general: tendencia a la baja del IDP en NNA y aumento en AAMM. Esto último se explica por el descenso de los niveles de fecundidad en la provincia (que en 2001 eran de 2,3 y en 2010 de 2,1) y el aumento de la esperanza de vida (71,39 en 1991, 75,24 en 2001 y 77,29 en 2010). Como se desprende de las declaraciones de un funcionario del ISSN —citadas más abajo—,

¹ El índice de dependencia potencial ajustado según los parámetros institucionales que rigen las políticas bajo estudio en este libro (sistema previsional y de AAFP), comprende: a) índice de dependencia potencial total: proporción de población menor de 18 años y mayor de 64 años, respecto de la población de 18 a 64 años, por cien; b) índice de dependencia potencial de NNA: proporción de población menor de 18 años respecto de la población de 18 a 64 años, por cien; y c) índice de dependencia potencial de AAMM: proporción de población de 65 años y más respecto de la población de 18 a 64 años, por cien.

el envejecimiento poblacional resulta problemático para la sustentabilidad del sistema de protección social en general y, el provincial, en particular.

En la obra social provincial, que incluye la caja jubilaria, el cambio en la ecuación entre activos y pasivos representa múltiples desafíos. “Tenemos que ver cómo equilibrar este cambio sin recortar servicios porque hoy tenemos casi 70.000 activos y 16.000 pasivos cuando nunca habíamos pasado los 9.000 en toda la historia de la provincia”, destacó Bares. El funcionario recordó que “este es un fenómeno mundial, que responde a la mejor calidad de vida que prolonga la vida en sí mientras que a la vez cae la tasa de nacimientos”. Aunque advirtió que en el estado neuquino “tenemos un promedio de jubilaciones de entre el 10 y el 12% anual que no alcanza a ser cubierto por las nuevas incorporaciones al Estado, por lo que el desafío es grande dado que tenemos mucha gente en condiciones de jubilarse en los próximos años”.²

Las particularidades demográficas a las que se hizo referencia se observan también en el cuadro siguiente.

Cuadro 2. Índice de dependencia potencial ajustado. Neuquén y total país (1991, 2001 y 2010)

	Índice de dependencia potencial								
	1991			2001			2010		
	Total	NNA	AAMM	Total	NNA	AAMM	Total	NNA	AAMM
Neuquén	88,74	81,49	7,25	76,46	67,20	9,26	63,38	52,65	10,73
Total país	81,35	65,26	16,09	76,85	59,36	17,50	69,42	52,09	17,33

Nota: NNA: refiere a población de 0 a 17 años; AAMM: refiere a población de 65 años y más.

Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población sobre la base de los censos nacionales de Población y Viviendas 1991 y de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

En cuanto a la dinámica del mercado de trabajo en la provincia (cuadro 3), la evolución de las tasas de actividad y de empleo se asemejan a la nacional no así la tasa de desempleo que a la salida de la crisis de 2001-2002 representaba menos de la mitad de la nacional (posiblemente debido al impacto que esta tuvo en aglomerados más grandes como es el caso del Gran Buenos Aires) y que

² “Aumenta el número de pasivos en el issn”, diario *Río Negro*, 9/5/2012.

luego se ubicó casi dos puntos por debajo. Al igual que la tasa de desempleo, el empleo no registrado en la provincia se redujo (del 32% en 2003 al 24% en 2015) y se mantuvo siempre en niveles muy por debajo de los nacionales (que alcanzaron el 49% en 2003 y el 33% en 2015).³

Cuadro 3. Indicadores sociolaborales. Neuquén y total país (2003-2015)

	III 2003			II 2007			II 2015		
	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupación	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupación	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupación
Neuquén*	42	39	7	45	42	6	44	42	5
Total país	46	39	16	46	43	8	44	42	7

Nota: Para el año 2003, debido a los cambios metodológicos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) los microdatos se encuentran disponibles desde el tercer trimestre.

* Corresponde al aglomerado Neuquén-Plottier.

Fuente: INDEC, EPH.

Con respecto al empleo, según datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos 2014 (EAHU), en la provincia del Neuquén, el 28% de los ocupados se desempeña en el sector público y el 71% en el sector privado. Si nos restringimos al universo de los asalariados, la proporción es de 36-64% respectivamente. En el nivel nacional, el 18% de los ocupados se desempeña en el sector público y el 81% en el sector privado. También en este caso, si observamos el conjunto de los asalariados, la proporción correspondiente al sector privado es inferior (75%). A la inversa, una lectura comparada del empleo en el sector público, nos permite afirmar que este emplea, proporcionalmente, a más trabajadores en Neuquén (28%) que en el promedio del país (18%).⁴

Por último, la anterior caracterización sociolaboral de la provincia, se completa con algunos indicadores sociales de uso corriente que, a nuestro juicio, nos permiten construir un mapa más acabado de las condiciones de vida de la población que allí reside: necesidades básicas insatisfechas (NBI), brecha de ingresos y coeficiente Gini. Con respecto a los hogares con NBI, si bien la provincia sigue la tendencia nacional con una reducción intercensal de este indicador de aproximadamente 5,2 puntos porcentuales, tanto en el Censo 2001

³ Fuente: Elaboración propia basada en INDEC, Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU).

⁴ Según los últimos datos disponibles, los agentes de la Administración Pública provincial eran 33.325 en 1992, 36.477 en 2003 y 54.757 en 2014. Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, basada en datos de la Dirección Provincial de Finanzas; Instituto de Seguridad Social del Neuquén (ISSN); Poder Judicial del Neuquén.

como en el Censo 2010, los niveles provinciales estuvieron en alrededor de 1,3 puntos por encima del nacional. Por su parte los indicadores de distribución del ingreso muestran una provincia levemente más igualitaria que el promedio del país a saber: a) la diferencia entre el primer y el último decil de ingresos fue, en el cuarto trimestre de 2013, de 16,6 veces en tanto que dicha medición para el total del país fue de 17,6 veces y b) el coeficiente de Gini del Neuquén fue 0,393 mientras que el del nivel nacional fue de 0,413.⁵

La arquitectura institucional de la seguridad social en Neuquén: el ISSN y la ANSES

Con respecto a esta cuestión sostenemos la importancia de la mirada institucional que fundamentamos en el libro que precede a este (Danani y Hintze, 2014). Mirada institucional que no responde a un interés formalista, ni propiamente institucionalista, ni a una preocupación sobre las instituciones en general sino que es resultado de la problematización de la protección social que venimos realizando. En los años que hemos investigado sobre el proceso atravesado por el sistema de seguridad social argentino en general, encontramos que “las transformaciones, arquitecturas y formas institucionales son el escenario fundamental en el que, y a través del cual, la protección cobra forma para grupos y personas. Y, del mismo modo, sus omisiones, silencios y quiebres dan forma y contenido a la *desprotección* experimentada, también, por grupos y personas” (Danani y Hintze, 2014: 11).

En dicho libro concretamente nos preguntamos por el proceso de “hacer” protección (y desprotección) social en la Argentina en lo que va del siglo, “buscando las circunstancias, espacios socio-institucionales y términos de la discusión y construcción de políticas en esta área, especialmente aquellas dirigidas a quienes no son alcanzados más que lábil o inestablemente por los sistemas socialmente organizados”. Al igual que en el presente libro los procesos “reales” observados fueron los efectos que las políticas específicamente estudiadas –sistema previsional y sistema de AAFP y su componente de AUH– tuvieron y tienen en las condiciones de vida de los distintos segmentos de población comprometidos. Entonces y ahora nos preocupa el proceso y los resultados en clave de “arquitectura institucional”, e incluimos en esa expresión

⁵ Datos extraídos de: “Informes sintéticos de caracterización socio-productiva”. Neuquén, Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP). Disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/neuquen.pdf> (consulta: 4/6/2016).

... desde las modalidades de relaciones entre poderes del estado, hasta las normativas y dinámicas que hacen a estas instituciones, pasando por las rutinas que han ido gestándose en este período. Todo ello conforma ‘instituciones reales’, cuyas características, intersticios, ventajas y dificultades se entranan con las prácticas de agentes internos (personal jerárquico, de línea, de derivación), los usuarios (los destinatarios directos de las políticas) y las de sectores sociales más amplios, con capacidad de incidencia en los procesos institucionales por razones variadas (que deben ser elucidadas en cada caso) (Danani y Hintze, 2014: 11).

A continuación retomamos estas preocupaciones para Neuquén, comenzando por la organización de la seguridad social provincial.

El Instituto de Seguridad Social del Neuquén

La provincia del Neuquén es un caso reiteradamente observado en lo que hace a la construcción institucional y gestión pública. La conformación del issn en 1970 se explica en el marco de una reconocida influencia de corrientes desarrollistas. Uno de los rasgos distintivos de la provincia del Neuquén es una tradición de gobierno con elencos “... con una visión pública y estatal del proceso de desarrollo económico y de la política social” (Katz, Arce y Muñoz, 1993: 356).⁶

En esta jurisdicción el sistema está estructurado sobre el instituto mencionado y su finalidad es “ofrecer una cobertura integral al hombre durante toda su vida y basado en los principios esenciales que deben regir la seguridad social: solidaridad, equidad e igualdad”.⁷

Casi cinco décadas después, en la entrevista mantenida en julio de 2014 con un alto directivo del instituto, este señaló que en Neuquén se “*defiende el reparto, lo contributivo, la movilidad del 80%*”, eso se contrapone con la ANSES “*que va por la universalidad y tiene a la mayoría en la mínima*”. Considera que los “*objetivos son contrapuestos*”, si bien entiende que Nación tenga que

⁶ La mayor incidencia del issn en el momento de su creación se encontraba en el campo de la salud. El Plan Provincial de Salud de 1970 se diferenciaba fuertemente del modelo de organización social de la salud dominante en el país en aquellos años, produciendo una gran expansión del sector público en salud. Incluía medidas como la ocupación de tiempo completo de los médicos en la atención pública y el desarrollo de instituciones de alta complejidad. Según los autores mencionados, esto, “ligado a un fuerte elemento de continuidad institucional”, generó un período de bonanza en el cual los indicadores de salud mejoraron notoriamente (Katz, Arce y Muñoz, 1993: 357).

⁷ www.issn.gov.ar/institucional/quienes-somos/ (consulta: 10/6/2015).

hacerlo. Expresa que “*festejamos la inclusión previsional y la vuelta al sistema de reparto*”, pero consideraba que muchas cosas habían quedado sin tocarse en la legislación nacional.

El issn fue creado por Ley 611/70,⁸ durante el gobierno del ingeniero Rodolfo Rosauer, quien fue nombrado gobernador en julio 1966 y acompañó casi todo el período de Juan Carlos Onganía, primer presidente de la autodenominada Revolución Argentina, dictadura militar que gobernó el país entre 1966 y 1973. Rosauer fue reemplazado por Felipe Sapag, del Movimiento Popular Neuquino (MPN), en marzo de 1970. Cabe señalar que Sapag había sido gobernador de la provincia hasta el golpe que derrocó a Arturo Illia en junio de 1966 (Favaro, 2002).

La creación del issn integra la Caja de Previsión Social de la Provincia y la Caja Obra Médico Asistencial de la Administración, prestataria de servicios de asistencia médica integral, odontológica y cobertura farmacéutica, y otras intervenciones relacionadas con el financiamiento y la construcción de viviendas, el turismo social, etcétera.⁹ En su artículo 1 la ley establecía que el issn “será el continuador jurídico de las mismas y sus funciones estarán destinadas

⁸ Ley 611/70, texto ordenado con las modificaciones introducidas por leyes 809, 868, 888, 1040, 1117, 1118, 1239, 1281, 1367, 1951, 2025 y 2132. Todas las referencias a la ley en este capítulo corresponden a esta fuente.

⁹ De hecho las funciones que la ley le otorgó al issn son muy amplias. De acuerdo con el artículo 4 corresponde al Instituto: “a) prestar los servicios que tiene a su cargo, asegurando a sus afiliados, jubilados y pensionados el goce de los beneficios creados por esta Ley y los que se crearen; b) promover la concertación de convenios de reciprocidad jubilatoria y asistencial, velando por su cumplimiento y coordinar su acción con los organismos similares de la Nación y demás Provincias; c) otorgar préstamos hipotecarios a sus afiliados, jubilados y pensionados para la construcción o adquisición de viviendas; d) construir viviendas individuales o colectivas para arrendarlas o venderlas a sus afiliados, jubilados y pensionados; e) la construcción o compra de edificios para uso del Instituto o para renta; f) la construcción o compra de edificios para destinarlos a establecimientos asistenciales o de recreación; g) la adquisición de inmuebles para su posterior venta; h) la promoción y desarrollo de planes de recreación social para los beneficiarios de esta Ley y para la comunidad; i) otorgar préstamos personales ordinarios o extraordinarios a sus afiliados, de acuerdo con las condiciones que establezca el Consejo de Administración; j) realizar inversiones destinadas a asegurar la capitalización de sus recursos, pudiendo, a tal fin, construir, integrar o participar en sociedades o empresas estatales o de economía mixta, debiendo constar en el caso de estas últimas con la mayoría que le permita ejercer el control de la sociedad; k) asegurar la capitalización de sus fondos mediante depósito a plazo fijo en bancos oficiales; l) asesorar al Poder Ejecutivo en materia de seguridad social; ll) nombrar y remover a su personal, con sujeción a los principios de estabilidad que acuerdan las leyes vigentes; m) realizar explotaciones de carácter comercial o industrial vinculadas con el cumplimiento de los fines de esta Ley, pudiendo en estos casos aplicarse sistemas adminis-

a realizar en todo el territorio de la provincia los fines del Estado en materia de Seguridad Social. El Instituto actuará con personería jurídica e individualidad financiera propia”,¹⁰ como ente autárquico de la Administración Pública.¹¹

El proyecto –que fue presentado “en uso de las facultades conferidas por el artículo 9º del Estatuto de la Revolución Argentina y la autorización del Superior Gobierno de la Nación”– señala en los considerandos de la unificación de las cajas:

Que a no dudarlo, la concurrencia de esfuerzos que la fusión producirá, habrá de traducirse en una mayor eficiencia de los servicios que actualmente prestan por separado cada una de las Cajas, pudiendo de esta forma ampliarse los mismos y hacerlos extensivos a otros sectores de la población; Que con la fusión de las Cajas en cuestión se logrará la apertura de la seguridad social en la Comunidad y la protección integral de la familia.¹²

En su carácter de ente autárquico el instituto en 2015 formaba parte del Ministerio de Salud. En otros momentos dependió de distintas unidades organizativas del gobierno provincial; al respecto, el mencionado artículo 1 definía que en el momento de su creación “sus relaciones con el Poder Ejecutivo” se ejercerían por intermedio del Ministerio de Bienestar Social.

trativos o contables y métodos operativos y de contrataciones compatibles con los que sean de uso habitual en la actividad privada”.

