



Trabajo y Sociedad

E-ISSN: 1514-6871

cvzurita@hotmail.com

Universidad Nacional de Santiago del

Estero

Argentina

COSTA, María Ignacia; HINTZE, Susana
La seguridad social a nivel territorial. El caso de la Provincia del Neuquén
Trabajo y Sociedad, núm. 29, 2017, pp. 469-491
Universidad Nacional de Santiago del Estero
Santiago del Estero, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387352369024>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



La seguridad social a nivel territorial. El caso de la Provincia del Neuquén

Social security at territorial level. The case of the Province of Neuquen

A segurança social a nível territorial. O caso da Província do Neuquen

María Ignacia COSTA*
Susana HINTZE**

Recibido: 06.03.16

Revisión editorial: 03.01.17

Aprobado: 10.03.17



RESUMEN

Al igual que otras jurisdicciones que no han traspasado sus cajas previsionales a la Nación, en la Provincia del Neuquén 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). Al respecto Neuquén es un caso especial, por que además de la caja previsional dicho instituto concentra servicios de obra social y otras intervenciones relacionadas con el financiamiento y la construcción de viviendas, turismo social, etc. También en el caso del sistema de asignaciones familiares coexiste con el nacional, un sistema provincial diferente de este.

El objetivo del artículo es reconstruir y analizar comparativamente las protecciones y condiciones de implementación de dos componentes de la seguridad social: el Sistema Previsional (nacional y provincial) y de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) en la Provincia del Neuquén. Más específicamente, hace hincapié en la dimensión funcional del régimen de implementación (área de influencia, población de referencia, infraestructura institucional, redes o articulaciones institucionales y calidad de la protección que se brinda en cada jurisdicción) y en la dimensión política (relación entre jurisdicciones). En lo que respecta a la AUH, la hipótesis que guía el trabajo reconoce ciertos grados de autonomía en la gestión de los funcionarios públicos locales para la ejecución de las políticas dentro de los márgenes que prevén formatos altamente estandarizados.

Para ello se sistematiza un extenso trabajo de campo cualitativo que comprende entrevistas en profundidad y observaciones, realizado en las seis localidades de la provincia en las cuales se encuentran unidades de ANSES y delegaciones del ISSN.

* Socióloga y Magíster en Políticas Sociales (UBA.). Investigadora Docente Asistente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. mariaignaciacosta@gmail.com

** Socióloga (UBA). Magíster en Sociología (Universidad Autónoma de México) y Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración (Universidad Autónoma de Barcelona). Profesora Titular y Responsable del Área de Política Social, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Palabras clave: seguridad social – sistema previsional – asignación universal por hijo – régimen de implementación – capacidad de protección – territorio

ABSTRACT

Two systems of Social Security converge in the Province of Neuquen, Argentina: the national one (provided by ANSES, Administración Nacional de la Seguridad Social) and the provincial system, headed by the Instituto de Seguridad Social del Neuquen (ISSN). Although other provincial states that have not transferred their pension systems to National Government have similar structures, this case is special because ISSN includes different social services and other policies like social tourism, health attention, etc. Also in the case of family allowances, the national system coexists with the provincial one.

The aim of this article is to reconstruct and to analyse comparatively the protections and the implementation conditions of two following sub-systems of the social security system: the pensions system (national and provincial) and the Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) in the Province of Neuquen. The functional dimension of the implementation regime (area of influence, reference population, networks or institutional linkages and quality of protection provided in each jurisdiction) and the political one (relationship between jurisdictional levels) will be specifically studied and analysed.

With regard to the AUH, the hypothesis that guides the work recognizes certain degree of autonomy in the management of local government officials to implement policies within the margins that provide highly standardized formats.

We systematize an extensive qualitative fieldwork comprising interviews and observations made in the six towns of the province which are units of ANSES and ISSN delegations.

Key words: social security - pension system - universal child allowances - implementation regime - protection capacity - territory

RESUMO

Ao igual que outras jurisdições que não têm traspassado suas caixas previdenciárias à Nação, na Província del Neuquén convergem dois sistemas de segurança social: o nacional provisto pela Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) e o provincial, brindado pelo Instituto de Seguridad Social do Neuquén (ISSN). Neuquén é um caso especial, porque além da caixa previdenciária dito instituto concentra serviços de saúde e outras intervenções relacionadas com o financiamento e a construção de moradias, o turismo social, etc. Também no caso do sistema de prestações familiares existe, junto ao sistema nacional, um outro provincial diferente.

O objetivo do artigo é reconstruir e analisar comparativamente as proteções e condições de implementação de dois componentes da segurança social: o Sistema Previdenciário (nacional e provincial) e de Asignación Universal por Hijo para Protección Social na Província do Neuquén. Mais especificamente, foca-se na dimensão funcional do regime de implementação (área de influência, população de referência, infra-estrutura institucional, redes ou articulações institucionais e qualidade da proteção que se oferece em cada jurisdição) e na dimensão política (relação entre jurisdições). Para a AUH, a hipótese que orienta o trabalho reconhece alguns graus de autonomia na gestão dos servidores públicos locais para a execução das políticas no marco acotado de formatos altamente padronizados.

Se se sistematiza um amplo trabalho de campo qualitativo que incluiu entrevistas em profundidade e observações, desenvolvido em seis localidades da província nas quais se encontram unidades da ANSES e delegações do ISSN.

Palabras chave: segurança social – sistema previdenciário –Asignación Universal por Hijo– regime de implementação – capacidade de proteção - território

SUMARIO

1 Introducción; 2 Contexto histórico y perspectiva general de análisis; 3 La organización de la protección previsional en Neuquén: el ISSN y ANSES; 3.1 El Instituto de Seguridad Social del Neuquén; 3.2 La Administración Nacional de la Seguridad Social en Neuquén; 3.3 El sistema previsional nacional y provincial; 3.4 La implementación de la nueva moratoria previsional en Neuquén; 4 La implementación de la AUH en Neuquén y su efecto sobre las políticas sociales; 5 Reflexiones finales

1. Introducción¹

La Provincia del Neuquén –de modo similar a otras jurisdicciones que no han traspasado sus cajas previsionales a la Nación- 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).

