

Acceso de los migrantes limítrofes residentes en Argentina a la cobertura previsional¹

Gabriela Adriana Sala²

Resumen

Se analizan los atributos de los migrantes limítrofes mayores de 59 años que comenzaron a percibir ingresos previsionales en el período 2005-2012, cuando creció la cobertura previsional, producto de la reorientación de la política de seguridad social en Argentina. Se establece la condición de nuevo beneficiario a partir del seguimiento de individuos en pares de ondas sucesivas de la Encuesta Permanente de Hogares de los años 2005 a 2012.

Los cambios en la legislación previsional facilitaron el acceso de los extranjeros a jubilaciones ordinarias y por edad avanzada. Entre los nuevos beneficiarios nacidos en país limítrofe fue muy importante la participación de los inactivos, especialmente entre las mujeres, entre quienes constituían las tres cuartas partes. Entre los ocupados de ese origen la mitad de los varones y cuatro de cada diez mujeres eran trabajadores por cuenta propia y cuatro de cada diez eran asalariados. El peso relativo de los asalariados con descuentos previsionales era mayor entre los varones limítrofes y menor entre las mujeres migrantes que en el total de nuevos beneficiarios asalariados del mismo sexo.

También se observó que los ingresos previsionales de los nacidos en país limítrofe eran menores a los de la población total sin distinción de origen migratorio.

La nueva legislación significó para las mujeres limítrofes una valiosa y excepcional oportunidad para obtener ingresos propios en la vejez. Aquellas que comenzaron a recibir ingresos previsionales en el período 2005-2012 eran mayores, menos escolarizadas, con mayor presencia de inactivas, de cuentapropistas y de asalariadas no registradas que el total de nuevas beneficiarias previsionales.

En 2012 persistía la brecha en los niveles de cobertura previsional alcanzado por los migrantes limítrofes y la población total de los aglomerados urbanos, especialmente entre las mujeres.

¹ Trabajo presentado en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Lima- Perú, del 12 al 15 de agosto de 2014.

² CONICET – CENEP. Email gabrielasala67@hotmail.com

Acceso de los migrantes limítrofes residentes en Argentina a la cobertura previsional

Gabriela Adriana Sala

I- Introducción

En Argentina, en el año 2010 habían nacido en país limítrofe 1.245.054 de los 40.117.096 habitantes del país y representaban 3,1% de la población total.

Según el censo de 2010 tenían 65 o más años 13% de los varones y 14% de las mujeres oriundos de países limítrofes. Los nacidos en Brasil, Chile, y Uruguay presentaban las estructuras más envejecidas, como resultado de la baja renovación de los stocks migratorios. Tenían 65 y más años 18% de los Brasileños, 23% de los Chilenos y entre los uruguayos, 5% de los varones y 20% de las mujeres. Con una estructura más joven, superaban los 64 años casi 6% de los bolivianos, 11% de los varones y 12% de las mujeres nacidos en Paraguay³. En los aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares, en el último trimestre de 2012 la población limítrofe mostraba aun mayor grado de envejecimiento. Un cuarto de los varones y mujeres limítrofes tenían 60 o más años y una de cada diez mujeres de este origen tenían 70 o más (Cuadro 1).

Cuadro 1
Distribución por edad de los nacidos en país limítrofe según sexo, Argentina, zonas urbanas, 2012

Edad	Varones		Mujeres	
	Nacidos en país Limítrofe	Total	Nacidos en país Limítrofe	Total
Hasta 59	75,1	86,8	74,1	83,1
60-69	19,3	7,5	14,4	8,4
70 y más	5,7	5,6	11,4	8,5
60 y más	25,0	13,1	25,8	16,9
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0
Total abs.	377501	12322548	442543	13114464

Fuente: Tabulados especiales de las Encuesta Permanente de Hogares. Cuarto trimestre de 2012

A comienzos del Siglo XXI, Argentina, continuaba siendo el principal destino de los migrantes limítrofes de baja calificación. El Censo 2001 mostró notables niveles de segregación laboral de los migrantes limítrofes residentes en Argentina, que se explican por la inserción predominante, pero variable por nacionalidad, en ramas de actividad mano de obra