¹⁰ El patrimonio del instituto se integraba con los bienes y recursos de las cajas fusionadas y por los siguientes: los recursos que de acuerdo con ley obtenga cada una de las Direcciones; rentas que obtenga de sus inversiones y bienes; recursos de leyes especiales; donaciones, legados y otras liberalidades; intereses, multas y recargos; el superávit de cada ejercicio financiero. Adicionalmente se aclaraba que “sin perjuicio de lo expresado anteriormente, cada Dirección atenderá con recursos propios las prestaciones a su cargo y contribuirá en la proporción que le corresponda en la atención de los gastos de Administración del Instituto, a cuyo efecto los porcentajes serán fijados por el Consejo de Administración y sometidos a la consideración del Poder Ejecutivo” (Ley 611/70, artículo 3).

¹¹ En lo que hace a las prestaciones de salud y asistenciales cubren en carácter de afiliados directos a todo el personal en actividad de todas las reparticiones del Estado provincial y a los jubilados y pensionados de la Administración Pública provincial y de los municipios adheridos. En carácter de afiliados adherentes pueden solicitar su incorporación al instituto quienes trabajen en relación de dependencia en el sector público nacional y la actividad privada, profesionales liberales, integrantes de asociaciones civiles y mutuales y toda persona mayor de edad con residencia permanente en la provincia (Ley 611, artículo 97).

¹² Provincia del Neuquén, Poder Ejecutivo. “Informe del proyecto de creación del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Neuquén y de las reformas introducidas al régimen previsional y al de prestaciones de salud y asistenciales”, 1970.

El artículo 2 definió una estructura organizativa basada en dos direcciones, la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones y Dirección de Prestaciones de Salud y Asistenciales. En el lapso de la investigación en que se basa este trabajo, en el sitio oficial no figuraba ningún organigrama, pero aparecían como autoridades el administrador general, el secretario general, el contador general, el director de prestaciones de jubilaciones y pensiones y el director de prestaciones de salud y asistenciales. La autoridad máxima del ISSN es un cuerpo colegiado, el Consejo de Administración,¹³ presidido por el administrador general y compuesto además por cuatro consejeros representantes del gobierno provincial (los cinco designados por el Poder Ejecutivo); tres consejeros por los afiliados activos y uno por los pasivos.¹⁴

La sede central del ISSN se halla en Neuquén capital y cuenta con 41 delegaciones y subdelegaciones que cubren el territorio provincial (a las que se suman dos en la provincia de Río Negro y una en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En ellas los beneficiarios inician los trámites que se resuelven en la sede central.

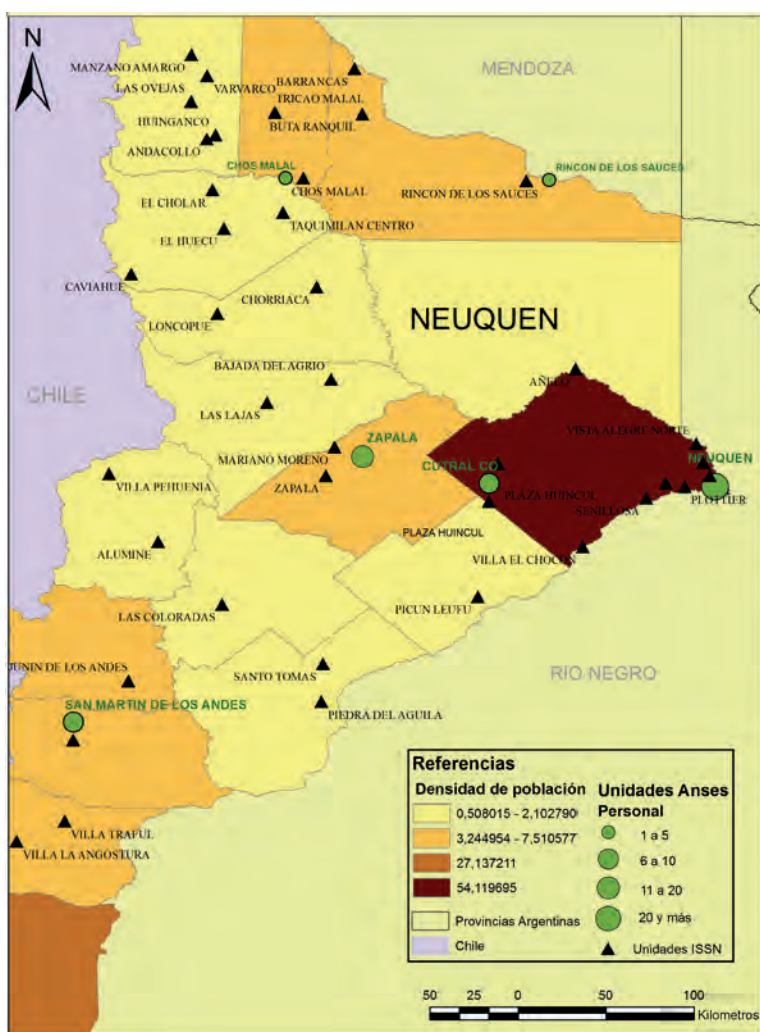
En noviembre de 2014 realizamos observaciones y entrevistas a funcionarios de las delegaciones del instituto en las localidades en que fueron visitadas las unidades de la ANSES, con la finalidad de obtener información sobre el funcionamiento de las prestaciones previsionales en el interior de la provincia.

En general en todas las delegaciones el movimiento está básicamente orientado a consultas de la obra social y afiliaciones de activos y se observa un trato ágil y cordial hacia los beneficiarios. Los trámites definidos como “principalmente asistenciales”, están vinculados con odontología, farmacia, prótesis, derivaciones de atención médica; así como relacionados con servicios de turismo. Las AAFP que atiende el ISSN son solamente las que corresponden a los jubilados afiliados al instituto.

¹³ De acuerdo con la Ley 611 (artículo 6) las atribuciones del Consejo, abarcan entre otras muchas dirigir, organizar y administrar los servicios a cargo de cada una de las Direcciones; acordar y denegar los beneficios; formular y elevar al Poder Ejecutivo el presupuesto del instituto y sus direcciones, el cálculo anual de ingresos y egresos, el plan de trabajos a desarrollar en el ejercicio próximo y la estadística de los afiliados activos y pasivos; aprobar la celebración de contratos de todo tipo; nombrar, trasladar o sustituir las funciones del personal del instituto de acuerdo con las necesidades del servicios, así como sancionarlo y removerlo, previo sumario.

¹⁴ <http://www.issn.gov.ar/institucional/> (consulta: 10/6/2015).

**Mapa 1. Provincia del Neuquén:
unidades de atención ISSN y ANSES (2015)**



Fuente: Elaboración propia basada en datos de: a) Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén basados en Censo 2010 (INDEC); b) Instituto Geográfico Militar; c) Rango de personal: reconstrucción basada en entrevistas y observaciones realizadas en las UDAI de la ANSES en la provincia del Neuquén entre el 17/11/2014 y el 25/11/2014; d) Directorio de Delegaciones ISSN. Disponible en: <http://www.issn.gov.ar/institucional/centros-de-atencion/>.

En las delegaciones se inician los trámites jubilatorios, creando los expedientes que luego se gestionan en diálogo con la Sede Central en Neuquén capital. En términos de la responsable del área previsional de una delegación: “*se mueven los expedientes y no la gente*”. La delegación carga la información y prepara el expediente, que luego es numerado e inicia su tramitación en la sede Central. Los trámites previsionales abarcan el inicio de la jubilación o pensión, el pase de jubilación a pensión, el cobro de haberes pendientes, la gestión de seguros de vida para los jubilados, el financiamiento o contratación de pasajes para los jubilados, los retiros especiales (particularmente los relacionados con la policía provincial) y la determinación de AAFP de los pasivos. Corresponde a los empleados de las delegaciones “*monitorear el seguimiento del trámite en sede Central*”.

Los entrevistados señalaron que la organización de las delegaciones no presenta problemas. El sistema informático integrado provincial en el que se gestionan las jubilaciones está operativo y vigente desde 2009.

Es distinto el tiempo de espera promedio para obtener la jubilación (cobro del primer haber) que mencionaron los entrevistados en las distintas delegaciones. Las respuestas varían entre dos y cuatro meses, con picos mínimos de trámites que se resuelven en cuarenta días.¹⁵

La actualización de haberes es automática y homogénea en toda la provincia, para sostener la tasa de reemplazo del 80% establecida por ley. Las actualizaciones de haberes se realizan por sectores, vinculados a los diferentes regímenes previsionales del ISSN (policial, docente, judicial, legislativo y de Administración Pública).¹⁶ El ISSN homogeneizó en la provincia el trámite de constatación de supervivencia cada tres meses que se realiza en los cajeros automáticos.

¹⁵ En la entrevista realizada en julio 2014 el directivo del sistema previsional mencionado consideró que la duración del trámite “sin problemas” estaba en cuarenta días hábiles.

¹⁶ Esto es puesto en duda por algunos beneficiarios. Una persona jubilada de nivel profesional (entrevista, julio de 2014) considera que la movilidad jubilatoria del 80% se resuelve de “modo artesanal”. Esto tiene que ver con que la gente se jubila con un convenio colectivo y posteriormente tiene poca idea de cómo se actualiza, lo que se agrava cuando los organismos cambian de ministerio y eso modifica los sueldos de los activos. De todos modos, el ISSN paga la actualización de inmediato cuando hay un reclamo: “*piden que le lleven la resolución y pagan*”. Supone que los jubilados (y podría ser una gran proporción) que no están enterados y no reclaman, podrían no estar cobrando el 80% móvil. Al respecto la Resolución 423/3 establece que “De acuerdo a lo establecido por el artículo 60º de la Ley 611, los haberes de las prestaciones serán móviles en función de las variaciones del Nivel General de las Remuneraciones del Personal de la Administración Pública Provincial. Dentro de los 30 días de producida una variación mínima del 10 por ciento en dicho nivel general o de establecido un incremento general de las remuneraciones, cualquiera fuera su porcentaje, el Consejo de Administración dispondrá

Los entrevistados mencionaron entre las principales dificultades relacionadas con la aprobación inicial de la jubilación, el proceso de obtener las certificaciones de trabajos anteriores, sobre todo cuando la historia laboral involucra al sector privado, municipios, etcétera. En la delegación Chos Malal fue mencionada, como una dificultad adicional de los habitantes de la zona para comenzar el trámite jubilatorio, la necesidad de viajar a Zapala para conseguir la certificación de la AFIP, trámite personal o con gestores que suelen resultar muy costosos para el poder adquisitivo de la localidad. Según los entrevistados la cantidad de trámites que inician mensualmente las delegaciones varía entre doce y dieciséis (Cutral Có) a dos nuevos trámites previsionales en Rincón de los Sauces (no contamos con esta información para la delegación San Martín de los Andes).

Con respecto a la infraestructura, las delegaciones están ubicadas en puntos céntricos, de fácil acceso de los usuarios. Las sedes son muy distintas según la localidad, pero en general cuentan con adecuados espacios de atención al público que permiten que este espere su turno sentado (en solo dos ocasiones observamos algunas personas paradas). La de Chos Malal se encuentra situada en el centro de la ciudad, en un edificio nuevo que fue construido como anexo del edificio anterior, obra prácticamente concluida al momento de la visita. La delegación tiene una farmacia integrada (en la entrevista se señala que solo Chos Malal y Neuquén capital cuentan con farmacia integrada al ISSN). La delegación del instituto en Cutral Có se encuentra situada en el centro comercial de la ciudad, a media cuadra de la intersección de las dos avenidas principales, instalada en un local de poco tamaño. La delegación de Rincón de los Sauces es la más pequeña de las visitadas, se encuentra en una calle cercana al centro pero con poco movimiento, la infraestructura es cuidada y está en buen estado de conservación. La de San Martín de los Andes se localiza dentro del Hotel de Turismo, es amplia y está muy bien ubicada. En Zapala la delegación se halla a unas cinco cuadras del centro, en las inmediaciones de la terminal de ómnibus de media y larga distancia. El edificio es moderno con espacio suficiente y buen equipamiento. En virtud de la cantidad de trámites que se realizan en esta delegación, a comienzos de 2014 se incorporó una casa anexa, situada a una cuadra del local, en la que se concentran algunos servicios, entre ellos los previsionales.

el reajuste de los haberes de las prestaciones en un porcentaje equivalente a esa variación” (artículo 51). Mientras que los haberes de los beneficios de las leyes 859, 1282 y 1131 “tendrán movilidad en función de las variaciones de los haberes sujetos a retenciones para aportes jubilatorios, correspondientes al cargo respectivo en actividad” (artículo 52).

El hecho que el ISSN se ocupe de lo previsional y sea a la vez la obra social ha generado conflictos a lo largo de los años por lo que hace al peso de cada actividad y su financiamiento. Un artículo publicado en el diario *Río Negro* en 2013,¹⁷ basándose en datos oficiales pero sin indicar la fuente, señalaba que el instituto “gasta más” en el pago de jubilaciones y pensiones que en asistencia médica. El 57,7% de todas las erogaciones contempladas para el 2013 estaban destinadas a cubrir los haberes de los casi 17.000 beneficiarios de retiros, mientras que el 34,5% de los fondos se utilizarían para gastos de prestaciones de salud y asistenciales de un padrón total de más de 205.000 afiliados.¹⁸

El agravamiento en el tiempo de la situación deficitaria del instituto¹⁹ ha abierto el debate en la Legislatura provincial que, hacia fines de 2015, se presenta de la siguiente manera.²⁰

- El MPN propone la creación de un fondo al estilo del Fondo de Pensión Estatal noruego, más conocido como Fondo Petrolero, constituido por las ganancias de la explotación de hidrocarburos. Esto le permitiría al instituto capitalizarse y fortalecerse frente a situaciones de crisis.
- El Justicialismo propicia un aumento de la edad jubilatoria y de los aportes personales y contribuciones patronales (ver más adelante, en el cuadro 5 las diferencias sobre estos puntos entre sistema nacional y provincial).

¹⁷ “El ISSN gasta más en jubilados que en salud”, diario *Río Negro*, 28/1/2013.

¹⁸ Según datos del sitio oficial a septiembre de 2015 el ISSN contaba con 194.959 afiliados a la obra social <http://www.issn.gov.ar/salud/casa-de-la-prevencion/la-historia-desde-adentro/> (consulta: 1/6/2016).

¹⁹ “Algunas de las claves para entender el déficit del ISSN” e “Indicadores a tener en cuenta”, diario *Río Negro*, 27/5/2012. En un trabajo de C. Martínez (2014) que reúne los resultados financieros para el año 2010 de un conjunto de cajas no transferidas, se advierte que, ya en ese período, Neuquén registraba un incipiente déficit financiero que obedecía en parte a los gastos operativos de la institución.