Los avances de investigación que se incluyen en este artículo forman parte de una investigación comparativa de mayor amplitud que comprende también a las provincias de Buenos Aires y Córdoba y la comparación de éstas entre sí y con el sistema nacional². El objetivo de este trabajo es más limitado: se propone reconstruir y analizar comparativamente las protecciones y las condiciones de implementación de dos componentes de la seguridad social en la Provincia del Neuquén: el sistema previsional provincial y nacional y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). En el marco de preocupaciones teóricas que desarrollaremos a continuación, para el caso específico de la provincia aquí recortada, nos proponemos responder las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Cuál es la protección que brinda el sistema provincial y nacional en la Provincia del Neuquén a los adultos mayores 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 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?

Para ello trabajaremos sobre la base de la información estadística y documental disponible y sistematizaremos un extenso trabajo de campo cualitativo que comprende entrevistas en profundidad y observaciones no participantes, realizado en julio 2014 en Neuquén capital a autoridades del ISSN, ANSES y del Plan Nacer y en noviembre del mismo año en seis localidades de la provincia en las cuales se encuentran unidades de ANSES (Neuquén capital, Chos Malal, Cutral Co/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 los efectos de la selección de los entrevistados se recurrió a una estrategia de

¹ Agradecemos a Natalia Benítez por su colaboración en la elaboración de la información de base utilizada en este artículo.

² Proyecto PICT 883 (2014-2016): “La protección social a nivel territorial: análisis comparativo del sistema previsional y la Asignación Universal por hijo para Protección Social en provincias seleccionadas, 2004-2012” dirigido por Claudia Danani. Hasta los años noventa, todas las provincias se habían reservado la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales los 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. En el marco de las reformas del estado llevadas adelante en dicha década, a lo largo de un proceso de acuerdos y pactos, la mayoría de las provincias transfirieron sus cajas previsionales a la Nación, en la actualidad solamente trece las mantienen. De las tres provincias objeto de este proyecto, la de Buenos Aires ha sido seleccionada por tratarse del mayor estado provincial del país, con gran peso económico y sociopolítico tanto en lo que hace al sistema previsional (establecido en 1948) y, más aún, por la magnitud de la cobertura de la AUH. Córdoba tiene el sistema previsional provincial más antiguo del país, creado en 1913, sujeto en los últimos años a un proceso que registra un alto nivel de conflictividad social y política. Neuquén, como se verá más adelante, es un caso especial de construcción institucional y gestión pública.

“muestreo intencional o según propósitos”, a través de la cual se escogieron actores claves capaces de dar cuenta del funcionamiento de las políticas e instituciones bajo estudio.

Haremos hincapié en la dimensión funcional del régimen de implementación (Chiara y De Virgilio, 2005) 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 lo que respecta a la AUH, la hipótesis de trabajo reconoce ciertos grados de autonomía en la gestión de los funcionarios públicos locales para la ejecución de la política dentro de los márgenes que prevé un formato altamente estandarizado por parte de ANSES.

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, puesta en marcha en septiembre 2014 y con características distintas a la del 2005; la segunda, en pleno régimen 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 artículo se inicia con la introducción del contexto histórico y perspectiva general de análisis, le sigue una descripción de la organización de la protección previsional en Neuquén, haciendo foco en las dos instituciones que gestionan estas prestaciones en la provincia: ISSN y ANSES y en las particularidades que asume el sistema previsional provincial y nacional, para luego pasar a un análisis de la implementación de la nueva moratoria previsional y de la AUH en la provincia y su efecto sobre las políticas sociales.

2. Contexto histórico y perspectiva general de análisis

El proyecto en que se inscribe este artículo, recorta un problema en los análisis especializados de las políticas de protección social³ en la Argentina: *las diferencias en la protección* a la que acceden categorías de población que, siendo sociológicamente idénticas (adultos mayores, niños/as de hogares en condiciones sociales de vulnerabilidad) son abarcadas por institucionalidades muy distintas, en particular por tratarse de grupos sociales con relaciones diferenciales con el mercado de trabajo y/o por pertenecer a distintas jurisdicciones. Mientras las diferencias de raíz socio-ocupacional han sido relativamente estudiadas, las relacionadas con las jurisdicciones lo han sido mucho menos.

Una muy breve síntesis histórica permite mostrar que las políticas desarrolladas a lo largo de la primera década del siglo se han configurado como una corriente de reformas, tanto respecto del sistema previsional (2004-2014) como del componente de asignaciones familiares (2009-2015) con la creación de la AUH. Este proceso reconoce como antecedente las reformas de signo neoliberal que experimentó la seguridad social en los '90, década en que fueron transformados sus cuatro componentes (previsional, obras sociales, asignaciones familiares y riesgos de trabajo) y se creó la prestación por desempleo (Ley de Empleo N° 24.013/91).

Antes de avanzar conviene recordar que en sus orígenes el sistema previsional argentino se rigió por el principio de capitalización o ahorro privado. Los cambios operados en la seguridad social en la década de 1940 (ampliación de cobertura y establecimiento de nuevos beneficios previsionales), contribuyeron a instalar la idea de que la seguridad social debía “constituirse en un mecanismo de redistribución” al tiempo que colaboraron en fundar la previsión como un “seguro colectivo”. La lógica “social” comenzó a instalarse en el sistema previsional con la sanción de la Ley 14.370 en 1954,

³ La *protección social* abarca los mecanismos socialmente organizados que, con variables tipos y grados de institucionalización, proporcionan a los miembros de una sociedad seguridades políticamente instituidas ante (y contra) riesgos que amenazan su bienestar socioeconómico. La existencia de tipos y grados variables de institucionalización indica la diversidad de formas organizativas y de financiamiento, alcances y orientaciones, aunque aquí las diferenciamos explícitamente de las llamadas protecciones “de proximidad” (Castel, 2004), como así también de las formas de “autoprotección” individualizada (v.g. autoaseguramiento individual) (Fidalgo, 2009).

que expresó la transición de un régimen de capitalización a otro de reparto, estableciendo criterios de distribución de beneficios más solidarios. Los problemas de financiamiento del sistema previsional que comenzaron a evidenciarse hacia finales de los años 50, entre otros de carácter político-institucional, sirvieron de fundamento para la reforma previsional llevada a cabo en 1967 durante el gobierno militar del General Onganía, que estatizó el sistema y reorganizó su administración (Feldman y otros, 1988).