³ Estas cifras provienen de INDEC (2014) Cuadro P6. Total del país. Población total nacida en el extranjero por lugar de nacimiento, según sexo y grupo de edad. Año 2010

intensivas, como la construcción, la industria manufacturera, el servicio doméstico y en menor medida, en actividades vinculadas a la hotelería y los restaurantes. En general, las actividades en las que se insertaban los trabajadores limítrofes se caracterizan por las condiciones laborales y salariales desventajosas, las fluctuaciones en la demanda de trabajadores, derivadas de la estacionalidad, la baja sindicalización y el predominio de diferentes tipos de encuadramientos remunerativos (a destajo, por tiempo y por rendimiento, en vez del pago mensual y con beneficios) o la presencia de relaciones salariales encubiertas. En otros casos, el rasgo más notable es el autoempleo en condiciones de muy baja capitalización, especialmente en el comercio minorista y en la reparación de bienes personales. La precariedad de la inserción laboral de la mayoría de los migrantes limítrofes se expresa también en la ausencia o discontinuidad de las contribuciones al sistema previsional, que limitan sus posibilidades de obtener ingresos de jubilaciones y pensiones.

La mayoría de los estudios que describen los atributos de los migrantes limítrofes residentes en Argentina se focalizaron en las edades activas, siendo notoria la ausencia de investigaciones referidas a los de mayor edad. Esta ponencia analiza los atributos de los migrantes limítrofes mayores de 59 años que comenzaron a percibir ingresos de jubilaciones y pensiones entre los años 2005 a 2012. En ese período, en Argentina creció notablemente la cobertura previsional, producto de la reorientación de la política de seguridad social. La condición de nuevo beneficiario se estableció a partir del seguimiento de individuos en pares de ondas sucesivas de la Encuesta Permanente de Hogares de los años 2005 a 2012⁴. La ponencia también indaga los cambios en la condición de actividad, intensidad de la ocupación, categoría y grupo ocupacional asociados a la percepción de ingresos previsionales.

La ponencia fue organizada en siete apartados, siendo esta introducción el primero de ellos. El segundo ofrece algunas consideraciones sobre la protección social a los migrantes internacionales. El tercero sintetiza el panorama previsional argentino hacia fines de la década. El cuarto se refiere al impacto de la ampliación de la cobertura previsional entre los

⁴ Se optó por analizar la problemática del acceso de los migrantes limítrofes a la cobertura previsional a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, aun reconociendo las limitaciones que presenta esta fuente. La EPH recolecta información solo en los principales aglomerados urbanos de la Argentina, por lo que no permite caracterizar a la población residente en áreas de menor tamaño. Además, el carácter muestral de la información acota las posibilidades de considerar simultáneamente diferentes variables cuando se analizan poblaciones pequeñas, como la de los adultos mayores clasificados por sexo, lugar de nacimiento y condición de actividad. Sin embargo, al trabajar en paneles de 19 ondas se aumentó el número de individuos, disminuyendo el error muestral.

Por otra parte, desde el año 2007 se cuestiona buena parte de la información generada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina. A partir de esa fecha, los cambios metodológicos introducidos en el Índice de Precios al Consumidor y las presiones políticas a los profesionales y técnicos del INDEC generaron un período de alta conflictividad y motivaron la salida de trabajadores de esa institución.

migrantes limítrofes. En el quinto se analizan atributos de los nuevos beneficiarios de ingresos previsionales del periodo 2005-20012. El sexto describe los cambios en la condición de actividad, intensidad de la ocupación y grupo ocupacional de los adultos mayores limítrofes que comenzaron a recibir jubilaciones y pensiones en ese periodo. El último contiene algunas conclusiones.