^{Según} datos del informe “ISSN (2016): Estados Contables. Por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre 2015, comparativo con el ejercicio anterior. Anexos IV, V y VIII”, en diciembre de 2015, el total de ingresos previsionales era de 4.440.966.563,62 mientras que los egresos ascendían a 5.310.332.166,92, resultando así un déficit neto de -869.365.603,30.

²⁰ “Un debate legislativo que no tuvo definición”, diario *Río Negro*, 21/12/2014; “ATE impulsa su proyecto para reformar el ISSN”, diario *Río Negro*, 19/6/2015 y “El millonario fondo de pensión”, diario *Río Negro*, 20/12/2015.

En el contexto del debate sobre el déficit previsional, la conducción provincial de la Asociación de Trabajadores Estatales (ATE Neuquén) y de la Asociación de Trabajadores de la Educación del Neuquén (ATEN) exigen que se cumpla con el dictamen del Tribunal de Cuentas de la provincia que instó en 2013 al Instituto de Seguridad Social del Neuquén a operar separadamente las cajas previsional y asistencial, luego de imputarlo por manejo irregular de los fondos del ente previsional.²¹ Más aún, ATE Neuquén argumenta que es el hecho de que la administración del ISSN esté a cargo del gobierno provincial “lo que ha determinado las políticas de vaciamiento que permitieron el desguace, la tercerización y la pérdida de prestaciones. Y son esas mismas políticas las que hoy pretenden imponer el aumento de los aportes y la edad jubilatoria”²². En esta línea, ATE, ATEN y CTA impulsan un proyecto de reforma de la Ley 611 que propone cambios en la estructura organizativa y de dirección sostenidos, por un lado, en la ya mencionada necesidad de una “clara identificación y funcionamiento de las dos Cajas [...] las cuales hoy en la práctica operan en forma conjunta sin individualización de sus patrimonios, fondos, etcétera”; y por el otro, en la “la autarquía del sistema asistencial, siendo los propios interesados sus administradores [de manera tal de] poder dar mayor garantía a su continuidad futura, con participación, transparencia y publicidad de los actos y manejo de los fondos”.²³

Hasta el momento esta situación deficitaria se ha subsanado con aportes del gobierno provincial, aunque los reclamos y la tensión con algunos sectores tienden a incrementarse. Por un lado, los prestadores de la obra social se quejan por las dilaciones en los pagos y en la actualización de los valores de las prestaciones y, por el otro, los gremios (como es el caso de ATEN) presionan por las condiciones, en principio, “regresivas” que avizoran los proyectos de reforma (en especial aquellas que promueven el aumento de la edad jubilatoria y los aportes personales).

²¹ “El Tribunal de Cuentas imputa desvío de fondos al ISSN”, diario *Río Negro*, 4/10/2013 e “ISSN: celebran dictamen que insta a operar por separado las cajas. ATEN se mostró conforme con el pronunciamiento del Tribunal de Cuentas”, diario *Río Negro*, 6/10/2013.

²² Ver: <http://www.ateneuquen.org/#!/proyectos-y-reformas/c1c7> (consulta: 30/6/2016).

²³ Proyecto de Reforma de la Ley 611 (Instituto de Seguridad Social del Neuquén), p. 17. Disponible en: <http://www.ateneuquen.org/#!/proyectos-y-reformas/c1c7> (consulta: 30/6/2016).

La Administración Nacional de la Seguridad Social en Neuquén

La ANSES es un organismo descentralizado ubicado en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Como hemos señalado en publicaciones anteriores

... las iniciativas que se implementan a través de ANSES comprenden una gama muy amplia de prestaciones entre las que se destaca la administración tradicional de las jubilaciones y pensiones, las AAFP de las personas en actividad y subsidios familiares a las personas en etapa pasiva y la prestación por desempleo, financiada por el Fondo Nacional de Empleo (Costa, Curcio y Grushka, 2014: 18).

La ANSES participa también en el proceso de pago de las pensiones no contributivas (pensiones a la vejez, por invalidez y a madres de siete o más hijos, pensiones graciables y otras pensiones definidas en leyes especiales, que hasta 1995 eran otorgadas y administradas por la ANSES, pasando luego estas funciones a la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación). A partir del presente siglo la ampliación de funciones de este organismo se manifiestan en las muy diversas iniciativas que ha tomado a su cargo: el Plan de Inclusión Previsional en 2005 y la nueva moratoria previsional (2014), la AUH, la AUE y la ayuda escolar anual (desde 2009, 2011 y 2015, respectivamente); el Programa Conectar Igualdad, orientado a la inclusión digital en el ámbito educativo desde 2010; el programa de créditos para jubilados y pensionados nacionales ARGENTA (en vigencia desde julio de 2012); la iniciativa Procrear Bicentenario de entrega de créditos hipotecarios para viviendas; el programa Bienestar para Nuestra Gente, de inclusión a la seguridad social en comunidades indígenas; el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) en 2014, que otorga una prestación económica universal a jóvenes entre 18 y 24 años en condiciones vulnerables para iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo (Costa, Curcio y Grushka, 2014; actualizado 2015).

Para hacerse cargo de estas actividades, la ANSES ha desarrollado y expandido su esquema organizativo en el nivel territorial, profundizando su modalidad de gestión desconcentrada. Los dispositivos que utiliza para la atención de consultas y realización de trámites vinculados con las prestaciones son de diverso tipo: Unidad de Atención Integral (UDAI), Unidad de Atención Transitoria (ULAT), Unidad Local de Atención de Empresas (ULADE), Unidad de Atención Móvil (UDAM), Terminales de Autoconsulta, Puntos de Información Previsional (PIP). En 2006, el organismo registraba 145 UDAI, el último dato

disponible en 2015 las hace llegar a 348 UDAI y oficinas distribuidas por todo el territorio nacional.²⁴

La significación del organismo en las políticas sociales es expresado de este modo por un funcionario: “ANSES es la nave insignia del proyecto nacional”, señala que está presente durante todo el ciclo de vida de la población: “Desde los tres meses de gestación hasta después de la muerte”, en este punto hace referencia al subsidio para contención familiar para gastos por muerte y la pensión para derechohabientes (entrevista a jefe de oficina, 19/11/2014).

Tal como se observa en el mapa 1, en la provincia del Neuquén la ANSES se despliega territorialmente vía dos UDAI (Neuquén capital y Zapala) y tres oficinas (Chos Malal, Cutral Có y Rincón de los Sauces) que dependen de la UDAI Neuquén, la que con más de setenta empleados tiene también a su cargo completar los trámites previsionales iniciados en estas oficinas. La oficina de San Martín de los Andes, por cercanía, depende de la UDAI Bariloche (Río Negro). Junto con Río Negro y La Pampa, la provincia forma parte de la Regional Sur I de la ANSES.

En el ejercicio que hemos realizado en el cuadro 4 estimamos el nivel de adecuación de la infraestructura existente respecto de la carga de trabajo (relación entre los recursos humanos de que dispone cada UDAI-oficina y la potencial población atendida, ver mapa 1). Los resultados son heterogéneos: mientras que las oficinas de Chos Malal, Cutral Có (mudada a un nuevo edificio en 2014 cuando se realizó el trabajo de campo) y Rincón de los Sauces presentan un alto nivel de adecuación, la oficina de San Martín de los Andes y la UDAI de Zapala se ubican en el polo opuesto. Cabe resaltar que en este último caso ya está previsto su traslado a un nuevo edificio que se ajustaría a la demanda. Un caso intermedio lo constituye la UDAI del Neuquén que absorbe etapas de los trámites jubilatorios que las unidades del interior, por su tamaño y estructura, no están en condiciones de asumir.

En las entrevistas se mencionan distintas articulaciones que las unidades de la ANSES establecen con instituciones correspondientes a diferentes niveles jurisdiccionales, las que aparecen sistematizadas en el mismo cuadro. En el nivel nacional, los vínculos son con el Ministerio de Desarrollo Social por la gestión de las pensiones no contributivas, bancos y el Correo Argentino para definir las bocas de pagos de las distintas prestaciones y con PAMI. En el provincial se registran articulaciones con el ISSN por consultas previsionales mutuas (gente que se jubila en el instituto pero tuvo años de servicios en el

²⁴ <http://www.anses.gob.ar/> (consulta: 8/7/2015).

sector privado y pide reconocimiento de servicios prestados y a la inversa), con las áreas de salud y educación. Estas articulaciones son referidas a requerimientos de las propias políticas que gestiona el organismo, mientras que los vínculos con áreas de los municipios (especialmente con acción social) son mencionadas como de carácter cooperativo, es decir, colaboran con algunas tareas operativas (sacar turnos, brindar información) aprovechando la relación de proximidad con el ciudadano. La buena predisposición de los municipios a ayudar en la gestión de las prestaciones estaría mostrando la dependencia que estos tienen de los recursos económicos (materializados en distintos beneficios) que dispone la ANSES.

Además del soporte de las instituciones municipales, la ANSES efectúa puntos de contacto u operativos a cargo de la Coordinación de Relaciones Institucionales de la Regional ya sea con la colaboración del programa Integradores²⁵ o con personal propio, dependiendo “*de la disponibilidad de recursos humanos y de necesidades*”.²⁶ En general los entrevistados hicieron referencia a la suspensión de los operativos por parte de las propias unidades, ya sea por escasez de personal o falta de movilidad. Solamente en un caso fue mencionado que estaba previsto reanudarlos en un corto plazo con motivo de nuevas incorporaciones de personal. Sobre este tema, cabe resaltar la importancia de su continuidad dado que en la provincia del Neuquén hay una gran cantidad de parajes alejados de las zonas más densamente pobladas y con menor infraestructura, con difícil acceso a las oficinas del organismo, en muchos casos habitados por comunidades mapuche.

²⁵ “El equipo de Integradores recorre diariamente los barrios, relevando casa por casa para conocer la situación y necesidades de los vecinos y acercar a los mismos el acceso a sus derechos, brindando información sobre las distintas prestaciones de la ANSES, en particular, sobre la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo. El equipo de Supervisores tiene la responsabilidad de recibir, ordenar, archivar y gestionar la carga de la documentación recibida en el trabajo en territorio, por parte de los Integradores. Los mismos están organizados por equipos y tienen a cargo la sistematización del trabajo de una determinada cantidad de integradores para asegurar su operatividad”. En ANSES Transparencia. Disponible en: <http://www.transparencia.anses.gob.ar/seccion/integradores-14> (consulta: 8/7/2015).

²⁶ Entrevista a jefe de UDAI, 25/11/2014.

Cuadro 4. Características de UDAI-oficinas de la ANSES en la provincia del Neuquén según dimensiones seleccionadas (2014)

UDAI/oficina (departamento)	Adecuación de la infraestructura (*)	Articulaciones institucionales		
		Nación	Provincia	Municipio
Oficina Chos Malal (Chos Malal)	Alta	Ministerio de Desarrollo Social (MDS) PAMI Correo Argentino	ISSN Distrito Escolar	Acción Social
Oficina Cutral C6-Plaza Huincul (Confluencia)	Alta	PAMI Bancos MDS	ISSN Salud Educación	Acción Social
UDAI Neuquén (Confluencia)	Media	MDS PAMI	ISSN Hospital Heller (punto de contacto permanente) Compatibilización de bases	Implementación de SICAM
Oficina Rincón de los Sauces (Pehuenches)	Alta	PAMI	ISSN	Acción Social
		"Red interinstitucional" (Desarrollo Social del Municipio, hospital, PAMI, iglesias...)		
Oficina San Martín de los Andes (Lácar)	Baja		ISSN Hospital	Acción Social Centro Comunitario
UDAI Zapala (Zapala)	Baja (en proceso de mudanza)	PAMI	ISSN	Referentes capacitados para informar sobre prestaciones de la ANSES

(*) Nivel de adecuación de la infraestructura en relación con el público potencial a atender y la cantidad de RRHH.

Fuente: Reconstrucción basada en entrevistas y observaciones realizadas en las UDAI-oficinas de la ANSES en Neuquén Capital, julio de 2014, y en el interior de la provincia del Neuquén, noviembre de 2014.

La protección de adultos mayores en la provincia del Neuquén

El sistema previsional provincial y nacional

El *sistema previsional provincial*, único componente de la seguridad social provincial abarcado por este trabajo, comprende según la Ley 611/70 la siguiente población:

- a) Los funcionarios, empleados y agentes que en forma permanente o transitoria desempeñen cargos o funciones, aunque fueran de carácter electivo, en cualquiera de los poderes del Estado provincial, sus reparticiones u organismos centralizados, descentralizados o autárquicos, empresas del Estado provincial y servicios de cuentas especiales u obras sociales;
- b) El personal policial con funciones de seguridad, defensa y bomberos.

En cambio las municipalidades y comisiones de fomento de la provincia pueden incorporar a sus funcionarios, empleados y obreros al régimen, mediante convenio con el Instituto de Seguridad Social (excepto Neuquén capital que cuenta con su propia caja).²⁷

En lo que hace al *financiamiento*, el artículo 31 especifica que todas las prestaciones y obligaciones de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones se financiarán con: i) aportes de los afiliados; ii) contribuciones a cargo de los empleadores; iii) intereses, multas y recargos; iv) rentas provenientes de inversiones; v) donaciones, legados y otras liberalidades (ver nota 10).

Además de lo anterior, los beneficios del issn abarcan la jubilación por invalidez (con igual monto que la ordinaria)²⁸ y distintos tipos de pensiones a las que acceden los parientes del causante (viuda-viudo; hijos-hijas menores

²⁷ El Instituto Municipal de Previsión Social (IMPS) fue creado en 1958 y puso en funcionamiento la Caja de Jubilaciones del Personal de la Administración Pública de la Municipalidad del Neuquén, cubriendo las jubilaciones ordinarias, las pensiones ordinarias y retiro por invalidez, para estos trabajadores.

<http://imps.org.ar/website/home.action> (consulta: 12/7/2015)

²⁸ Jubilación por invalidez: Tienen derecho a la jubilación por invalidez (con igual monto que la ordinaria), cualesquiera fueren su edad y antigüedad en el servicio, los afiliados que se incapaciten física o intelectualmente en forma total para el desempeño de cualquier actividad compatible con sus aptitudes profesionales, siempre que la incapacidad se hubiera producido durante la relación de trabajo, salvo que acrediten diez años de servicios con aportes computables en cualquier régimen comprendido en el sistema de reciprocidad jubilatoria, o si la incapacidad de produjera dentro de los dos años siguientes al cese (Ley 611/70).

de 18 años; hijas solteras, viudas, divorciadas o separadas de hecho “por culpa exclusiva del marido” y nieto-nietas sujetos a condiciones específicas) en caso de muerte del jubilado o del afiliado en actividad. El monto es el 75% del haber jubilatorio.