Si bien a comienzos de los años '70 se introdujeron modificaciones importantes en el sistema en materia de recaudación de ingresos previsionales y de extensión de cobertura a sectores de trabajadores hasta entonces desprotegidos y, con posterioridad –durante la última dictadura militar-, se produjeron cambios en la legislación previsional que tornaron más complejo y menos transparente el sistema así como la estructura de ingresos del mismo (eliminación de la contribución patronal), sus principios organizativos se mantuvieron intactos. Recién con la reforma previsional, aprobada en 1993, tras largos debates y negociaciones, se creó un sistema mixto (que sumó al anterior régimen de reparto un componente de capitalización en manos de las AFJP). Esto implicó un cambio también en las realidades de las provincias, pues la adhesión de estas al régimen nacional fue punto de negociación de los acuerdos fiscales, a cambio de que la Nación asumiera el déficit previsional existente (en ocasiones, muy alto y no afrontable por esos estados). Trece provincias no adhirieron y mantuvieron sus propios sistemas, lo que fue el más reciente factor de diferenciación/desigualación territorial en lo que hace a la protección de adultos mayores (ver nota 2).

Durante el bienio 2001-2002 tuvo lugar la peor crisis económica, político-institucional y social de la Argentina moderna; y en el curso de la superación de la misma el primer gobierno electo emprendió políticas en distintos planos, en lo que hace a la protección social, se propuso revertir aspectos importantes de las políticas de la década anterior. Herencia de aquel ciclo, por entonces Argentina compartía con el resto de América Latina un grave diagnóstico de desprotección (falta de cobertura), debida a la combinación de persistentes índices de alto desempleo e informalidad laboral con sistemas que requerían 25 y 30 años y más de aportes y contribuciones y edades superiores a los 60 y 65 años (Bertranou, 2005 y World Bank, 2004).

En el proceso de transformación de la seguridad social, el sistema previsional fue el primero en ser reformado: desde 2004 se pusieron en marcha medidas que, aunque fragmentarias y no estructurales, siempre ampliaron la cobertura horizontal, incorporando a segmentos de población que habían quedado sin protección (ej, Jubilación para el Ama de Casa y Servicio Doméstico, y una masiva moratoria de las deudas previsionales, con muy favorables condiciones de inscripción). En 2008 se re-estatizaron los fondos administrados por las AFJP y se eliminó el *régimen de capitalización*, reemplazado por un único régimen de reparto. A partir de 2014 una nueva moratoria previsional está incorporando a quienes no tienen acceso al sistema jubilatorio⁴. Asimismo, en octubre del 2009 se promulgó el decreto 1602/9 que estableció la AUH, dos años después se agregó la Asignación Universal por Embarazo (AUE) y en marzo de 2015 integró la prestación por ayuda escolar.

La puesta en marcha y desarrollo de estas medidas ha ido cambiando sustancialmente las condiciones de la protección para amplios sectores e intensificó las discusiones sobre la misma. En cuanto a los cambios en la protección, téngase en cuenta que hacia finales de 2015 en todo el país eran beneficiarios del sistema previsional entre el 85 y el 91% de los adultos mayores (según se trate de adultos mayores en edad jubilatoria -60 para las mujeres y 65 para los hombres- o de mayores de 65 años) -rangos de protección que algunos autores consideran los más altos de la región y que contrastan con el 60% de cobertura que se registraba a fines de los '90-. La tendencia de este indicador recién tuvo un punto de inflexión en 2007 cuando comenzaron a visualizarse los efectos de la implementación de la Primera Moratoria Previsional que, a diciembre de 2015, había otorgado 2.712.573 beneficios. En igual sentido, la variación interanual 2014/2015 de los beneficiarios del SIPA del 9,7% (Beccaria, 2016), se explica por el impacto de la Segunda Moratoria Previsional que, para ese mismo período, llevaba distribuidos 664.619 beneficios (BESS, 2015). En ambos casos las

⁴ De acuerdo a información brindada por la ANSES, hasta junio de 2015 se registran 516.992 nuevos jubilados que ingresaron por el último Plan de Inclusión Previsional. Tomado de <http://www.anses.gob.ar/noticia/ya-son-mils-de-medio-millon-los-nuevos-jubilados-con-la-segunda-moratoria-271> (consulta 11.06.2015)

mujeres fueron las más beneficiadas. Asimismo se estima que recibían la AUH el 30% de la población de menores de 18 años⁵.

A lo reseñado se agrega que el Congreso Nacional aprobó por Ley 27.160 la iniciativa presidencial que extiende la movilidad previsional bianual a las Asignaciones Familiares, la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, cuyo valor se actualiza, a partir de 2016, en marzo y septiembre de cada año mediante el mismo índice de movilidad. Dicha ley incluye también un aumento del 30% adicional a residentes de la Patagonia para generar igualdad territorial y la actualización de los rangos de ingresos de las asignaciones familiares de forma automática y coordinada con los cambios en el impuesto a las ganancias.

Enmarcado en esta breve síntesis histórica, la relevancia del problema de investigación descansa en el peso de la protección social en general, y de la seguridad social en las condiciones de vida de la población: se entiende aquí que la arquitectura, funcionamiento y relaciones que tienen lugar en el interior de los sistemas de protección social definen tanto las modalidades como la distribución del bienestar al que la misma 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 (Grassi, 2003 y 2012; Golbert, 2010; Denning, 2011, Danani, Hintze, 2011).