II- Algunas consideraciones sobre la protección social a los migrantes internacionales

Fue señalado que la mayoría de los trabajadores migrantes se enfrentan a dificultades específicas que limitan sus derechos a los beneficios de la seguridad social. Algunas de ellas están asociadas a las interrupciones en los períodos de empleo y de contribuciones y de residencia. Las dificultades o imposibilidad de acceder a los beneficios de la seguridad social están presentes en los países de origen y destino. En el primer caso, las limitaciones resultan el principio de territorialidad, que limita el ámbito de aplicación de la seguridad social al territorio de un país, con la consecuencia de que sus nacionales de trabajo en el extranjero no están cubiertos por esta legislación y, por tanto, no tienen derecho a beneficios (Kulke 2006). Algunos de los países de destino limitan el derecho a la seguridad social, estableciendo la distinción ente los ciudadanos y los no ciudadanos. En particular, la mayoría de los países hacen distinciones importantes, por ejemplo, entre los derechos de los migrantes en situación de residencia permanente, que normalmente disfrutan la mayoría de los derechos de los ciudadanos, excepto por el derecho a votar; los migrantes temporales, cuya los derechos económicos y sociales son a menudo es restringido; y los inmigrantes que residen ilegalmente, que normalmente disfrutar de unos derechos (Ginneken, 2012).

Propone dos opciones para mejorar el acceso de los trabajadores migrantes a la seguridad social. La primera se relaciona con las mejoras en la captación de contribuciones a la previsión social, especialmente entre los trabajadores migrantes que trabajan en el sector informal. La segunda opción es proporcionar beneficios específicos para ciertos grupos de trabajadores migrantes. Canadá, por ejemplo, ha puesto en marcha programas que proporcionen acceso a servicios sociales la seguridad, en particular para los trabajadores de temporada procedentes del extranjero. Bajo el esquema de Canadá los trabajadores migrantes suelen tener el mismo derecho al seguro de salud como canadienses, y cuando los trabajadores regresan a la misma empresa más de una vez, se convierten en elegibles para las pensiones de vejez e invalidez, los cuales son portátiles. También son elegibles para las asignaciones familiares (Ginneken, 2012).

En Latinoamérica el porcentaje de contribuyentes para protección social (salud y previsión social) era menor entre los inmigrante que entre los nativos. Esta diferencia, en detrimento de los migrantes era más importante en el sector formal y casi inexpressiva en el informal. La brecha en el porcentaje de contribuyentes era mayor entre las mujeres, estando las migrantes más desprotegidas. Estas consideraciones generales se aplican a la Argentina (Tokman, 2008).

La inserción laboral constituye el determinante más importante de la cobertura de protección en países donde los sistemas están basados en las contribuciones y no sobre base universal. El empleo informal, el trabajo independiente y la inexistencia de contrato de trabajo o los trabajos bajo contratos atípicos, se asocian con menor protección social comparado con los formales, el trabajo asalariado y los contratos de trabajo de larga duración. En Argentina, la participación de los inmigrantes en el empleo informal era superior a la de los nativos (Tokman, 2008)

III- Panorama previsional argentino hacia fines de la década

En Argentina, a inicios de la primera década del siglo XXI, el endurecimiento de los requisitos jubilatorios, luego de dos décadas de desempleo y precariedad, dificultó el acceso a los beneficios previsionales a muchas personas en edad de retiro. La cobertura previsional alcanzó su punto más bajo en 2005 (55,1% de las personas en edad jubilatoria).

Desde el año 2004, el Gobierno Nacional promovió cambios en la legislación orientados a mejorar la inclusión en el sistema previsional de las personas en edad jubilatoria que no habían efectuado contribuciones o que, habiendo completado los años de aportes requeridos, no tenían la edad para jubilarse.

Además de la ampliación de la cobertura, diversas medidas apuntaron a recomponer el monto de las jubilaciones y pensiones y garantizar su movilidad, es decir su aumento, siguiendo la evolución de los salarios y de los ingresos del Sistema Previsional⁵. También se alteraron los mecanismos de financiamiento y prestaciones previsionales, al retornar a un esquema de beneficio definido de reparto asistido.

⁵ La Movilidad Jubilatoria se aplica automáticamente dos veces al año a todas las prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). El cálculo se basa en un promedio entre las variaciones en los recursos tributarios del SIPA (comparando semestres idénticos de años consecutivos) y el índice general de salarios determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos o la variación del RIPTE –índice basado en la Remuneración Imponible promedio de los trabajadores estables- publicado por la Secretaría de Seguridad Social. De ambas se aplica la más favorable, durante el lapso enero-junio para el ajuste de septiembre del mismo año, y julio-diciembre para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente (Agencia Nacional de Seguridad Social, 2013).