La *cobertura previsional que brinda la ANSES* es igual para todo el país a través del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que comprende a todas las personas físicas mayores de 18 años de edad que se desempeñan bajo relación de dependencia en la actividad pública o privada, o que ejerzan actividades en forma autónoma. Se encuentran excluidos el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial y los menores de 18 años. También se excluyen personas afiliadas a otros sistemas de tipo provincial, local y profesional, siempre que no ejerzan en forma simultánea alguna de las actividades previstas en la Ley 24241/93 (Curcio, 2011). Unas breves aclaraciones son necesarias para interpretar el cuadro 5, que figura más adelante y resume las características del SIPA.

Por Ley 24241 sancionada en 1993, dentro de las reformas del Estado del gobierno menemista, entró en vigencia el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJYP), compuesto por dos sistemas: uno público, organizado por un régimen financiero de reparto bajo responsabilidad de la ANSES, y un régimen basado en la capitalización individual y administrado por empresas privadas, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) (Curcio, 2011).

En el marco de las transformaciones de la seguridad social mencionadas más arriba, en 2008 se sancionó la Ley 26417 que establece un criterio de movilidad previsional de las prestaciones del régimen público de reparto. Por último, mediante la Ley 26.425 de noviembre de 2008, se derogó el régimen de capitalización y se unificó el régimen de reparto en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que sustituyó al antiguo SIJYP²⁹ (Curcio, 2011).

En el cuadro 5 se describen las características actuales del SIPA y del sistema previsional de la provincia del Neuquén, mencionando las mismas prestaciones para uno y otro sistema, es decir, jubilación ordinaria y jubilación por edad avanzada. Para permitir efectuar una comparación entre los distintos sistemas la tabla no contempla, para la caracterización, el resto de

²⁹ En este proceso se restituyó al SIPA los aportes personales (11% del salario) de los trabajadores antes afiliados al Régimen de Capitalización. A su vez a partir de la sanción de la ley los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización, pasan a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del régimen previsional público, creado por el Decreto 897/7 (Curcio, 2011).

los beneficios previsionales que cubre el SIPA: jubilación por edad avanzada, por invalidez; jubilación por edad avanzada de trabajadores rurales; retiro por invalidez; régimen especial para docentes e investigadores; trabajadores de la construcción; actividades especiales; prestaciones por convenio internacional y jubilación trabajadores minusválidos. Así como tampoco las otras prestaciones mencionadas anteriormente por el ISSN.

Como lo han señalado otros estudios (Rofman, 2014; Martínez, 2014), la comparación de ambos sistemas muestra que el provincial es más beneficioso en términos de la edad jubilatoria (cinco años menos tanto para hombres como mujeres en la jubilación ordinaria³⁰ y la correspondiente a edad avanzada) y muy marcadamente en la determinación del haber que en el caso del Neuquén llega al 80-85% del haber de los activos, con diferencia notable de acuerdo con el sector en que se prestaron los servicios.³¹

³⁰ Los años de edad se justificaron oportunamente por la adopción de “del criterio seguido en el orden nacional al sancionar la Ley 17310” y en lo que hace a los docentes “se adoptan las mismas condiciones establecidas en el orden nacional mediante Ley 14473” (Provincia del Neuquén, Poder Ejecutivo, “Informe del proyecto de creación del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Neuquén y de las reformas introducidas al régimen previsional y al de prestaciones de salud y asistenciales”, 1970).

³¹ Un artículo del diario *Río Negro* presenta el siguiente ranking del “gasto promedio de todas las cajas” que administraba el ISSN en 2013: 1º) los jubilados y pensionados del Poder Judicial (\$23.000 mensuales por beneficiario); 2º) jubilados y pensionado de cargos electivos (\$17.000 mensuales); 3º) del Banco Provincia (\$15.604); 4º) ex empleados del Poder Legislativo (\$12.000 mensuales); 5º) el personal retirado de la policía, del sector educativo y de salud tiene costos similares (entre \$9.000 y \$9.500); 6º) jubilados y pensionados de la administración central, de vialidad y los municipales (entre \$6.800 y 5.000 promedio). (“Jubilados de la Justicia, los más caros del ISSN”, diario *Río Negro*, 29/1/2013).

Cuadro 5. Características del SIPA y del sistema previsional de la provincia del Neuquén

Sistema previsional	Legislación vigente	Prestaciones	Requisitos de edad	Años de servicios	Aportes al sistema en %		Determinación de haberes
					Afiliado	Empleador	
Provincia del Neuquén (issn)	Ley 611/70	Jubilación ordinaria	Administración general Varones: 60 Mujeres: 55	30	10	12	80-85% sueldo del personal en actividad. (*) Movilidad dependiente de los incrementos del salario en actividad. (**)
			Docentes Varones: 55 Mujeres: 52	30	12	13	
		Jubilación por edad avanzada	65	10	-	-	60%. Ídem (**)
	Ley 1131/3	Jubilación ordinaria	Policia: variable (***)	Entre 10 y 30	16	19	Entre 30 y 100%, de acuerdo con el cargo y años de servicios. Ídem (**)
	Ley 859/3	Jubilación ordinaria	Judicial: 60	30 o 15 continuos y 20 discontinuos.	No se especifica en la Ley		82% de la última remuneración en actividad. Ídem (**)
SIPA (ANSES)	Ley 24.241 (1993) Ley 26.425 (2008) Ley 26417 (2009) modificatoria de la Ley 24241 Decreto 814/2001	Jubilación ordinaria	Varones: 65 Mujeres: 60	30 30	Dependiente: 11% Autónomo: 27% Monotributistas: monto fijo determinado por la AFIP.	Sector público: (****) 16% Sector privado. (*****) 10,17-12,71% de acuerdo con actividad.	1,5 % de la remuneración promedio de los últimos diez años, por cada año computable. Movilidad vinculada a ingresos tributarios y a ajuste salarial dos veces al año.
		Jubilación por edad avanzada	70	10 años (al menos cinco durante los últimos ocho años)			

* Al promedio que surge de los cómputos de los haberes se le aplica una escala de porcentajes que va del 80% al 85% de acuerdo con la cantidad de años que al momento de la jubilación excedan la edad mínima requerida.

** Movilidad dependiente de los incrementos del salario en actividad.

*** La edad del retiro obligatorio se establece de acuerdo con la situación particular de cada trabajador y a una edad mínima estipulada en el artículo 15, que varía de acuerdo con el nivel jerárquico de la fuerza policial y al sexo. La edad del retiro voluntario es indistinta. Se requieren determinados años de servicios.

**** Los microempleadores, es decir, aquellos que emplean hasta cinco trabajadores, poseen un régimen de aportes específico que contempla el pago del 50% de las contribuciones patronales del régimen general, por cada uno de los trabajadores que emplea por tiempo indeterminado (Ley 26940/2014).

***** Con excepción de los comprendidos en las Leyes 23551, 23660, 23661 y 24467.

Fuente: Elaboración propia basada en las leyes citadas.

Los dos cuadros que se presentan a continuación (6 y 7) muestran una radiografía del ISSN a diciembre de 2015. El cuadro 6 revela el peso que tiene el sector de la administración central y docente sobre el total de los beneficiarios (20.270), que entre ambos regímenes superan el 50% de los pasivos. En términos proporcionales le siguen los pasivos del régimen para las fuerzas de seguridad provinciales y los pasivos de la salud pública. En una relación inversamente proporcional entre beneficiarios y gasto anual promedio por beneficiario, sobresale tanto la participación del Poder Judicial y los cargos electivos como del Poder Legislativo y los pasivos del banco de la provincia. Si bien en ningún caso superan el 3% del total de beneficiarios, participan del gasto hasta dos y tres veces más que los pasivos de la administración central o los docentes.

Cuadro 6. ISSN gasto en jubilaciones, retiros y pensiones, número de beneficiarios, promedio del gasto por beneficiario (2015)

Concepto	Gasto en jubilaciones, retiros y pensiones (\$)	Beneficiarios al 31/12/15	Gasto anual promedio por beneficiario	Proporción beneficiarios por concepto / total de beneficiarios (%)	Diferencia en el gasto anual promedio por beneficiario (total = 100)
Administración Central	1.155.708.220,60	5.383	214.696	26,56	81,95
Docentes	1.766.019.317,96	6.100	289.511	30,09	110,51
Poder Judicial	348.448.254,83	525	663.711	2,59	253,34
Dirección Provincial Vialidad	90.112.948,13	597	150.943	2,95	57,62
Salud Pública	490.464.354,80	2.142	228.975	10,57	87,40
Poder Legislativo	42.372.776,41	101	419.532	0,50	160,14
Policia	959.638.849,81	3.164	303.299	15,61	115,77
Banco Provincia Neuquén	147.759.316,05	354	417.399	1,75	159,32
Municipalidades	240.032.807,02	1.785	134.472	8,81	51,33
Cargos electivos	69.775.321,31	119	586.347	0,59	273,11
Total	5.310.332.166,92	20.270	261.980	100	100

Fuente: ISSN (2016): Estados Contables. Por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre 2015, comparativo con el ejercicio anterior. Anexo IV y Anexo IX.

La comparación de los ingresos y egresos (cuadro 7 y 6, respectivamente), advierte sobre la compleja situación financiera que atraviesa el ISSN, cuestión a la que ya se hizo referencia al describir la situación del instituto. El cuadro 7 avanza, además, en establecer la relación entre el número de aportantes activos a las instituciones de la seguridad social respecto del número de beneficiarios con pensiones, retiros y jubilaciones. En este sentido la relación de 3,53 aportantes por beneficiario está muy por debajo de la tasa de sostenimiento requerida para dar viabilidad económica

al sistema de jubilaciones y pensiones que, según técnicos del ISSN, de no existir otras fuentes de financiamiento debería ubicarse en seis activos por cada pasivo.³² Solo el Poder Legislativo y las municipalidades estarían llegando a esos niveles.

Cuadro 7. ISSN ingresos previsionales y número de aportantes activos a las instituciones de la seguridad social respecto del número de beneficiarios con pensiones, retiros y jubilaciones (2015)

Concepto	Ingresos previsionales (\$)	Aportantes activos al 31/12/15	Beneficiarios al 31/12/15	Relación aportantes / beneficiarios
Administración Central	799.148.170,95	12.753	5.383	2,37
Docentes	1.534.139.071,93	28.012	6.100	4,59
Poder Judicial	262.380.920,73	1.809	525	3,45
Dirección Provincial Vialidad	34.140.569,68	655	597	1,10
Salud Pública	508.709.420,85	8.213	2.142	3,83
Poder Legislativo	52.415.059,70	587	101	5,81
Policia	731.017.899,70	6.349	3.164	2,01
Banco Provincia Neuquén	91.513.935,56	1.176	354	3,32
Municipalidades	404.887.960,30	11.704	1.785	6,56
Cargos electivos	22.613.554,22	332	119	2,79
Total ingresos ordinarios	4.440.966.563,62			
Coparticipación Federal y otros	32.066.082,66			
Total	4.473.032.646,28	71.590	20.270	3,53

Fuente: ISSN (2016) Estados Contables. Por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre 2015, comparativo con el ejercicio anterior. Anexo IV, Anexo V y Anexo IX.

La protección de AAMM en la provincia abarca también las pensiones fijadas por la Ley 809/73 del Régimen de Prestaciones Sociales para Ancianos e Incapaces, sancionada con el propósito de brindar cobertura social a las personas mayores de 60 años o con incapacidad laboral que carecieran de previsión social, y de cualquier tipo de recursos. Según los considerandos del proyecto modificatorio de varios artículos, en 2013³³ “esta normativa de avanzada en su época ha quedado superada en el tiempo. Requiere aumentar la cobertura, diversificar las prestaciones y brindar mayor eficacia en los sistemas de seguridad que permitan minimizar los efectos perjudiciales de la inseguridad social y económica sobre la población de mayor vulnerabilidad”.

³² “Indicadores a tener en cuenta”, diario *Río Negro*, 27/5/2012.

³³ Proyecto de ley 8075, Expte. d-166/13, Neuquén, 6 de mayo de 2013, Honorable Legislatura, XLII PL, reunión N° 10, 8 de mayo de 2013. http://www.legislaturaneuquen.gov.ar/hln/documentos/DiaSesio/XLII/DXLII_10.pdf (consulta: 6/6/2016).

Luego de varios años de tratativas, a partir de mayo de 2014 los beneficiarios provinciales de la Ley 809/73 pudieron pasarse al sistema de pensiones no contributivas del Estado nacional, aumentando sus ingresos pero conservando la obra social provincial (ISSN) sin ninguna modificación (manteniendo el mismo número, la misma credencial y sin carencias ni cambios en la prestación).³⁴ El proceso tenía el carácter de una incorporación voluntaria y paulatina al régimen nacional.³⁵

A partir del análisis de las variaciones en el haber medio, podemos advertir que entre 2005 y 2014 (período para el que se disponen series completas de datos comparables) la variación del haber medio fue superior en Neuquén en ambos sistemas: ANSES nacional, 749%; ANSES Neuquén, 841%, y el ISSN, 1.060%.

A su vez, si observamos la evolución de las tres series de haberes medios, es posible identificar una capacidad de protección vertical por parte de la ANSES significativamente superior en Neuquén en relación con el promedio nacional (el haber medio de los jubilados y pensionados residentes en Neuquén excede al del conjunto del sistema entre un 27 y un 41% según el año que se observe). Ello podría explicarse por mayores niveles de salarios de los jubilados y pensionados en su época activa y por una menor participación de titulares en situación de moratoria. Comparativamente, el haber medio del sistema provincial es, en 2014, un 139% más alto que el provisto por el sistema nacional en la provincia. Esto posiblemente no solo se deba a los niveles salariales de los destinatarios en la etapa activa sino también al cumplimiento más efectivo de la tasa de reemplazo prometida (80-85% móvil automático efectivo en la provincia y 82% móvil no efectivo en el sistema nacional).

³⁴ “A veces apelando al ingenio, juntándose las partes como Provincia, Nación y alguna entidad como ISSN se logran soluciones para todas las partes como va a ser este caso [...] Hace unos años eran cinco mil beneficiarios pero hoy deben menos de la mitad. Si no pasaban antes a la Nación u otro tipo de modalidad es precisamente porque no querían perder el ISSN. Son casos de personas que necesitan de una obra social fuerte que atienda sus problemáticas, porque están en una situación vulnerable [...], opinó Berenguer. Y agregó: A los beneficiarios, la situación les va a mejorar, porque desde el punto de vista de la obra social va a ser lo mismo, sin carencias; y desde el punto de vista de los ingresos, les va a aumentar varias veces lo que cobran actualmente”. Declaraciones del Administrador General del Instituto de Seguridad Social del Neuquén, Cr. Marcelo Berenguer, página institucional, <http://www.issn.gov.ar/los-pensionados-por-vejez-y-invalididad-pasaran-cobrar-el-beneficio-por-nacion-pero-mantendran-la-obra-social-provincial/> (consulta: 8/7/2015).