Para aproximarnos ahora al análisis de las diferencias territoriales incorporamos el concepto de “capacidad de protección” (desarrollado en nuestras investigaciones anteriores⁶). Con él 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*. Consideramos que esa capacidad involucra:

i) *El alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades*, lo que la ubica en una dimensión “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);

ii) *Las garantías provistas por esa protección*, entendidas como los dispositivos institucionalizados mediante los cuales una cierta protección goza de cierto resguardo, lo que preserva –junto a lo anterior– a las personas de la incertidumbre.

A ellas se agrega un tercer aspecto, referido a los *contenidos político-culturales*, con los cuales aludimos a los modos en que las políticas construyen a los destinatarios (cómo los nominan), en qué fundan la intervención y cuál es el principio organizador. Los tres mencionados 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-asistencia residual) y el principio de merecimiento: ciudadanía, trabajo, necesidad (Danani y Hintze, 2011). Si bien entendemos que los contenidos político-culturales son centrales para la construcción de la capacidad de protección que los sistemas institucionales brindan a las personas; en la investigación en curso y en este trabajo concentramos la atención en los aspectos protectorios directamente vinculados con el diseño institucional como base de la comparación que la investigación se propone realizar entre distintas provincias y de éstas con el nivel nacional.

3. La organización de la protección previsional en Neuquén: el ISSN y ANSES

3.1. El Instituto de Seguridad Social del Neuquén

⁵ Los datos elaborados por Beccaria (2016) estiman que en 2015 del total de la población de menores de 18 años, el 77% estaba cubierto por el Sistema de Protección Social. El 23% restante no estaba cubierto, ya sea porque se encontraba excluido por normativa o estaba en condiciones de percibir la transferencia, pero no lo hacía.

⁶ Ver Danani y Hintze (2011) y Danani y Hintze (2014).

La Provincia del Neuquén⁷ es un caso reiteradamente observado en lo que hace a la construcción institucional y gestión pública. El Instituto de Seguridad Social del Neuquén (ISSN) data del año 1970, conformado en el marco de una reconocida influencia de corrientes desarrollistas. Uno de los rasgos distintivos de la Provincia del Neuquén es la de una tradición de gobierno con elencos “...con una visión pública y estatal del proceso de desarrollo económico y de la política social” (Katz y otros, 1993:356).⁸ Casi cinco décadas después, en la entrevista mantenida en julio de 2014 con un alto directivo del Instituto éste señaló que en Neuquén se “*defiende el reparto, lo contributivo, la movilidad del 80%*”, eso se contrapone con 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 hacerlo. Expresa que “*festearon la inclusión previsional y la vuelta al sistema de reparto*”, pero considera que muchas cosas han quedado sin tocarse en la legislación nacional.

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”⁹. El ISSN concentra además de la caja previsional a la obra social que presta servicios de asistencia médica integral, odontológica y cobertura farmacéutica, y otras intervenciones relacionadas con el financiamiento y la construcción de viviendas, el turismo social, etc. Así el ISSN (Ley provincial 611/70) integró la Caja de Previsión Social de la Provincia, creada por Ley 178/61 y la Caja Obra Médico Asistencial de la Administración (Ley 42 del año 1958)¹⁰.

En términos organizativos el Instituto es un ente autárquico que en la actualidad se encuentra dentro del Ministerio de Salud (en otros momentos dependió de distintas unidades organizativas del gobierno provincial). En el sitio oficial figuran 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. Está conducido por un cuerpo colegiado, el Consejo de Administración presidido por el administrador general; compuesto además por cuatro consejeros representantes del poder ejecutivo provincial; tres consejeros por los afiliados activos y uno por los pasivos¹¹.

La sede central 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.

⁷ Actualmente la provincia está dividida en 16 departamentos cada uno de los cuales tiene fijada una cabecera, ubicada generalmente en la localidad de mayor importancia dentro del mismo. A su vez, los departamentos albergan varias comunas o municipios bajo la directa administración del gobierno provincial. Según el Censo de 2010, la población de la Provincia del Neuquén asciende a 551.216 personas. De ese total, el 32% corresponde a población entre 0 y 17 años, el 12% a la de 18 a 24, el 49% a la de 25 a 64 y el 7% restante a la población de 65 y más.