Como consecuencia de las medidas englobadas en lo que posteriormente se llamó “Plan de Inclusión Previsional”, entre 2005 y septiembre de 2011, se otorgaron 2,7 millones de nuevas jubilaciones y pensiones, que representaban más del 40% del total de beneficios otorgados por el sistema previsional. De este modo, la cobertura previsional en Argentina superó el 90% y se ubicó entre las más altas de Latinoamérica (Bertranou et. al., 2012).

Una de las consecuencias más relevantes del aumento de la cobertura previsional fue la reducción del porcentaje de adultos mayores sin ingresos propios. Además, Calabria A. y Calero A. (2011) destacan los efectos redistributivos a nivel regional por el mayor crecimiento de la cobertura en las provincias con mayores deficiencias. También mencionan el avance en lo que respecta a la equidad de género, porque tres cuartas partes de los beneficios otorgados habían alcanzado a mujeres. Finalmente enfatizan los efectos sobre la reducción de la pobreza y la indigencia y la mejora en la distribución del ingreso de los adultos mayores derivados de la ampliación de la cobertura y de los once aumentos en los haberes otorgados entre 2003 y 2008 y de los siguientes aumentos otorgados a través de la Ley de Movilidad de haberes previsionales de 2008.

Estas modificaciones impactaron en la participación laboral de los adultos mayores argentinos, que evolucionó en dos sentidos divergentes entre 2005 y 2010. Por un lado se observó una notoria reducción de la participación de quienes tendrían mayores dificultades de inserción laboral, por su menor escolaridad y mayor edad. En el quinquenio también cayó, pero de un modo menos notorio, la participación laboral de las mujeres perceptoras, situación que podría atribuirse, en mayor medida, a las mejoras en las jubilaciones y pensiones y a la presencia de otros contribuyentes en el hogar y, en menor medida, al acceso a la cobertura previsional. En sentido contrario, algunos subgrupos exhibían un comportamiento coincidente con la tendencia de larga duración, marcada por la mayor permanencia en el mercado de trabajo, que involucraba especialmente a las personas de mayor escolaridad, a los adultos mayores más jóvenes y a los no perceptores de beneficios previsionales (Sala, 2012).

A pesar de los indudables avances en términos de inclusión previsional, hacia fines de la década, en un contexto inflacionario y en el que el gobierno intenta contener el gasto público comenzaron a evidenciarse algunas señales de agotamiento de la capacidad de incorporación de nuevos beneficiarios. En este sentido, Bravo Almonacid (2011) destaca que los cambios producidos en la legislación limitaron el período de la moratoria⁶ e impusieron la

⁶ A través de los decretos de moratorias previsionales quienes aspiraban a recibir jubilaciones y pensiones reconocían que adeudaban aportes al sistema previsional, eran eximidos de sanciones legales y recibían condiciones especiales para efectuarlos simultáneamente con la percepción de beneficios. Las diferentes

renuncia a otras pensiones para tramitar las jubilaciones. También destaca el desconocimiento entre los potenciales beneficiarios de la vigencia de éste y de otros programas destinados a la población adulta mayor y la existencia de barreras geográficas e informativas. Por su parte Bertranou et. al (2012) afirman que la moratoria si bien tiene carácter permanente, sólo beneficia a las actuales cohortes de adultos mayores, porque las cohortes más jóvenes no podrán declarar años de aportes a través de un plan diseñado para reconocer deuda anterior a septiembre de 1993. También destacan que si no se repite la Moratoria Previsional o se realizan cambios en la normativa actual, difícilmente se mantenga el nivel de cobertura alcanzado debido a la baja proporción de ocupados que cotizan en el sistema previsional.