³⁵ El trámite se iniciaba con la solicitud formal al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, sujeto a la evaluación según los requisitos de dicha cartera. Luego, ese ministerio procedía a pedir la baja a provincia, iniciando el trámite juntamente con el INSS para evitar la carencia de la obra social. Finalmente, la resolución volvía a Nación para la liquidación de haberes y el cobro correspondiente. Mientras se completaba este último paso, el beneficiario podía percibir, de ser necesario, un subsidio transitorio otorgado por el ministerio provincial de unos \$1.500. http://www.laangosturadigital.com.ar/v3.1/home/interna.php?id_not=46387&ori=web (consulta: 6/6/2016).

Cuadro 8. Evolución del total de beneficios y haber medio SIPA en el país y en Neuquén (2005-2015) y total de beneficios y haber medio ISSN (2005-2014)

Año	ANSES nacional (a)				ANSES Neuquén (a)			
	Nº beneficios previsionales	Variación interanual beneficios previsionales (%)	Haber medio	Variación interanual haber medio (%)	Nº beneficios previsionales	Variación interanual beneficios previsionales (%)	Haber medio	Variación interanual haber medio (%)
2005	3.179.212		522		15.320		665	
2006	3.789.042	19	595	14	17.080	11,5	764	15
2007	4.784.022	26	734	23	26.379	54,4	1.026	34
2008	5.311.257	11	869	18	37.451	42,0	1.144	12
2009	5.587.767	5	1.072	23	37.880	1,1	1.477	29
2010	5.732.320	3	1.368	28	40.887	7,9	1.909	29
2011	5.770.665	1	1.893	38	43.133	5,5	2.654	39
2012	5.818.057	1	2.515	33	45.052	4,4	3.526	33
2013	5.845.300	0	3.354	33	46.693	3,6	4.714	34
2014	5.961.538	2	4.435	32	48.289	3,4	6.255	33
2015	6.543.975	10	5.863	32	55.030	14,0	8.182	31

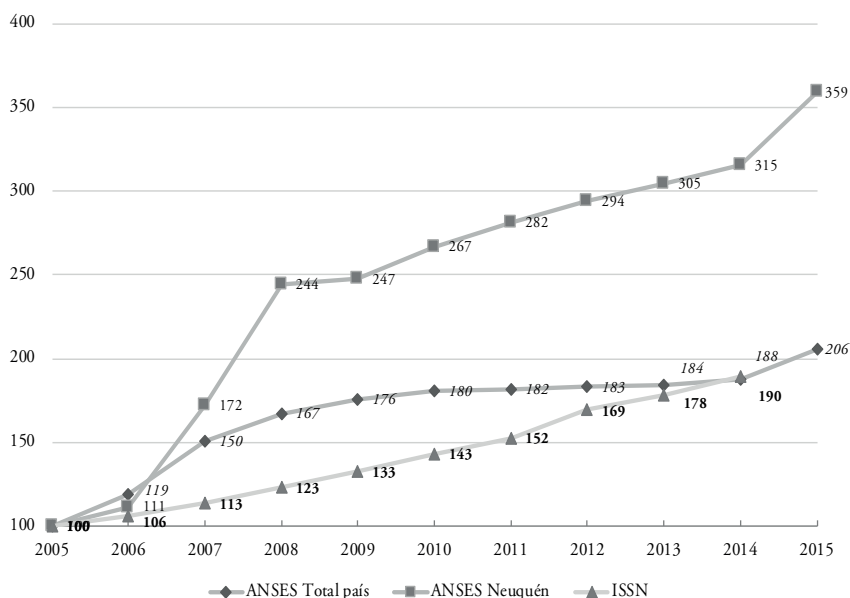
Año	Relación Neuquén/ total nacional (beneficios previ- sionales) (%)	Relación Neuquén/ total nacional (haber medio) (%)	ISSN (b)				Total de bene- ficios previsio- nales ISSN/ANSES Neuquén	Proporción de beneficios del ISSN / total de beneficios previsionales (%)	Relación ISSN / ANSES Neuquén (haber medio) (%)
			Nº beneficios previsionales	Variación interanual beneficios previ- sionales (%)	Haber medio	Variación in- teranual haber medio (%)			
2005	0,48	27	9.673		1.289		24.993	38,7	94
2006	0,45	28	10.261	6,1	1.570	22	27.341	37,5	105
2007	0,55	40	10.976	7,0	1.962	25	37.355	29,4	91
2008	0,71	32	11.907	8,5	3.128	59	49.358	24,1	173
2009	0,68	38	12.834	7,8	3.309	6	50.714	25,3	124
2010	0,71	39	13.841	7,8	3.861	17	54.728	25,3	102
2011	0,75	40	14.751	6,6	4.768	23	57.884	25,5	80
2012	0,77	40	16.364	10,9	6.123	28	61.416	26,6	74
2013	0,80	41	17.265	5,5	9.284	52	63.958	27,0	97
2014	0,81	41	18.340	6,2	14.946	61	66.629	27,5	139
2015	0,84	40	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fuente: (a) *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 4º trimestre de 2015, Dirección Nacional de Programación Económica, basado en datos de la ANSES. Incluye los beneficios del ex régimen de capitalización que fueron absorbidos por el SPA; (b) Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén sobre la base de datos del Instituto de Seguridad Social del Neuquén, Departamento de Estadísticas.

El cuadro 8 muestra las diferencias de la protección social “recibida” por AAMM que habitan en la provincia del Neuquén, según estén comprendidos en el sistema nacional o en el sistema provincial.

Con respecto a la evolución de los beneficios previsionales, el gráfico 1 muestra que en el período 2005-2014, las prestaciones brindadas por la ANSES en Neuquén representan un incremento acumulado del 215% mientras que las provistas por el ISSN aumentaron tan solo un 90%, estando la ANSES Nación en un punto intermedio entre ambas tendencias.

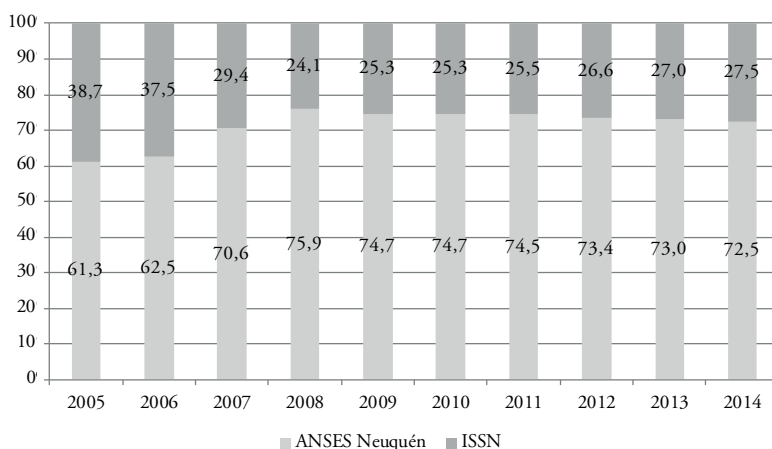
Gráfico 1. Evolución de los beneficios previsionales, según sistema. Provincia del Neuquén y total país (2005-2015) (Base 2005 = 100)



Fuente: (a) *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 4to trimestre de 2015, Dirección Nacional de Programación Económica, sobre la base de datos de la ANSES. Incluye los beneficios del ex régimen de capitalización absorbidos por el SIPA; (b) Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén sobre la base de datos del Instituto de Seguridad Social del Neuquén, Departamento de Estadísticas.

Según los últimos datos disponibles (ver cuadro 8), podemos observar que en 2014, esta provincia concentraba el 0,81% de los beneficios del SIPA en el país mientras que, como se desprende del gráfico 2, estos últimos representaban el 72,5% de los beneficios totales que se distribuyen en la provincia (el 27,5% restante lo provee el ISSN). Si se compara esta situación con la del inicio de la serie en 2005, se advierte el mayor peso que van teniendo los beneficios previsionales de la ANSES en la provincia en detrimento de los provistos por el ISSN, cuestión que podría ser atribuida al impacto de la primera moratoria previsional.

Gráfico 2. Distribución del total de beneficios previsionales de la provincia del Neuquén, según sistema (2005-2014)



Fuente: (a) *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 4to trimestre de 2015, Dirección Nacional de Programación Económica, sobre la base de datos de la ANSES. Incluye los beneficios del ex régimen de capitalización que fueron absorbidos por el SIPA; (b) Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén sobre la base de datos del Instituto de Seguridad Social del Neuquén, Departamento de Estadísticas.

Finalmente, si observamos la variación interanual de los beneficios y del haber en ambos sistemas que muestra el cuadro 8, se registran algunas particularidades sobre las cuales vale la pena detenerse. En el sistema nacional en la provincia del Neuquén, entre 2006 y 2007, se produce un ascenso de la variación interanual de los beneficios del 54,4%, valor muy acentuado si se lo compara con el 26% registrado para el sistema nacional en el total del país durante el mismo período. En el mismo sentido se verifica una variación del haber medio del 34%,

es decir, once puntos porcentuales más elevado que la variación interanual de este indicador en el nivel nacional. El primer salto en la cantidad de beneficios podría explicarse por la acumulación de altas por moratoria que fueron menores durante 2006, momento en que comienzan a registrarse los impactos de esta medida en el país. Mientras que la variación interanual 2005-2006 de los beneficios previsionales en Neuquén fue del 11,5% en el total país fue del 19%. En el caso del haber medio, al calcularse a partir del cociente entre el monto total pagado y el total de beneficios, se infiere que coincidía con el pago de retroactivos congruente con el gran número de beneficios que comienzan a ponerse en vigencia en ese año.

La implementación de la nueva moratoria previsional en Neuquén

Como ya señalamos, en 2005 se implementó una masiva moratoria de las deudas previsionales dirigida a trabajadores autónomos o en relación de dependencia que reunían los requisitos de edad, pero con años de aportes faltantes entre 1955 y 1993 (Ley 25865 con aplicación de la Ley 24476). Motivado también por la necesidad de ampliación de la cobertura, en 2014, se puso en marcha una nueva moratoria previsional que a diferencia de la anterior contempla solamente a las personas con mayor nivel de vulnerabilidad social. En este último caso el acceso depende de una evaluación socioeconómica y control de incompatibilidades (es decir, el solicitante no debe percibir prestación previsional y, en caso de percibirla, no debe superar el haber mínimo).³⁶ La puesta en marcha de este

³⁶ El diario *Río Negro* informaba de este modo sobre el proceso: la jefa de la Región Sur de la ANSES, Andrea Vaca Narvaja detalló que “se va a hacer un cruce entre AFIP y ANSES para evaluar la situación económica, y a partir de ello se realiza el cálculo de la deuda; buscamos llegar a la población más vulnerable. Se trata de un trámite sencillo, que no requiere de la intervención de gestores ni intermediarios. Es totalmente gratuito y se hace solo en la ANSES”. Según las primeras estimaciones, “en la región habría más de 10.000 AAMM en condiciones de realizar este trámite. Los interesados deben sacar un turno en la oficina de la ANSES por mensaje de texto, por teléfono o en la página web del organismo. Luego se tienen que presentar con fotocopia y original del DNI, partida de nacimiento y la certificación de trabajo que tenga. Allí un agente les realizará el cálculo de la deuda y establecerá un plan de pago”. Tomado de: “Más de 10.000 beneficios en la moratoria previsional”, diario *Río Negro*, 11/9/2014.

Pocos días después otro artículo informaba que más de dos mil neuquinos habían sacado turno para la nueva moratoria de jubilación en la primera semana desde que se habilitó la opción; de este total 577 personas lo obtuvieron vía web. “2.270 neuquinos sacaron turno para la nueva moratoria de jubilación”, *lmneuquen.com*, 22/9/2014.

beneficio coincidió con nuestros relevamientos de campo, lo que nos permitió observar su funcionamiento en una etapa inicial del proceso.

En lo que respecta a la gestión del beneficio, las personas deben acudir a la unidad con turno previo (que la mayoría de las veces gestionan en la propia oficina porque no manejan internet). Se trata de un requisito insoslayable para el acceso al beneficio, regulado por el sistema informático de la institución. Este último le da acceso al agente para iniciar el trámite siempre y cuando el turno esté asignado. En el trabajo de campo, sin embargo, hallamos algunas situaciones de excepción que facilitan a los beneficiarios la gestión de la prestación, vinculadas con la atención fuera del horario del turno asignado. Por ejemplo, una situación que presenciamos refiere a una señora muy mayor, de rasgos indígenas, que llega tarde a su turno. Si bien la primera reacción del personal fue explicarle que no era posible atenderla fuera de horario (en las paredes los carteles advertían: “Importante: Turno inicio de moratoria. Tolerancia de llegada fuera del horario de turno 05 min. Sin excepción. Sacar nuevo turno”); las condiciones objetivas de la señora (lugar de residencia lejano y edad, 79 años) contribuyeron a que las empleadas de atención al público convencieran a la empleada que debía autorizarlo acerca de la necesidad de hacer una excepción.³⁷ Tal como argumenta una empleada a cargo de trámites previsionales, se trata de “*pequeños lujos*” que pueden darse especialmente en las oficinas (ubicadas en localidades del interior de la provincia) puesto que “*en la UDAI, eso es imposible*”.³⁸

Los entrevistados indican que el tiempo establecido por sistema para la gestión del beneficio previsional que inicialmente era de 40-50 minutos, fue reducido a veinte minutos para todas las unidades del país para dar respuesta a la demanda de la moratoria. Los operadores alertan sobre la falta de tiempo, especialmente, cuando se trata de personas con algunos años de aportes, un ejemplo es el siguiente: “*Hay casos que requieren de tres reconocimientos de servicio y ¿cómo hacés?*”³⁹ Indica que esto fue especialmente difícil a principios de septiembre porque se desconectaba el sistema lo que produjo críticas fuertes del público, y agrega: “*La gente tiene más conciencia de los derechos y los hace respetar. Pero en los últimos años la gente (también) está más violenta*” (entrevista a jefe de oficina, 17/11/2014).⁴⁰

³⁷ Registro de observación, 17/11/2014.

³⁸ Entrevista a empleada a cargo de trámites previsionales, 21/11/2014.

³⁹ En las entrevistas aparecen similares comentarios respecto de los comienzos de la implementación de la AUH.

⁴⁰ Esto se observa también en el conocimiento del público sobre las políticas, esto se expresa en la afluencia a las unidades de la ANSES cuando hay anuncios: “*cundo está la presidenta con Bosio*

La sobrecarga de trabajo que supuso la gestión de este nuevo beneficio, de acuerdo con las entrevistas y observaciones, se tramitó de maneras diferentes en las distintas unidades. Si bien la ANSES dispuso atención en contraturno, en algunos casos, esto se resolvió: i) ampliando el horario, respetando las situaciones particulares de las personas afectadas a dichas tareas, ii) con la incorporación (definitiva o provisoria) de personal nuevo, iii) reasignando personal y iv) regulando la afluencia de turnos con doble registro (sistema informático y manual).