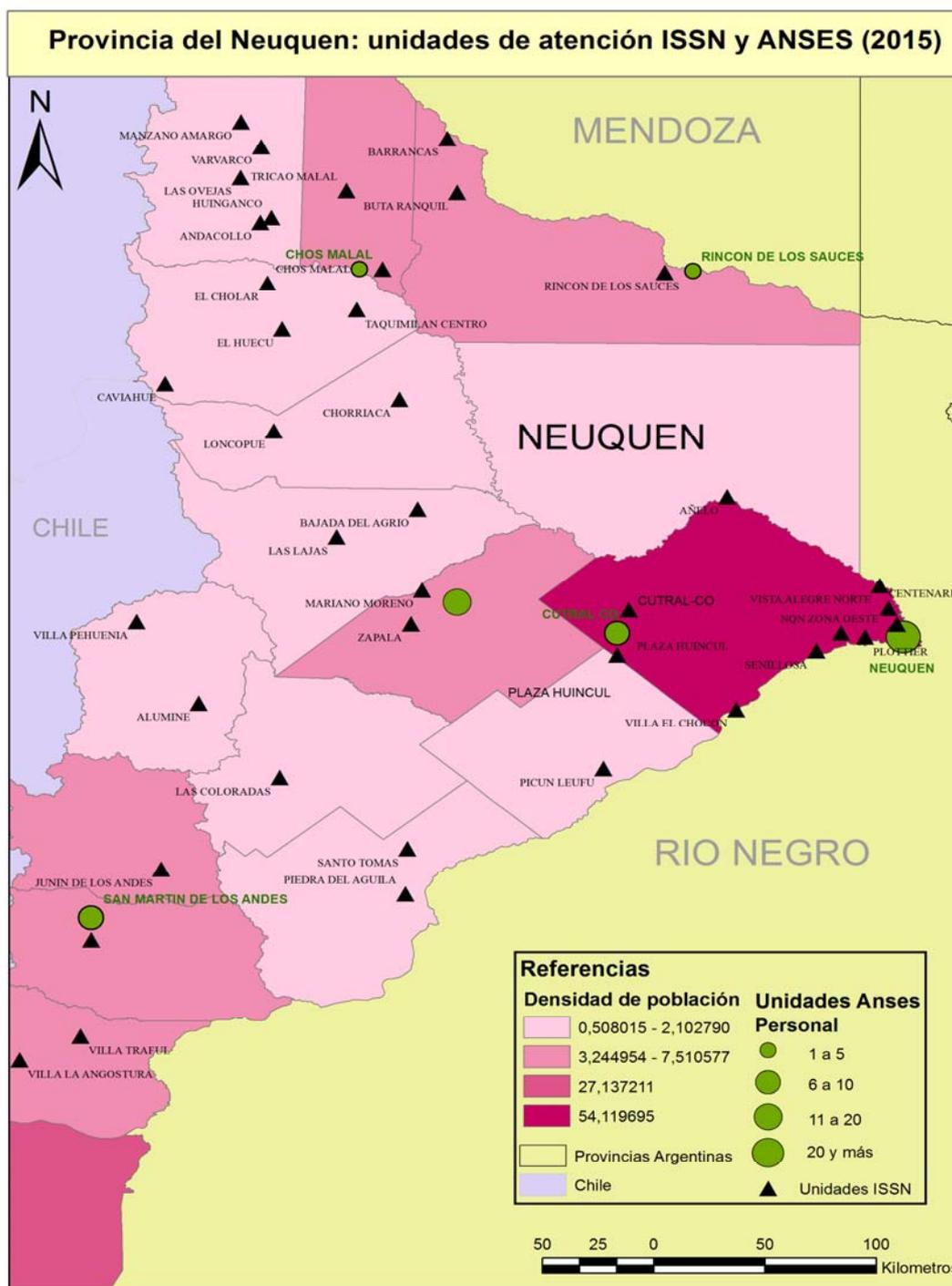
⁸ La mayor incidencia del ISSN en el momento de su creación se encontraba en el campo de la salud. El Plan Provincial de Salud de 1970 se diferenciaba fuertemente del modelo de organización social de la salud dominante en el país en aquellos los años, produciendo una gran expansión del sector público 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 periodo de bonanza en el cual los indicadores de salud mejoraron notoriamente (Katz y otros, 1993: 357).

⁹ www.issn.gov.ar/institucional/quienes-somos/ (consulta 10.6.2015)

¹⁰ Este punto se apoya en un documento interno efectuado por Laura Perelman sobre la provincia del Neuquén para el proyecto “La protección social a nivel territorial: análisis comparativo del sistema previsional y la Asignación Universal por hijo para Protección Social en provincias seleccionadas, 2004-2012”.

¹¹ <http://www.issn.gov.ar/institucional/> (consulta 10.6.2015)

Gráfico n° 1.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de:

- Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén en base al Censo 2010 (INDEC),
- Instituto Geográfico Militar,
- Rango de personal: reconstrucción en base a entrevistas y observaciones realizadas en las Unidades de ANSES en la Provincia del Neuquén entre el 17.11.2014 y el 25.11.2014,
- Directorio de Delegaciones ISSN. Disponible en: <http://www.issn.gov.ar/institucional/centros-de-atencion/>

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 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 asignaciones familiares que atiende el ISSN son solamente las que corresponden a los jubilados afiliados al Instituto.

En las delegaciones se inician los trámites jubilatorios, creando a 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 asignaciones familiares 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 40 días¹².

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)¹³. El ISSN homogeneizó en la provincia el trámite de constatación de supervivencia cada tres meses que se realiza en los cajeros automáticos.

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, etc. 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 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 12/16 (Cutral Co) a dos nuevos trámites previsionales en Rincón de los Sauces (no contamos con esta información para la delegación San Martín de los Andes).

En lo que hace 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 éste 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 realizado 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 la ciudad de

¹² En la entrevista realizada en julio el directivo del sistema previsional mencionado más arriba consideró que la duración del trámite “sin problemas” estaba en 40 días hábiles.

¹³ Esto es puesto en duda por algunos beneficiarios. Una profesional jubilada en la Legislatura (entrevista julio 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*”. Sostiene que los jubilados (y podría ser una gran proporción) que no están enterados y no reclaman, podrían no estar cobrando el 80% móvil.

Neuquén cuentan con farmacia integrada al ISSN). La delegación del Instituto en Cutral Co 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 en buen estado de conservación. La de San Martín de los Andes se localiza dentro del Hotel de Turismo, es amplia y 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 del 2014 se incorporó una casa anexa, situada a una cuadra del local, en la que se concentran algunos servicios, entre ellos los previsionales.

3.2 La Administración Nacional de la Seguridad Social en Neuquén

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 asignaciones familiares 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). ANSES participa también en el proceso de pago de las Pensiones no Contributivas (pensiones a la vejez, por invalidez y a madres de 7 o más hijos, pensiones graciabiles y a otras pensiones definidas en leyes especiales, que hasta 1995 eran otorgadas y administradas por ANSES, pasando luego estas funciones a la Secretaria 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, 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 el año 2010, el programa de créditos para jubilados y pensionados nacionales ARGENTA (en vigencia desde julio de 2012), la iniciativa PRO.CRE.AR Bicentenario de entrega de créditos hipotecarios para viviendas, el programa de inclusión a la seguridad social en comunidades indígenas, el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PRO.GRE.SAR) 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 ANSES ha desarrollado y expandido su esquema organizativo a nivel territorial, profundizando su modalidad de gestión desconcentrada. Los dispositivos que utiliza para la atención de consultas y realización de trámites 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 UDAs, el último dato disponible las hace llegar a 348 UDAs y Oficinas distribuidas por todo el territorio nacional¹⁴.

Tal como se observa en el gráfico n° 1 en la provincia del Neuquén ANSES se despliega territorialmente vía dos UDAs (Neuquén capital y Zapala) y tres oficinas (Chos Malal, Cutral Co y Rincón de los Sauces) que dependen de la UDA Neuquén, la que con más de 70 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 UDA Bariloche (Río Negro). Junto con Río Negro y La Pampa, la provincia forma parte de la Regional Sur I de ANSES.