IV- Impacto de la ampliación de la cobertura previsional entre los migrantes limítrofes

El régimen previsional argentino, con anterioridad al 2005 contemplaba el otorgamiento de prestaciones previsionales por edad avanzada para nativos y extranjeros. Entre otros requisitos, exigía demostrar diez años de aportes previsionales, con cinco realizados durante los ocho años anteriores al cese de la actividad, restringiendo el acceso a los beneficios a muchos adultos mayores con trayectorias laborales precarias. Además, los extranjeros que habían alcanzado los setenta años debían demostrar treinta años de residencia ininterrumpida en Argentina. Si el extranjero hubiese ingresado a la Argentina antes de alcanzar los 18 años, se consideraba esa edad como correspondiente a la fecha de ingreso.

Además del tiempo mínimo de aportes exigidos realizados en los años previos a la solicitud de beneficios, otro obstáculo difícil de sortear era el requisito de demostrar treinta años de residencia ininterrumpida en el país. El inicio de la residencia en Argentina se convirtió en motivo de controversias, puesto que en la mayoría de los casos existe una diferencia importante entre la fecha real de ingreso al país y, por otro lado, la consignada en el documento de identidad y la de radicación. Así se estableció que podía considerarse la fecha de ingreso al país documentada por la Dirección de Migraciones. También podían ser considerados válidos por la ANSES otros documentos, como las partidas de nacimiento de hijos nacidos en Argentina, certificados de matrimonio, el pasaporte original y actas de bautismo de hijos.

Antes de 2005, además de las jubilaciones por edad avanzada otorgada por el sistema de Seguridad Social, la Secretaría de Desarrollo Social podía otorgar pensiones por edad avanzada a los extranjeros mayores de 69 años carentes de ingresos previsionales. En este

moratorias previsionales se establecieron por decretos del Poder Ejecutivo Nacional y establecían una fecha desde la cual se posibilitaba el reconocimiento de deuda previsional.

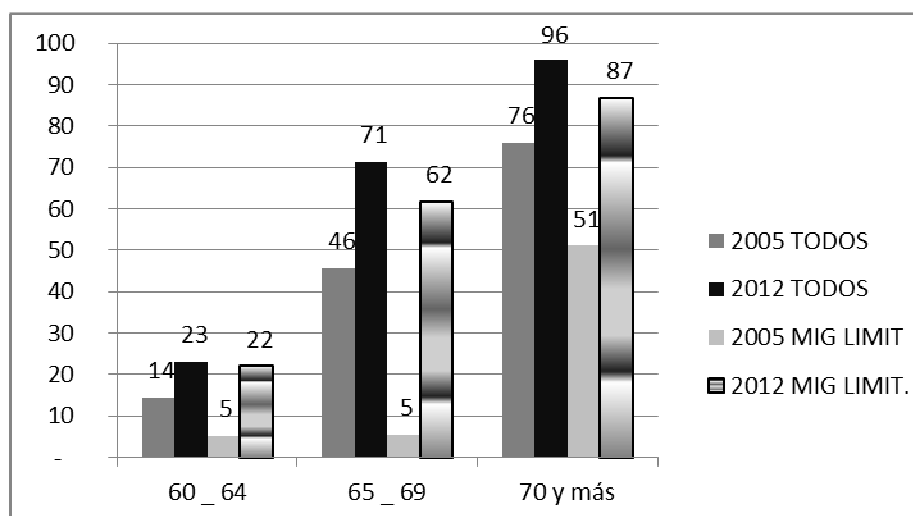
caso debían acreditar una residencia mínima continuada en el país de veinte años. La condición de residente se demostrada a partir del Documento Nacional de Identidad para Extranjeros y la fecha de radicación de este documento servía para establecer el momento de inicio de la residencia en el país. El solicitante además debía carecer de beneficios previsionales o prestaciones contributivas o parientes en condiciones de asistimos o bienes, ingresos o recursos que permitan su subsistencia. El beneficio se tramitaba a favor de uno de los cónyuges y, sólo excepcionalmente, si el beneficiarlo tenía parientes incapacitados a su cargo, el núcleo familiar podía recibir hasta dos beneficios. Desde 2005, el otorgamiento de estas pensiones disminuyó gradualmente hasta casi desaparecer.

Las modificaciones de la legislación previsional de la segunda mitad de la década facilitaron el acceso de los extranjeros a jubilaciones ordinarias al permitir comprar por moratoria los años de contribuciones faltantes. Respecto a la legislación anterior, permanecieron los requisitos de edad, tiempo de contribuciones y antigüedad de la estadía en el país, descontando las ausencias registradas.