En las entrevistas se mencionan las limitaciones y regulaciones⁴¹ impuestas a los abogados y gestores para gestionar estos nuevos beneficios como consecuencia de los abusos que se habían producido en la moratoria anterior. Con excepción de un caso en el cual una mutual local “*le sacó el turno a la gente a cambio de afiliarse*”,⁴² los entrevistados manifestaron que no tuvieron inconvenientes o que, comparativamente con otras provincias, tuvieron menos inconvenientes y quejas por parte de abogados y gestores.

Una cuestión a la que se enfrentan los solicitantes (y también los operadores en su trato con ellos) refiere al proceso de admisión o evaluación socioeconómica de la AFIP, sobre la que, en general, se mencionan niveles de rechazos bajo. Es importante resaltar que la persona se entera si ha pasado satisfactoriamente dicha evaluación en el momento en que inicia el trámite, si esta no es satisfactoria, la AFIP notifica los motivos por carta a domicilio. El agente de la ANSES puede suponer las causas por la información que el solicitante brinda, pero no las conoce a ciencia cierta. Algunos ejemplos sobre los motivos de rechazo:

Hubo un caso, por ejemplo, de una mujer que el mes anterior había vendido dos camionetas a su nombre. También hubo dos o tres extranjeros a los que no les daba la fecha de ingreso al país (entrevista a empleada a cargo de trámites previsionales, 19/11/2014).

En un caso el marido tenía una compañía de camiones y ella tenía dos a su nombre. Otra señora había viajado a Grecia el año pasado, con tenencia de dólares. Otro caso fue por extensión de la tarjeta del marido de quince mil pesos (entrevista a empleada a cargo de trámites previsionales, 21/11/2014).

por televisión empezamos a temblar”, la gente viene antes de que los empleados conozcan la nueva medida, sin que hayan tenido “*tiempo para estudiarla*” (entrevista a jefe de UDAI, 18/11/2014).

⁴¹ La Resolución 479/2014 creó el nuevo Registro de Abogados y Gestores Administrativos habilitados para ejercer la representación de los titulares de derechos o sus causahabientes ante la ANSES para tramitar prestaciones del SIPA.

⁴² Entrevista a empleada a cargo de trámites previsionales, 19/11/2014.

Por último, las dificultades derivadas del inicio de trámites con aportes o sin ellos son reiteradamente mencionadas. Estos últimos casos se resuelven “*más fácilmente*” mientras que los primeros requieren que la UDAI Neuquén, de la cual depende la oficina, supervise la certificación de aportes prolongándose así, los tiempos de gestión del beneficio.⁴³

La protección de niñas, niños y adolescentes en la provincia del Neuquén

El sistema de asignaciones familiares provincial

Las AAF comenzaron a implementarse en la provincia del Neuquén por Ley 105 del año 1959. La misma entró en vigencia a partir del 1 de enero de 1960 y estuvo dirigida a cubrir a todos los agentes de la administración pública provincial. La ley contemplaba beneficios por: a) cónyuge, b) hijo menor de 18 años o impedido que estuviere a su cargo y c) hijo menor de 18 años o impedido que “fehacientemente” estuviere a su cargo. Asimismo, la ley exigía para la percepción de los beneficios que el agente cumpliera con los requisitos de escolaridad de los hijos.

Con posterioridad, la Ley 650 de 1971, incluyó explícitamente al personal temporario mensualizado y jornalizado así como al contratado por servicios y por obra cuando estos beneficios constaran en el respectivo contrato. Además, amplió el espectro de prestaciones del sistema, asimilándose cada vez más al nacional, aunque para esos años este último contemplaba algunas prestaciones adicionales: a) asignación por matrimonio, b) asignación por maternidad, c) asignación por nacimiento de hijos, d) asignación por cónyuge, e) asignación por hijo,⁴⁴ f) asignación por familia numerosa, g) asignación por escolaridad primaria, h) asignación por escolaridad media y superior, i) asignación por menores bajo guarda legal y j) asignación por personas a cargo.

⁴³ Además de constituir una particularidad de los trámites jubilatorios, lo aquí descripto habla de la relación entre las oficinas y las UDAI. Las oficinas dependen de la UDAI Neuquén, por ese motivo diariamente los expedientes van y vienen a la ciudad capital en “*bolsín de OCA*”.

⁴⁴ Con respecto a esta prestación, la ley introduce una modificación en los rangos de edad, estipulando que la misma se abonará al agente por cada hijo menor de 15 años o incapacitado, que se encuentre a su cargo y se extenderá al agente cuyos hijos mayores de 15 y menores de 18 años concurren regularmente a establecimientos educativos, límite superior que la Ley 1159/79 elevó a 21 años.

La Ley 1159 de 1979, aún vigente, continuó en la línea de la anterior ampliando el abanico de beneficios. De esta manera agregó las siguientes prestaciones a la grilla: la asignación prenatal, la asignación por ayuda escolar primaria, la asignación por escolaridad primaria en familia numerosa, la asignación por escolaridad media y superior en familia numerosa y la asignación anual complementaria de vacaciones.

Hasta febrero de 2016, el organismo encargado de la gestión del sistema de AAFF en la provincia era la Dirección Provincial de Gestión de Recursos Humanos (actual Oficina Provincial de Recursos Humanos) dependiente de la Secretaría de Gestión Pública del Ministerio de Gobierno y Justicia.⁴⁵ El issn solo tiene relación con las AAFF que corresponden a los jubilados y pensionados afiliados al instituto.

Con respecto al monto de las prestaciones, si bien la Ley 650/71 estipulaba que los importes de las mismas, exceptuando el de la asignación por maternidad,⁴⁶ se fijarían anualmente por la ley complementaria de presupuesto; la Ley 1159/79 omitió este punto nodal que hace a la posibilidad de actualización de los montos. Sin ir más lejos la última actualización se produjo en 2014 vía el Decreto 1157⁴⁷ y la anterior a ella se había concretado en 2011 (Ley 2756/11). Cabe señalar aquí que, a diferencia del nacional, el sistema provincial de AAFF no utiliza tramo de ingreso, ni aplica topes salariales mínimos y máximos a la hora de establecer los valores de los beneficios.

Por último, el financiamiento del sistema provincial de AAFF está garantizado por los recursos dispuestos en las partidas del Presupuesto de Gastos de cada ejercicio fiscal.

⁴⁵ Información obtenida telefónicamente por medio de un empleado de la Dirección.

⁴⁶ Pago igual a la suma de los sueldos o jornales que la beneficiaria hubiera debido percibir durante el período en el que la mujer goza de licencia legal en el empleo. Esta asignación reemplaza el pago de la licencia remunerada por maternidad.

⁴⁷ El Decreto 1157 establece un aumento en las AAFF para los empleados públicos provinciales en línea con los nuevos valores establecidos por ANSES a través del Poder Ejecutivo Nacional. Véase al respecto: Legislatura del Neuquén: Informan aumento de asignaciones familiares. Disponible en: <http://www.legislaturaneuquen.gov.ar/VerNoticiaNueva.aspx?notiID=2800> (consulta: 27/5/2016).

El sistema de asignaciones familiares nacional en la provincia del Neuquén

El sistema de AAF nacional es administrado por la ANSES y comprende a los trabajadores en relación de dependencia, de empresas privadas y del sector público nacional, a los titulares de una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) de empresas y organismos incorporados al Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF), a los titulares de la prestación por desempleo, a jubilado y pensionado y a los titulares de la pensión honorífica de veteranos de Guerra del Atlántico Sur.⁴⁸

A diferencia de lo que sucedió con el sistema provincial que mantuvo una extensa grilla de beneficios —como ya se dijo en capítulos anteriores— el nacional redujo la suya con la reforma del año 1996 materializada en la Ley 24714.⁴⁹ Desde entonces otorga beneficios por: i) maternidad, ii) nacimiento, iii) adopción, iv) matrimonio, v) prenatal, vi) hijo menor de 18 años, vii) hijo con discapacidad, viii) ayuda escolar anual, ix) ayuda escolar anual para hijo con discapacidad y x) cónyuge. El cuadro 9 muestra la distribución de los tres beneficios principales que brinda el sistema de AAF para trabajadores formales y la reducida proporción de los mismos que brinda en la provincia bajo estudio.

Cuadro 9. Características de la cobertura de las principales prestaciones del sistema de AAF. Total nacional y Neuquén (diciembre 2015)

AAFF	Nación	Neuquén	Neuquén %
	2015	2015	2015
Hijo	2.710.023	41.585	1,53
Hijo discapacitado	92.971	1.797	1,93
Ayudas escolares	2.829.427	45.392	1,60
Otros	97.500	1.402	1,44

Fuente: Elaboración propia basada en ANSES Transparencia según datos del SIPA (consulta: 28/5/2016).

⁴⁸ En abril de 2016 a través del Decreto 593/16, fueron incorporados al sistema de asignaciones las personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (monotributo). Estas personas tienen derecho al cobro de las siguientes prestaciones: a) Asignación por Hijo, b) Asignación por Hijo con Discapacidad, c) Asignación Prenatal, d) Asignación por Ayuda Escolar Anual para la educación inicial, primaria y secundaria del sistema Educativo Argentino.

⁴⁹ La reforma que sufrió el sistema de AAF en 1996 no solo simplificó la grilla de prestaciones sino que, también, limitó el acceso a los beneficios al introducir variaciones en los montos de las prestaciones según topes y rangos de ingresos. A esto se sumaron modificaciones en el financiamiento del sistema al reducir en forma escalonada las contribuciones patronales (Rofman, Grushka y Chebez, 2001).

Con respecto a los montos de la asignación por hijo, estos dependen de los ingresos del grupo familiar pues deben encontrarse entre los topes mínimo y máximo vigentes, tanto el individual como el del grupo familiar. En el caso de la asignación por hijo con discapacidad no rigen topes mínimo ni máximo de ingresos del grupo familiar, y el monto a percibir se fija de acuerdo con el rango en que se encuentran los ingresos del grupo familiar (IGF). Desde 2015, los montos de los beneficios del sistema se actualizan por la Ley de movilidad 27160. Asimismo, vale aclarar que la provincia del Neuquén se ubica dentro del grupo de provincias amparadas por el artículo 19 de la ley que rige el sistema de AAFD que habilita la percepción de montos diferenciales de acuerdo con el desarrollo de la actividad económica, índices de costo de vida o de variación salarial y situación económica social de zona. El cuadro 10 muestra las diferencias de montos que rigen para el sistema nacional y el provincial en prestaciones seleccionadas, con montos muy superiores a favor del primero.

Cuadro 10. Montos de prestaciones seleccionadas del sistema de AAFD nacional y provincial (vigencia 2015) (\$)

AAFF	Nación		Provincia
	Valor general	Neuquén	
Hijo			
IGF entre 200 y 7.500	837	837	360
IGF entre 7.500,01 y 9.800	562	744	
IGF entre 9.800,01 y 12.700	338	670	
IGF entre 12.700,01 y 30.000	172	342	
Hijo con discapacidad			
IGF hasta 7.500	2.730	2.730	1.440
IGF entre 7.500,01 y 9.800	1.930	2.633	
IGF superior a 9.800,01	1.217	2.535	
Ayuda escolar anual			
IGF entre 200 y 30.000	700	935	680
Ayuda escolar anual para hijo con discapacidad			
Sin tope de IGF	700	935	1.360
Cónyuge			
IGF entre 200 y 30.000	200	400	s/d

Fuente: Decreto 1141/15 y Legislatura del Neuquén: informan aumento de asignaciones familiares. Disponible en: <http://www.legislaturaneuquen.gov.ar/VerNoticiaNueva.aspx?notiID=2800> (consulta: 27/5/2016).

La asignación universal por hijo en Neuquén: características generales

En 2009, se creó el subcomponente de AUH que extendió la asignación familiar por hijo a sectores de la población hasta entonces no cubiertos. En una primera instancia se trató de trabajadores desocupados, monotributistas sociales y personas que se desempeñan en la economía informal o que perciben un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil. Posteriormente se incorporó a empleadas domésticas, trabajadores de temporada en relación de dependencia que se encuentran con reserva de puesto de trabajo a mes completo y que no perciben ninguna suma de dinero durante ese período, personas que se encuentren privados de su libertad y destinatarios de planes de empleo. En mayo de 2011, se creó la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE) dirigida a mujeres embarazadas que reúnen las condiciones generales dispuestas para la AUH y, a partir de 2015, comenzó a reconocerse también la ayuda escolar anual para este universo poblacional.

El siguiente cuadro muestra, con la información más actualizada disponible, la cobertura de la AUH.

Cuadro 11. Características de la cobertura de la AUH por tipo de prestación, total nacional y Neuquén (2014-2015)

AUH	Nación		Neuquén		Neuquén %	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Hijo	3.573.598	3.700.855	40.016	38.679	1,12	1,04
Hijo discapacitado	23.769	22.908	426	367	1,79	1,60
Embarazo	86.994	86.633	912	886	1,05	1,02
Total	3.684.361	3.810.396	41.354	39.932	1,12	1,04

Fuente: Elaboración propia basada en ANSES Transparencia según datos del SIPA (consultas: 12/7/2015 y 28/5/2016).

La cantidad de hijos cubiertos por la AUH en la provincia del Neuquén aumentó más de un 10%, entre marzo de 2010 y diciembre de 2014, pasando de 37.521 (Díaz Langou, 2012) a 40.442. Sin embargo, en diciembre de 2015, la cobertura volvió a decaer, alcanzando a 39.046 titulares.⁵⁰ Una tendencia inversa, aunque moderada, se observa en el nivel nacional.

⁵⁰ A los efectos de la comparación del dato, solo se contabilizan las asignaciones por hijo e hijo discapacitado ya que la AUE no existía en 2010.

Al igual que las prestaciones del subsistema contributivo, desde agosto 2015 la actualización de la AUH está sujeta a la Ley de Movilidad. Los montos, a diciembre de dicho año, ascendían a 837 pesos para la AUH y AUE mientras que la AUH con discapacidad se situaba en 2.730 pesos y la ayuda escolar anual en 700 pesos.

Por último, en lo que respecta al financiamiento, mientras que las asignaciones para trabajadores formales se solventan con las contribuciones a cargo del empleador y otra de similar cuantía a cargo de la ART; más intereses, multas y recargos; rentas provenientes de inversiones y donaciones, legados y otro tipo de contribuciones; el subcomponente universal para protección social se financia con los fondos previstos para el financiamiento del régimen de reparto en el artículo 18 de la Ley 24241/93 y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA.