En el ejercicio que hemos realizado en el siguiente cuadro estimamos el nivel de adecuación de la infraestructura existente respecto de la carga de trabajo (relación entre los recursos humanos de que dispone cada UDA/oficina y la potencial población atendida, ver gráfico n° 1). Los resultados son

¹⁴ <http://www.anses.gob.ar/> (consulta 08.07.2015)

heterogéneos: mientras que las oficinas de Chos Malal, Cutral Co (recientemente mudada a un nuevo edificio) 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 al nivel de demanda. Un caso intermedio lo constituye la UDAI de 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 ANSES establecen con instituciones correspondientes a diferentes niveles jurisdiccionales, las que aparecen sistematizadas en el mismo cuadro. A 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. A nivel 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 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 ANSES.

Cuadro n° 1. Características de UDAIs/Oficinas ANSES en la Provincia del Neuquén según dimensiones seleccionadas

UDAI/Oficina (Departamento)	Adecuación de la Infraestructura (1)	Articulaciones institucionales		
		Nación	Provincia	Municipio
Oficina Chos Malal (Chos Malal)	Alta	MDS PAMI Correo Argentino	ISSN Distrito Escolar	Acción Social
Oficina Cutral Co/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	Baja		ISSN Hospital	Acción Social Centro Comunitario

(Lacar)				
UDAI Zapala (Zapala)	Baja (en proceso de mudanza)	PAMI	ISSN	Referentes capacitados para informar sobre prestaciones de ANSES

(1) Nivel de adecuación de la infraestructura en relación con el público potencial a atender y la cantidad de RRHH.

Fuente: Reconstrucción con base en entrevistas y observaciones realizadas en las UDAI/Oficinas de ANSES en el interior de la Provincia del Neuquén noviembre 2014 y Neuquén Capital julio 2014.

Además del soporte de las instituciones municipales, 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 Integradores¹⁵ o con personal propio, dependiendo “de la disponibilidad de recursos humanos y de necesidades”¹⁶. 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 punto, 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.

3.3 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 presente régimen, mediante convenio con el Instituto de Seguridad Social (excepto Neuquén capital que cuenta con su propia caja¹⁷)

En lo que hace al *financiamiento*, en el artículo 31 se especifica que todas las prestaciones y obligaciones de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones se financiarán con: (i) aportes de los

¹⁵ “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>

¹⁶ Entrevista a Jefe de UDAI, 25.11.2014.

¹⁷ El Instituto Municipal de Previsión Social (IMPS) fue creado en el año 1958 y puso en funcionamiento la Caja de jubilaciones del personal de la Administración Pública de la Municipalidad de Neuquén, cubriendo las jubilaciones ordinarias, las pensiones ordinarias y retiro por invalidez, para estos trabajadores.

<http://imps.org.ar/website/home.action> consulta 12.07.2015)

afiliados; (ii) contribuciones a cargo de los empleadores; (iii) intereses, multas y recargos; (iv) rentas provenientes de inversiones; (v) donaciones, legados y otras liberalidades.

Además de lo anterior los beneficios del ISSN abarcan la jubilación por invalidez (con igual monto que la ordinaria)¹⁸ y distintos tipos de pensiones a las que acceden los parientes del causante (viuda/o; hijo/as menores de 18 años; hijas solteras, viudas, divorciadas o separadas de hecho “por culpa exclusiva del marido” y nieto/as 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 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/o profesional, siempre que no ejerzan en forma simultánea alguna de las actividades previstas en la Ley 24.241 (Curcio, 2011). Unas breves aclaraciones son necesarias para interpretar el cuadro que figura a continuación y resume las características del SIPA.

Por Ley 24.241 sancionada en 1994, dentro de la reformas del estado del gobierno menemista, entró en vigencia el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), compuesto por dos sistemas: uno público, organizado por un régimen financiero de reparto bajo responsabilidad de 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 el año 2008 se sancionó la Ley 26.417 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 SIJP¹⁹ (Curcio, 2011).

En el cuadro n° 2 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 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 más arriba para el ISSN.

La comparación de ambos sistemas muestra que el provincial es más beneficioso en términos de la edad jubilatoria (5 años menos tanto para hombres como mujeres en la jubilación ordinaria y la correspondiente a edad avanzada) y muy marcadamente en la determinación del haber que en el caso de Neuquén llega al 80/85% del haber de los activos.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 897/07 (Curcio, 2011).

Cuadro n° 2. Características del sistema previsional de la Provincia del Neuquén y del SIPA

Sistema previsional	Legislación vigente	Prestaciones	Requisitos de edad	Años de servicios	Aportes al sistema en %		Determinación de haberes
					Afiliado	Empleador	
Pcia. de Neuquén (ISSN)	Ley 611/70	Jubilación ordinaria	Administración general	30	10	12	80%-85% sueldo del personal en actividad ²⁰
			Varones: 60				
			Mujeres: 55				
		Docentes	30	12	13		
		Varones: 55					
Mujeres: 52							
Jubilación por edad avanzada	65	10	-	-	60%		
	Ley 1131/03	Jubilación ordinaria	Policía: variable ²¹	Entre 10 y 30	16	19	Entre 30% y 100%, de acuerdo al cargo y años de servicios
	Ley 859/03	Jubilación ordinaria	Judicial: 60	30 ó 15 continuos y 20 discontinuos.	No se especifica en la Ley		82% de la última remuneración en actividad.
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	30	Dependiente: 11% Autónomo: 27% Monotributistas: monto fijo determinado por la AFIP.	General ²² : 16% Actividades de servicios ²³ : 21 %.	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 el año 2009.
			Mujeres: 60	30			
		Jubilación por edad avanzada	70	10 años (al menos 5 durante los últimos 8 años)			

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes citadas.

²⁰ 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.