En 2005 la cobertura previsional del total de la población alcanzó en nivel más bajo. Ese año, recibían ingresos de jubilación o pensión sólo 5% de los varones y 15% de las mujeres nacidos en país limítrofe, porcentajes notoriamente menores a los del total de la población de adultos mayores urbanos argentinos. Ese año sólo la mitad de los extranjeros de 70 y más años recibía ingresos de jubilación o pensión, mientras que en esa condición se encontraban 76% de los varones y 69% de las mujeres sin distinción de origen migratorio. La menor cobertura previsional de los migrantes limítrofes de 70 y más puede explicarse por una variedad de motivos, que van desde las trayectorias laborales precarias, que limitaban su acceso a jubilaciones por edad avanzada, hasta el desconocimiento de derechos y la carencia de documentos de identidad para realizar trámites ante organismos públicos (Grafico 1 y 2).

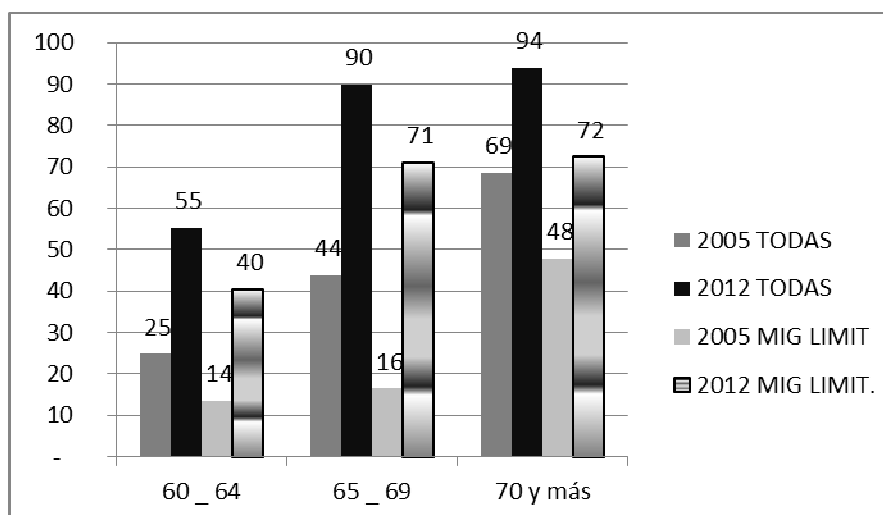
Como consecuencia de estas medidas entre 2005 y 2012 creció el porcentaje de perceptores de ingresos previsionales entre los migrantes limítrofes de 60 años, a partir de niveles notablemente bajos, especialmente entre los menores de 70 años. No obstante, el nivel de cobertura de la población limítrofe alcanzado en el año 2012 se ubicó siempre por debajo del correspondiente al total de residentes urbanos. Las mujeres limítrofes mostraban las mayores carencias, especialmente a partir de los 70 años (Grafico 1 y 2).

Gráfico 1
Porcentaje de varones nacidos en país limítrofe perceptores de ingresos de jubilación o pensión, por tramos de edad, Argentina, zonas urbanas. 2005 y 2012



Fuente: Tabulados especiales de las Encuesta Permanente de Hogares. Segundo semestre de 2005 y cuarto trimestre de 2012

Gráfico 2
Porcentaje de mujeres nacidas en país limítrofe perceptoras de ingresos de jubilación o pensión, por tramos de edad, Argentina, zonas urbanas. 2005 y 2012



Fuente: Tabulados especiales de las Encuesta Permanente de Hogares. Segundo semestre de 2005 y cuarto trimestre de 2012