La implementación de la AUH en Neuquén y su efecto sobre las políticas sociales

La ANSES implementa la AUH de manera homogénea en todo el país a través de sus sistemas de procedimientos informatizados, sin embargo, en el trabajo de campo encontramos ciertos grados de autonomía en la gestión de los funcionarios públicos locales para la ejecución de las políticas dentro de los márgenes que prevén –como ya dijimos– formatos altamente estandarizados como los que postula esta agencia estatal.

A diferencia de la nueva moratoria previsional, el proceso de implementación de la AUH, luego de casi seis años, ya se encuentra funcionando en régimen. Al comienzo de la implementación hubo, como en todo el país, una fuerte sobrecarga de trabajo que requirió de distintas estrategias de atención que fueron mencionadas por los responsables de las UDAI y oficinas visitadas y registradas por la prensa local. Por ejemplo, en Neuquén capital superados por la gran cantidad de gente que concurría a la sede, se realizó el “Operativo Barrios Neuquén” llevado a cabo por la Jefatura Regional Sur de la ANSES para capturar la documentación para acceder a la AUH.⁵¹ Actualmente se trata de una política que genera ciertos “*picos de demanda*”,

⁵¹ “ANSES va a los barrios neuquinos a capturar datos”, diario *Río Negro*, 16/11/2009.

Entre las estrategias mencionadas en el trabajo de campo figuran atender doble turno y sábado a la mañana hasta enero 2015 (con pago de horas extras) y alguna ayuda del personal de la Regional Sur. En el caso de Neuquén capital en el momento de arranque de la AUH les prestaron por algunas semanas un edificio de la Dirección Provincial de Vivienda. En enero 2010, cuando se cruzaron las bases de datos, empezaron a aparecer las incompatibilidades con los programas provinciales existentes (“*aparecía gente con montones de planes que no teníamos registrados*”) y

en general, entre marzo y mayo a raíz de la entrega de libretas (que acreditan el cumplimiento de las condicionalidades en materia de educación y de salud de los menores). Cabe recordar que la no presentación de la libreta supone la pérdida del 20% del beneficio que se acumula en cuenta a parte durante todo el año.

Con respecto al cumplimiento de las condicionalidades, los entrevistados acuerdan en que, en general, no hay muchas suspensiones de beneficios por este motivo y que cuando estas se producen, los destinatarios concurren inmediatamente a regularizar su situación. Los reclamos que se registran, tanto en observaciones como en entrevistas, se vinculan principalmente a las dinámicas familiares y laborales de sus miembros (separaciones de los progenitores, trabajo registrado o intermitente de uno de los padres), la presentación irregular del formulario o de la libreta de la seguridad social o a la falta de presentación de documentación (por ejemplo: partida de nacimiento de los recién nacidos).

En cuanto a la relación con los efectores de salud y educación, en general, todos plantean que “es buena”; en el caso de una oficina manifiestan haber tenido reuniones entre las autoridades de la oficina de la ANSES en la localidad y referentes del área de salud y educación para hacer los acuerdos iniciales. Sin embargo, hay quienes también señalan dificultades de distinto orden, citamos algunos testimonios.

1) Prácticas administrativas

[En educación] *hubo algunas discrepancias con el CUE* [código único del establecimiento]. *Hay escuelas que tienen más de un CUE porque en el mismo edificio funcionan distintos niveles y a veces las secretarías se equivocaban al colocarlo* (entrevista a jefe de oficina, 17/11/2014).

2) Actitudes de involucrados en el funcionamiento de la AUH en los sectores salud y educación

En el sector salud se menciona rechazo por parte de los médicos a firmar la libreta al comienzo de la implementación de la AUH, incluso hubo “*huelga de lapiceras caídas*”.⁵²

fue el momento del mayor problema de interacción con “*las mujeres acostumbradas a la pelea con los punteros del MPN*” que no aceptaban la baja hasta que se regularizara la información. Lo resolvieron implementando el sistema de dar respuesta del estado de los trámites mediante mensaje por celular a la interesada (entrevista a jefe de UDAI, 7/7/2014).

⁵² La Unidad Móvil de ANSES (UDAI Neuquén Capital) brindó en 2012 asesoramiento en torno a la certificación de la ayuda escolar en el playón del Hospital Heller, al oeste de la ciudad,

Una vez tuve un problema con una chica que me trajo una carta documento porque en el hospital no le quisieron llenar la libreta por medida de fuerza. Yo escribí al hospital y el director respondió que sí, que hubo una medida de fuerza en ese momento, pero que ellos a esto le dan prioridad (entrevista a jefe de oficina, 17/11/2014).

Una opinión diferente es la siguiente en una localidad pequeña del interior:

Hubo mucha resistencia de los docentes al comienzo. No por parte de los médicos, el Director del Hospital vino a verme en el 2009, contento por todo lo que les permitiría hacer los aportes del NACER, por ejemplo: les permitió comprar una ambulancia (entrevista a jefe de oficina, 21/11/2014).

Sobre los docentes se señala:

... tienen mala predisposición. Creen que esto es más trabajo para ellos. Acá el sindicato docente pisa fuerte. Y es con la asignación universal porque con el certificado de escolaridad no tienen la misma actitud (entrevista a empleadas de atención al público, 21/11/2014).

3) Falta de adecuación de la infraestructura escolar

Los entrevistados señalan que desde que se implementó la AUH faltan vacantes en los colegios de algunas localidades, superados por la demanda de la población que acude a ellos.

Sobre los efectos de la AUH sobre la política asistencial provincial, la incompatibilidad establecida por normativa con otros planes nacionales, provinciales y municipales trastocó la lógica de la relación política y clientelar. Los entrevistados mencionan que hasta que comenzó a operar eficientemente el cruce de datos con las bases provinciales hubo un terreno borroso en el que era posible disponer de un doble beneficio. Con el acceso a dichas bases provinciales a partir de enero de 2010 esa posibilidad llegó a su fin. Varios entrevistados acuerdan en los límites que esta política puso a las mediaciones políticas locales.

Se terminaron los kioscos de los punteros con los planes sociales (entrevista a jefe de oficina, 18/11/2014).

destinado a evacuar dudas y a la obtención del formulario que ese año debía ser presentado antes del 31 de octubre para evitar el descuento del beneficio. “Unidad móvil de ANSES asesorará en el Heller”, diario *Río Negro*, 22/3/2012.

Con la AUH se terminó el acarreo de la gente a las reuniones y actos políticos, se terminaron los punteros (entrevista a jefe de oficina, 19/11/2014).

En el nivel municipal, la situación resulta más compleja. Con la aparición de la AUH los planes sociales locales con incompatibilidad desaparecieron, no obstante, se registran situaciones en que los municipios inauguran nuevas prácticas que modulan la relación con los habitantes del lugar:

La gente no se baja de la AUH, excepto por el 'plus' que da el municipio, un 'subsidio encubierto' con renuncia a la AUH que dan los punteros. [El entrevistado menciona cifras que van de los 1.000-2.000 hasta 4.000 pesos] por la que luego piden apoyo político e incluso favores sexuales (entrevista a jefe de oficina, 19/11/2014).

Finalmente, una cuestión que emerge en las entrevistas asociada a los efectos de la AUH en la provincia refiere a ciertas “transformaciones culturales”. Por un lado, el énfasis puesto en la cuestión de género. Según una entrevistada: “*creó un gran cambio en la sociedad' local que es muy machista, produjo 'un cambio cultural' al haber mujeres manejando dinero: 'se les iba el sumiso que tenían encima'*” (entrevista a jefe de oficina, 20/11/2014). En los procesos de gestión institucional, esto puede observarse en la instrumentación del llamado “formulario percepción madres”.⁵³ El siguiente es un ejemplo que muestra también la proximidad del trato entre empleados y público:

Empleada: *¿Por la universal? Está denegada, Yolanda. El papá está trabajando en blanco. Si están separados, podés hacer el embargo, se hace una vez en la vida y listo.*

Señora solicitante: *Yo me imaginé porque él trabaja la temporada de diciembre a abril. Yo vine en abril y vos me dijiste, pero no lo hice antes para no tener problemas con él.*

E.: *Nosotros no podemos intervenir, pero eso es una decisión tuya... Sí, está trabajando en blanco en una empresa constructora. Lo que vamos a hacer acá es completar este formulario. Es para que aquellos papás que no cumplen con*

⁵³ “Este formulario fue creado para que las madres puedan cobrar directamente las asignaciones familiares de sus hijos a cargo y que vivan con ellas, y que las esté cobrando el padre, con excepción de los casos en que el progenitor masculino o familiar tenga guarda, curatela a la persona, tutela y tenencia, donde la liquidación se realizará al guardador, curador a la persona, tutor o tenedor respectivamente que correspondiere”. Econoblog. Disponible en: <http://www.econoblog.com.ar/20965/formulario-para-el-cobro-de-las-asignaciones-familiares-por-la-madre-cuando-las-cobra-el-padre/> (consulta: 3/5/2015).

pasar las asignaciones y alimentos. Este formulario nos da la posibilidad de embargarle el salario y así a partir del mes que vine lo empezás a cobrar vos. El tema es por los chicos.

¿Cuándo trabajaste en blanco alguna vez cobraste vos las asignaciones? ¿Tenías asignada boca de pago?

S.S.: No, yo estaba trabajando de bachera en un restaurant y como él también trabajaba lo cobraba él.

E.: Listo, ya está todo cargadito. Te puse como boca de pago el Correo Argentino (Registro de observación en oficina, 17/11/2014).

Por otro lado, la población mapuche —extendida en la provincia— que inicialmente no percibía la AUH porque, según los entrevistados, “*no mandaban a los chicos a la secundaria por razones culturales (las mujeres debían quedarse en la casa y los chicos debían trabajar)*”, en los últimos años empezó a solicitar la AUH también para los adolescentes que estaban en condiciones de acceder a estudios secundarios. Posiblemente esto se deba también a la expansión de la obligatoriedad de la escuela secundaria impuesta con la Ley de Educación sancionada en 2006.

Reflexiones finales

A lo largo de este capítulo hemos buscado reconstruir y analizar las protecciones y las condiciones de implementación de dos componentes de la seguridad social: el sistema previsional provincial, el nacional y la AUH en la provincia del Neuquén. El recorrido realizado amerita precisar y subrayar algunas cuestiones referidas al alcance de la protección, las particularidades del proceso de implementación de la moratoria previsional y de la AUH, así como sobre los efectos que esta última ha tenido en el sistema de políticas sociales provinciales. Lo haremos siguiendo el orden de las preguntas de investigación que enumeramos en el comienzo de este trabajo.

La primera pregunta que apunta a cuál es la protección que brinda el sistema provincial y nacional en la provincia del Neuquén a AAMM a través del sistema de seguridad social, nos devuelve a lo dicho más arriba sobre la importancia de considerar la forma en que la “arquitectura institucional” (que expresa relaciones entre poderes del Estado, normativas, dinámicas y rutinas que han ido gestándose a lo largo de su desarrollo, todo ello entramado con prácticas de agentes internos, destinatarios de las políticas y sectores sociales más amplios, con capacidad de incidencia) configura distintas capacidades protectorias. Respecto de la provincia, esto no podría ser entendido al margen de las carac-

terísticas asumidas por el ISSN desde su creación, en el marco de un proyecto desarrollista sostenido por un partido político provincial (Movimiento Popular Neuquino) que en 1963 accedió por primera vez al gobierno, y lo hace de manera ininterrumpida desde el regreso de la democracia, construyendo alianzas diversas con los gobiernos nacionales en cada momento histórico. La visión de la protección del ISSN se expresa en el principio de “cobertura integral durante toda la vida” y la amplitud de las responsabilidades que su ley de creación le asignara en los años setenta (y que mantienen las sucesivas modificaciones que ha sufrido a lo largo de los años) que incluye no solo lo previsional y la salud, sino el otorgamiento de préstamos hipotecarios y personales, la construcción de viviendas personales y colectivas para sus afiliados activos y pasivos, el turismo y la recreación (ver nota 9). Esto justifica su extendidísima presencia en todo el territorio provincial, para responder a las demandas asistenciales. Sin duda el ISSN está a mano de cualquier habitante, sea cual sea su localización; y en el caso de los visitados, en edificios adecuados y bien ubicados, con capacidad de respuesta para procesar en plazos acotados los trámites jubilatorios.

En ese marco la situación de uno y otro sistema sobresale en indicadores distintos. Mientras que el sistema nacional es más extendido que el provincial y muestra una amplia cobertura horizontal, el provincial que abarca menos de un tercio de los beneficios previsionales (el 27% en el 2014) se destaca por la forma de determinación de los haberes (mínimo el 80% del sueldo de los activos, que aumenta según regímenes) y, en consecuencia, por sus más altos montos en los haberes previsionales, muy por encima de los que ofrece el sistema nacional. A la vez, la edad de retiro es cinco años inferior a la nacional, tanto en la jubilación ordinaria como en la jubilación por edad avanzada. Son también muy beneficiosas para los empleados provinciales la jubilación por invalidez que, a diferencia de la nacional que supone entre el 50 y el 70% del ingreso base, es igual al monto de la ordinaria y los distintos tipos de pensiones a las que acceden los parientes del causante en caso de muerte del jubilado o del afiliado en actividad (viuda-viudo; hijo-hija menor de 18 años; hija soltera, viuda, divorciada o separada de hecho “por culpa exclusiva del marido” y nieto-nieta sujeto a condiciones específicas). El monto en este caso es del 75% del haber jubilatorio mientras que en el sistema nacional es del 70%. Más adelante nos detendremos en cómo esta arquitectura toma forma en beneficios efectivamente recibidos por la población.

La segunda pregunta remite a cuáles son las condiciones y características del proceso de implementación de la AUH y de la moratoria previsional, ambas de responsabilidad de la ANSES, en términos funcionales y políticos en Neuquén.

El hecho de encontrarse en distintos momentos del proceso de implementación, mostró arreglos institucionales diferenciados. Mientras que la moratoria previsional exige una organización *ad hoc* para sobrellevar la demanda de beneficios no contemplados originalmente, la puesta en régimen de la AUH se expresa en la manera en que esta ha sido incorporada a los procesos de trabajo institucionales, si bien la implementación inicial fue compleja de realizar. Por un lado, incluye un alto grado de institucionalización y adecuación de los procesos (formularios para madres, entre otros) a las distintas problemáticas que se hicieron visibles en los primeros tiempos; por el otro, el conocimiento que poseen los agentes de la dinámica de la política (en términos funcionales: condiciones de acceso y permanencia, y en términos políticos: los vacíos de la política) la inviste de cierta previsibilidad (por ejemplo, se sabe que en ciertos momentos del año la demanda aumenta con motivo de la presentación de la libreta de la seguridad social). Claro está que esto no excluye la posibilidad de que se sucedan situaciones conflictivas entre distintos actores involucrados en el proceso de implementación.