²¹ La edad del retiro obligatorio se establece de acuerdo a la situación particular de cada trabajador y a una edad mínima estipulada en el art. 15, que varía de acuerdo al nivel jerárquico dentro de la fuerza policial y al sexo. La edad del retiro voluntario es indistinta. Se requieren determinados años de servicios.

²² 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 26.940/2014.

²³ Con excepción de los comprendidos en las leyes 23.551, 23.660, 23.661 y 24.467.

El cuadro n° 3 muestra las diferencias de la protección social “recibida” por los adultos mayores que habitan en la provincia del Neuquén, según estén comprendidos/as en el sistema nacional o en el sistema provincial.

Cuadro n° 3. 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)				Relación Neuquén/total nacional (beneficios previsionales)	Relación Neuquén/total nacional (haber medio)	ISSN (b)				Total de beneficios previsionales ISSN/ANSES Neuquén	Proporción de beneficios del ISSN / total de beneficios previsionales	Relación ISSN/ANSES Neuquén (haber medio)
	N° Beneficios previsionales	Variación interanual beneficios previsionales	Haber medio	Variación interanual haber medio	N° Beneficios previsionales	Variación interanual beneficios previsionales	Haber medio	Variación interanual haber medio			N° Beneficios previsionales	Variación interanual beneficios previsionales	Haber medio	Variación interanual haber medio			
2005	3.179.212		522		15.320		665		0,48%	27%	9.673		1.289		24.993	38,7%	94%
2006	3.789.042	19%	595	14%	17.080	11,5%	764	15%	0,45%	28%	10.261	6,1%	1.570	22%	27.341	37,5%	105%
2007	4.784.022	26%	734	23%	26.379	54,4%	1.026	34%	0,55%	40%	10.976	7,0%	1.962	25%	37.355	29,4%	91%
2008	5.311.257	11%	869	18%	37.451	42,0%	1.144	12%	0,71%	32%	11.907	8,5%	3.128	59%	49.358	24,1%	173%
2009	5.587.767	5%	1.072	23%	37.880	1,1%	1.477	29%	0,68%	38%	12.834	7,8%	3.309	6%	50.714	25,3%	124%
2010	5.732.320	3%	1.368	28%	40.887	7,9%	1.909	29%	0,71%	39%	13.841	7,8%	3.861	17%	54.728	25,3%	102%
2011	5.770.665	1%	1.893	38%	43.133	5,5%	2.654	39%	0,75%	40%	14.751	6,6%	4.768	23%	57.884	25,5%	80%
2012	5.818.057	1%	2.515	33%	45.052	4,4%	3.526	33%	0,77%	40%	16.364	10,9%	6.123	28%	61.416	26,6%	74%
2013	5.845.300	0%	3.354	33%	46.693	3,6%	4.714	34%	0,80%	41%	17.265	5,5%	9.284	52%	63.958	27,0%	97%
2014	5.961.538	2%	4.435	32%	48.289	3,4%	6.255	33%	0,81%	41%	18.340	6,2%	14.946	61%	66.629	27,5%	139%
2015	6.543.975	10%	5.863	32%	55.030	14,0%	8.182	31%	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, 4to trimestre de 2015, Dirección Nacional de Programación Económica, en base a datos de 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, Depto. de Estadísticas.

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 algo superior en Neuquén en ambos sistemas: ANSES nacional, 749%; ANSES Neuquén, 841% y el ISSN, 1060%.

A su vez, si observamos la evolución de las tres series de haberes medios, es posible identificar una capacidad de protección horizontal por parte de 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/o por una menor participación de titulares en situación de moratoria, que cobran haberes más altos. 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).

Según los últimos datos disponibles, podemos observar que en 2014, esta provincia concentraba el 0,81% de los beneficios del SIPA en el país mientras que 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 ANSES en la provincia en detrimento de los provistos por el ISSN, cuestión que podría ser atribuida al impacto de la primera moratoria previsional.

Finalmente, si observamos la variación interanual de los beneficios y del haber en ambos sistemas, 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, 11 puntos porcentuales más elevado que la variación interanual de este indicador a nivel nacional. El primer salto en la cantidad de beneficios podría explicarse por la acumulación de altas por moratoria que fueron menores durante el 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 de 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. Queda por indagar con autoridades provinciales la variación del haber en el ISSN en el período 2007-2008 y 2012-2013 cuya explicación no puede ser inferida de la información disponible hasta el momento.

3.4 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 25.865 con aplicación de la Ley 24.476). 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). La puesta en marcha de este 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 sobre la necesidad de hacer una excepción²⁴. Tal como argumenta una empleada iniciadora 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*”²⁵.

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 20 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 como hacés?*”²⁶ Indica que esto fue especialmente difícil a principios de septiembre porque se caía 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)

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 ANSES dispuso atención en contra-turno, 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/regulaciones²⁷ impuestas a los abogados y/o 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*”²⁸, los entrevistados manifestaron que no tuvieron inconvenientes o que, comparativamente con otras provincias, tuvieron menos inconvenientes/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 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 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 iniciadora 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 \$15.000...*” (Entrevista a iniciadora de trámites previsionales, 21.11.2014).

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 beneficio²⁹.

4. La implementación de la AUH en Neuquén y su efecto sobre las políticas sociales

La AUH es un beneficio por el que se extendió desde el 2009 la asignación familiar por hijo a sectores de la población hasta entonces no cubiertos (trabajadores desocupados, monotributistas sociales y personas que se desempeñan en la economía informal o que perciben un ingreso inferior al salario mínimo vital y

²⁴ Registro de observación, 17.11.2014.

²⁵ Entrevista a iniciadora de trámites previsionales, 21.11.2014.

²⁶ En las entrevistas aparecen similares comentarios respecto a los comienzos de la implementarse la AUH.

²⁷ 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 Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) para tramitar prestaciones del sistema integrado previsional argentino (SIPA).

²⁸ Entrevista a iniciadora de trámites previsionales, 19.11.2014.

²⁹ Además de constituir una particularidad de los trámites jubilatorios, lo aquí descrito habla de la relación entre las oficinas y las UDAs. Las oficinas dependen de la UDAI Neuquén, por ese motivo diariamente los expedientes van y vienen a la ciudad capital en “*bolsín de OCA*”.

móvil). Hasta ese momento –y luego de las reformas de los 90- en la Argentina las asignaciones familiares consistían en transferencias monetarias; es decir, en el pago de una suma fija, por mes o única vez abonadas a los trabajadores en relación de dependencia ante determinadas circunstancias de la vida (nacimiento, maternidad, adopción, matrimonio, prenatal, hijos menores de 18 años, hijos con discapacidad sin límite de edad y ayuda escolar).

El siguiente cuadro muestra, con la información más actualizada disponible, la cobertura de la AUH:

Cuadro n° 4. 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 con base en ANSES Transparencia según datos del SIPA (Consulta: 12.07.2015 y 28.05.2016)

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 titulares³⁰. Una tendencia inversa, aunque moderada, se observa a nivel nacional.

ANSES la implementa 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 se postulan en 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. Se trata de una política que genera ciertos “picos de demanda”, 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 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:

(i) 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)

(ii) 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”.

³⁰ A los efectos de la comparación del dato, solo se contabilizan las asignaciones por hijo e hijo discapacitado ya que la asignación por embarazo no existía en 2010.

“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).

iii) 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/o 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).

“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 \$1000/2000 hasta \$4000 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”³¹. 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 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.

¿Cuando trabajaste en blanco alguna vez cobraste vos las asignaciones? ¿Tenías asignada boca de pago?

S.: No, yo estaba trabajando de bachera en una restaurant y como él también trabajaba lo cobraba él.

³¹ “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).

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.

5. Reflexiones finales

A lo largo del artículo hemos buscado reconstruir y analizar las protecciones y las condiciones de implementación de dos componentes de la seguridad social: el sistema previsional provincial y nacional y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en la Provincia del Neuquén. El recorrido realizado amerita precisar y/o 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.

Con respecto al alcance de la protección horizontal por parte del sistema nacional, se pudo observar que el haber promedio en la provincia es más elevado que el promedio del país y a su vez el haber medio de las prestaciones provinciales (que representan el 27% de los beneficios previsionales de la provincia en 2014) resulta sensiblemente superior a las implementadas por el sistema nacional, en tanto el sistema nacional es el que brinda la mayor proporción de los beneficios previsionales totales que se distribuyen en la provincia. Como ya señalamos, su vez, las condiciones jubilatorias (edad, forma de determinación del haber) han sido también más favorables para ese grupo previsional.

En cuanto a las condiciones y características de la implementación de las dos políticas bajo estudio (la moratoria previsional y la AUH), 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 que esta ha sido incorporada a los procesos de trabajo institucionales. 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 enviste 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 altamente estandarizados. Las relaciones de proximidad y el conocimiento interpersonal (los trabajadores de 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...) que observamos en localidades del interior de la provincia, habilitan a generar *situaciones de excepción*, que flexibilizan algunos procesos (por ejemplo: los horarios de los turnos). Asimismo las características socio productivas de la provincia -poco exploradas en el trabajo- modulan el perfil y el tipo de demandas (beneficios contributivos o no contributivos) que reciben las unidades de 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 producción petrolera y al asentamiento en dicha zona de los trabajadores del sector (un sector pujante y con altos ingresos).

Finalmente, en lo que respecta a la relación entre el sistema de políticas sociales provinciales y 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.

Bibliografía

- Álvarez, Fernando (2009): El régimen de Asignación Familiar por hijo en Argentina. Entrelíneas de la Política Económica N° 18 - Año 3 / Abril de 2009, CIEPYC, La Plata.
- Beccaria, Alejandra (2016): Capítulo 2. La dimensión nacional de la protección de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes, en: Danani, C. y Hintze, S. (coord.), *Protecciones y desprotecciones (III). La seguridad social a nivel territorial: el sistema nacional y provinciales seleccionados – Argentina, 2003-2015*, Universidad Nacional de General Sarmiento. (En proceso de evaluación para su publicación).
- Bertranou, Fabio (2005): “Jubilaciones y pensiones en América Latina: reformas y paradigmas”. En: Cuestión Social – Revista Mexicana de Seguridad N° 55. México, DF.
- Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (2005): *De los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*, UNGS/Prometeo, Buenos Aires.
- CIFRA (2010): DOCUMENTO DE TRABAJO N° 7: “La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación”. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2007-%20La%20asignacion%20universal%20por%20hijo.pdf>
- 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, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- 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, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011): Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación, en Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2014): Personas, instituciones y políticas. Reconstrucción y balance de la protección del Sistema de Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013, en Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Denning, Michael (2011): “Vida sin salario”, en New Left Review en español; enero - febrero, Madrid.
- Díaz Langou, Gala (2012): La implementación de la asignación universal por hijo en ámbitos subnacionales, Documento de trabajo N° 84, CIPPEC, Buenos Aires.
- Feldman, Jorge, Golbert, Laura e Isuani, Ernesto A. (1988): Maduración y crisis del sistema previsional argentino, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, vol. 236.
- Golbert, Laura (2010): De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/delasociedaddebeneficenciaalosederechossociales.pdf>
- Gómez Sabañi, Juan C.; Cetrángolo, Oscar y Morán, Dalmiro (2014): “La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú”, Serie Políticas Sociales N 208, CEPAL, Chile.
- Grassi, Estela (2003): Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame (I) Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Grassi, Estela (2012): “Conceptualización de la política social y la reproducción de la vida”. “II Seminario Latinoamericano sobre Desigualdad y Políticas Socio-laborales en Perspectiva Comparada”, Quito: Instituto Altos Estudios Nacionales. 20 y 21/11/2012.
- Katz, Jorge, Arce, Hugo, Muñoz, Alberto (1993): Morfología y comportamiento del sector salud de la República Argentina, en Katz y colaboradores *El sector salud en la Republica Argentina: su estructura y comportamiento*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- MTEySS (2014): Protección y seguridad social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 ENAPROSS, MTEySS, Buenos Aires.

World Bank (2004): Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America. Documento N° 30733. Washington.