En ambos casos, la dimensión territorial aparece de manera diferencial en el proceso de implementación, otorgando a los agentes ciertos márgenes de libertad dentro de procesos sumamente estandarizados.⁵⁴ Las relaciones de proximidad y el conocimiento interpersonal que observamos en localidades del interior de la provincia (los trabajadores de la ANSES conocen a gran parte de las personas que acuden a la institución por su nombre de pila, la cruzan en los comercios de la zona, son sus vecinos...), habilitan a generar situaciones de excepción, que flexibilizan algunos procesos (por ejemplo, los horarios de los turnos). Asimismo, las características socioproductivas de la provincia—que no pudieron ser exploradas en el trabajo de campo—modulan el perfil y el tipo de demandas (beneficios contributivos o no contributivos) que reciben las unidades de la ANSES. Dos casos contrapuestos son los de la UDAI de Zapala, cuya área de influencia abarca a localidades en las que predomina la población mapuche (de escasos ingresos y condiciones de vida desprotegidas) vis a vis la oficina de Rincón de los Sauces, localidad que debe su existencia a la expansión de la

⁵⁴ Los funcionarios de la ANSES entrevistados hicieron referencia a la homogeneidad y control de la ANSES central en todos los procesos. “*Es un organismo muy centralizado, el trámite previsional es el mismo de La Quiaca a Neuquén*”. El programa informático le indica al operador exactamente cómo debe hacer cada trámite, así como la existencia de procedimientos detallados para operar en diferentes situaciones, entre ellas, el archivo de la documentación (entrevista a jefe de UDAI, 20/11/2014).

producción petrolera y al asentamiento en dicha zona de los trabajadores del sector (un sector pujante y con altos ingresos).

La tercera pregunta apunta al efecto que ha tenido en el sistema de políticas sociales provincial la implementación de la AUH. El relevamiento realizado develó vínculos diferenciados, según se trate de políticas universales o asistenciales. En el área de la salud y la educación fue, al menos en un comienzo, una política resistida (recuérdese sin más la referencia a la “huelga de lapiceras caídas” de los profesionales de la salud). En el campo asistencial representó una política de alivio para los municipios que hasta el momento cargaban con el costo de una parte de la política asistencial al tiempo que implicó una política de reconfiguración de las relaciones tradicionales entre los gobiernos locales y los ciudadanos.

La cuarta pregunta lleva a la consideración de la protección social efectivamente “recibida” por AAMM y NNA que habitan en la provincia del Neuquén, según estén comprendidos en el sistema nacional o en el sistema provincial. Con relación a AAMM lo primero que hay que recordar es que (con variaciones en el tiempo) un 70% de los beneficios se encuentran en el sistema nacional y un tercio en el provincial. En lo que hace al sistema nacional, se pudo observar que el haber medio de la ANSES en la provincia es más elevado que el promedio del país y a su vez el haber medio de las prestaciones provinciales resulta sensiblemente superior a las implementadas por el sistema nacional. Así el haber medio del sistema provincial era en 2005 un 96% más alto que el provisto por el sistema nacional en la provincia y la diferencia se incrementó al 117% en 2014 (último año del que se disponen datos para ambos sistemas). Como ya señalamos, esto se explica tanto por los niveles salariales de los destinatarios en la etapa activa como por el cumplimiento más efectivo de la tasa de reemplazo prometida (80-85% móvil automático en la provincia). En términos absolutos el haber medio de la ANSES era de 6.841 pesos y el del ISSN de 14.823841 pesos en dicho año.

En lo concerniente a la protección de los NNA, las limitaciones de información vinculada con el sistema de AAFF provincial dificultan una mirada comparada. Sin embargo, advertimos que el sistema nacional es el que se ha mostrado más dinámico tanto en términos de la actualización de los montos como en la ampliación de la cobertura a sectores hasta no hace mucho tiempo excluidos por no reunir las condiciones de formalidad laboral exigidas.

Finalmente, la quinta y última pregunta apunta a cuáles son los efectos de las intervenciones analizadas respecto del eje igualdad-desigualdad social para las poblaciones respectivas.

Como parte de un enfoque que enfatiza instituciones y políticas como “fuente” de desigualdad social, en el primer capítulo de este libro propusimos observar la desigualdad en términos de “procesos de desigualación” a través de los cuales las instituciones y las políticas construyen desiguales condiciones de vida para AAMM y para diversos grupos de NNA, con distintos o iguales derechos. Por las carencias de información ya indicadas solo podemos referirnos a estos procesos en el caso de los AAMM, y siguiendo lo planteado en dicho capítulo, consideramos como hipótesis de trabajo que los sistemas previsionales provinciales en el período bajo estudio han tenido: i) un efecto que en el conjunto reforzó la “desigualación” entre grupos sociales, por la persistencia de lógicas particularistas y la capacidad de presión de los grupos tradicionalmente protegidos; ii) lo anterior produjo tanto un distanciamiento respecto del sistema nacional en capacidad global de protección, como un cambio de patrón, dado que se tendió a conservar (y aún, aumentar) la cobertura vertical de los ya protegidos, con menor incidencia respecto de la cobertura horizontal sobre el total de los beneficios provinciales.

Las respuestas a la primera y la cuarta pregunta de investigación sobre las que nos detuvimos más arriba confirman ambas hipótesis de trabajo. Respecto de los AAMM hay que partir del reconocimiento de procesos de desigualación muy marcados—con condiciones de reproducción muy diferentes en la vejez—según el tipo de inserción en el mercado de trabajo durante la etapa activa. Ciéndonos al objeto de investigación, señalemos que del conjunto de la población de AAMM protegida en Neuquén (aquella que accede a la jubilación) un tercio se encuentra en una situación claramente mejor a los dos tercios restantes. La arquitectura institucional ha consolidado las condiciones de esta disparidad con el correr de los años: sintetizando lo dicho ya, los beneficiarios del ISSN se jubilan antes,⁵⁵ con mayores ingresos en el momento de la fijación del haber y a lo largo de su vida como jubilados en razón de la movilidad automática del 80% y más; además sus familiares heredan condiciones de protección superiores. Cercanas al medio siglo de estatuidas estas situaciones diferenciales se han constituido en derechos irrenunciables para los beneficiarios y funcionarios del ISSN entrevistados, sindicatos provinciales y otros actores sociales que operan como grupos de presión en su defensa.

⁵⁵ Recuérdese que en el momento de la creación del ISSN las edades de 60 y 55 años eran las que regían para el sistema previsional nacional (ver nota 31), sin embargo no se modificaron cuando estas cambiaron.

Dos cuestiones esbozan con mayor detalle el proceso analizado. Por un lado, cabe preguntarse sobre las variaciones de este proceso de desigualación durante el período histórico considerado. El cuadro 8 confirma las tendencias propuestas por la segunda hipótesis. La diferencia en cobertura vertical se profundiza medida a través de las relaciones entre los haberes medios de ambos sistemas: si en 2005 el haber medio del ISSN era 1,9 veces el correspondiente al haber medio de la ANSES en la provincia, en 2014 la brecha era de 2,2 veces (el momento más desigual fue 2008 en que la brecha fue de 2,6 veces). A la vez la cobertura horizontal del ISSN disminuyó en términos relativos: en 2005 un 40% de los beneficios previsionales correspondían al ISSN, en 2014 esta proporción era del 27%, explicable por el alto crecimiento de los beneficios nacionales que lograron las moratorias en ese lapso: los beneficios de la ANSES en la provincia aumentaron 3,2 veces mientras los del ISSN lo hicieron 1,9 veces (en este caso el crecimiento por efecto del proceso de envejecimiento de la población al que hicimos referencia en “Caracterización sociodemográfica...”).

Por el otro lado, se puede hacer foco en la desigualdad en el interior del propio sistema provincial. La información del cuadro 6 que presenta el gasto promedio del sistema por tipo de beneficiario nos aproxima a la distancia en los haberes promedio de quienes ocuparon distintas posiciones laborales en su vida activa. Los puntos extremos corresponden a aquellos que revistaron en las municipalidades (la mitad del promedio del conjunto de los empleados estatales) y los que lo hicieron en cargos electivos y en el Poder Judicial, para los cuales el gasto anual es más de dos y media veces superior al del promedio total.

En síntesis, el capítulo no solo describe el sistema previsional provincial y nacional y de AAFF hasta 2015, sino que intenta dejar planteados una serie de problemas e interrogantes acerca del futuro de las prestaciones para AAMM y NNA. Estas cuestiones abarcan tanto aspectos protectorios como político-culturales. Los primeros hacen visible la brecha de desigualdad entre sistemas, ya que, como vimos, la condición de empleado público provincial o nacional y del sector privado define trayectorias bien distintas durante la vida pasiva en Neuquén; lo mismo ocurre en el caso del sistema de AAFF (al menos respecto de los montos de los beneficios). Los segundos nos conducen al foco de la tensión que recorre el sistema previsional provincial que al tiempo que goza de una fuerte legitimidad en la provincia se enfrenta a un conflicto de envergadura en torno de sus condiciones presupuestarias. Proceso este que pone en tensión intereses de diversa índole: corporativos, provinciales y nacionales. Estos últimos relacionados con el hecho de no haber transferido la caja previsional a la

órbita de la nación (ver capítulo 3) lo que ha permitido el mantenimiento de los esquemas diferenciales descriptos.

Bibliografía

- Arias Bucciarelli, Mario y Favaro, Orietta (2008). “Neuquén (Argentina) ¿economía de enclave y estado de bienestar?”. *Realidad Económica*, n° 238, pp. 95-119.
- Costa, María Ignacia; Curcio, Javier y Grushka, Carlos (2014). “La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Curcio, Javier (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, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2014). “Introducción. Objeto, estructura y alcances del libro”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Díaz Langou, Gala (2012). “La implementación de la asignación universal por hijo en ámbitos subnacionales”. Documento de Trabajo n° 84, CIPPEC, Buenos Aires.
- Favaro, Orietta (2002). “Estado, política y petróleo: La historia política neuquina y el rol del petróleo en el modelo de provincia, 1958-1990”. Tesis de Doctorado en Historia, FaHCE/UNLP. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.131/te.131.pdf>.
- Katz, Jorge; Arce, Hugo y Muñoz, Alberto (1993). “Morfología y comportamiento del sector salud de la República Argentina”. En Katz, Jorge y colaboradores, *El sector salud en la República Argentina: su estructura y comportamiento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, Carlos (2014). “Evolución y situación actual de las Cajas Previsoriales provinciales”. Ponencia presentada en 47° Jornadas Internacionales

de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 17 al 19 de septiembre.

Provincia del Neuquén, Poder Ejecutivo (1970). “Informe del proyecto de creación del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Neuquén y de las reformas introducidas al régimen previsional y al de prestaciones de salud y asistenciales”.

Rofman, Rafael (ed.) (2014). *La protección social en Argentina. El rol de las provincias*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Rofman, Rafael; Grushka, Carlos y Chebez, Víctor (2001). “El sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.

Siglas utilizadas

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
APROSS	Administración Provincial de Seguro de Salud
AFJP	Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
AAMM	Adultos y adultas mayores
AAFF	Asignaciones familiares
ART	Aseguradora de Riesgos del Trabajo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CJPYR	Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba
CENPA	Centro Educativo de Nivel Primario para Adultos
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CPC	Centro de Participación Comunal
CTA	Central de Trabajadores de la Argentina
CIDI	Ciudadano Digital
CAP	Centro de Atención Previsional
CNTR	Comisión Nacional de Trabajo Rural
COFEPRES	Consejo Federal de Previsión Social
CFI	Comisión Federal de Impuestos
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTA	Central de Trabajadores Argentinos
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
DGEYC	Dirección General de Estadística y Censos
EPEC	Empresa Provincial de Energía de Córdoba
EAHU	Encuesta Anual de Hogares Urbanos
ENAPROSS	Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social

ENAA	Encuesta Nacional sobre Empleo, Protección Social y Condiciones de Trabajo de los Asalariados Agrarios
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FATRE	Federación Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores
IDP	Índice de dependencia potencial
IVA	Impuesto al valor agregado
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
ISSN	Instituto de Seguridad Social del Neuquén
ISSARA	Instituto de Servicios Sociales para Actividades Rurales y Afines
INPS	Instituto Nacional de Previsión Social
IPS	Instituto de Previsión Social
MTEYSS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OSPRERA	Obra social sindical de UATRE
OGP	Alianzas de Gobierno Abierto/Open Government Partnership
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PUAM	Pensión Universal para el Adulto Mayor
PNC	Pensiones no contributivas
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PBU	Prestación Básica Universal
PBR	Producto Bruto Regional
PGB	Producto Geográfico Bruto
PAMI	Programa de Atención Médica Integral
PROCREAR	Programa de Créditos Argentino
PROGRESAR	Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos
PISTA	Programa de inclusión socio-productiva del Trabajador Agrario
PIP	Puntos de Información Previsional
RENATRE	Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores
RENATEA	Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agropecuarios
SIAPE	Sistema de Administración del Personal
SIGEN	Sindicatura General de la Nación

SIJYP	Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
SINEP	Sistema Nacional de Empleo Público
SUAF	Sistema Único de Asignaciones Familiares
SUSS	Sistema Único de Seguridad Social
UDAI	Unidad de Atención Integral
UDAM	Unidad de Atención Móvil
ULAT	Unidad de Atención Transitoria
ULADE	Unidad Local de Atención de Empresas
UATRE	Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores
UPCN	Unión del Personal Civil de la Nación

La colección **Política, políticas y sociedad** reúne los textos relacionados con las temáticas de política, política social, economía, sociología, relaciones del trabajo y otras. Todas estas temáticas son abordadas en las investigaciones de la Universidad, siempre vinculadas al desarrollo de nuestra oferta académica y de docencia y al trabajo con la comunidad.

Se han formulado en las ciencias sociales interrogantes en el campo de la política social sobre los tipos y rangos de diferencias y desigualdades en el bienestar que gozan (o padecen) distintas poblaciones, en razón del territorio en el que habitan. Esa problemática general (clásica en la literatura de la disciplina) fue abordada en la investigación que dio lugar a este libro respecto de las instituciones de la seguridad social argentina en referencia a dos grupos de población que viven en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén: adultas y adultos mayores, por un lado, y niñas, niños y adolescentes, por otro. Se recorren tres vectores de comparación: (i) entre las condiciones de protección y bienestar que distintas jurisdicciones provinciales, por contraste con el sistema nacional, ofrecen a la población que vive en ellas; (ii) entre la protección de la que son objeto la población adulta mayor y la de niños, niñas y adolescentes; y (iii) entre las provincias mencionadas, tomadas como globalidad. Si bien la investigación abarcó el período 2003-2015, el volumen actualiza la información del sistema nacional al año 2017; ofrece, de ese modo, un panorama que incluye los muy importantes cambios producidos entre 2016 y fines de 2017.

Universidad Nacional
de General Sarmiento



Libro
Universitario
Argentino