Además de las últimas reformas previsionales que flexibilizaron las reglas de acceso a jubilaciones, el cambio de las leyes migratorias también facilitó la inclusión de los adultos mayores migrantes en el sistema previsional. La sanción de la Ley de Migraciones 25871 y la puesta en marcha del Plan Patria Grande significan una enorme contribución en la promoción

de las condiciones de vida de los migrantes. La ley 25.871 impide negar o restringir derechos de acceso a la salud, la educación o a la asistencia social a todo extranjero, sin importar su situación migratoria. También supuso la adecuación de los mecanismos del Estado para expedir documentos nacionales de identidad, esenciales para solicitar beneficios provistos por el Estado. Pero sobre todo, reorientó el discurso y las prácticas de los agentes estatales, que bajo el amparo de la antigua legislación migratoria estaban obligados a denunciar la presencia de extranjeros ilegales, por lo que también estaban más predispuestos a limitar los derechos concedidos. La nueva legislación migratoria insta a los funcionarios públicos a reconocer los derechos de los migrantes.

Finalmente, cabe señalar que la Argentina suscribió convenios internacionales en materia de Seguridad Social con Brasil, Chile, Uruguay, España, Italia, Portugal, Grecia y Mercosur, que comprometen reciprocidad de trato en materia jubilatoria y permiten computar los aportes realizados en el exterior para percibir una prestación por Convenio Internacional.

V- Los nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones

La ampliación de la cobertura previsional incrementó la transferencia de ingresos públicos orientados a los adultos mayores. Pese a su relevancia, existen dificultades para evaluar su impacto sobre grupos específicos de beneficiarios. Este apartado propone una metodología para analizar los atributos de los nacidos en país limítrofe que comenzaron a percibir ingresos de jubilaciones y pensiones durante el periodo 2005-2012. Con este objetivo se construyeron 29 paneles a partir de pares de ondas sucesivas de la Encuesta Permanente de Hogares de los años 2005 a 2012.⁷

Posteriormente, se determinó la condición de perceptor de ingresos previsionales a partir de la variable “monto por jubilación o pensión percibido en ese mes” en la primera y segunda medición de cada panel y la variación de esta condición. Quienes no percibieron ingresos de jubilación y pensión en el primer relevamiento y si los percibieron en el segundo fueron considerados nuevos perceptores. De este modo, se captaron 2.147.222 nuevos perceptores de 60 y más años. Entre ellos habían nacido en país limítrofe. 36.034 varones y 76.356 mujeres nacidos en país limítrofe, que respectivamente representaban

El cuadro 2 muestra que entre los nuevos beneficiarios de ingresos previsionales del periodo 2005-2012, nacidos en país limítrofe de 60 y más años predominaban:

⁷ En el año 2007 no se relevó la encuesta correspondiente al tercer trimestre y en el cuarto trimestre se renovó 100% de la muestra, por lo que sólo fue posible construir dos paneles en ese año

a) quienes tenían entre 60 a 64 años, entre los varones y las mayores de 69 años entre las mujeres. En el total de nuevos beneficiarios sin distinguir por lugar de nacimiento, predominaban quienes tenían entre 65 y 69 años entre los varones, 60 y 64 y 70 y más años entre las mujeres (39% y 37%, respectivamente);

Cabe destacar que tres de cada diez varones y casi cuatro de cada diez mujeres comenzaron a recibir ingresos previsionales teniendo más de 69 años, es decir que la Moratoria previsional les permitió el acceso a jubilaciones por edad avanzada o a jubilaciones ordinarias⁸, al permitir comprar el tiempo de contribuciones exigido.

b) También predominaban quienes tenían nivel de instrucción bajo (51% de los varones y 46% de las mujeres nacidos en país limítrofe);

c) los jefes de hogar, entre los varones y las cónyuges, entre las mujeres;

d) los casados o unidos (63% de los varones y 47% de las mujeres). Los varones y mujeres limítrofes mostraban un porcentaje mayor de viudos que el total de beneficiarios.

e) Entre los varones limítrofes predominaban los ocupados seguidos por los inactivos (57% y 38%, respectivamente) y las inactivas entre las mujeres (79%). Los nacidos en país limítrofe exhibían mayor nivel de desempleo y las mujeres migrantes mayor porcentaje de inactivas que el total de nuevos beneficiarios.

f) Alrededor de un quinto de los varones y casi un tercio de las mujeres limítrofes que se incorporaron al sistema previsional en el período provenían de hogares ubicados en el primer quintil de ingresos.

⁸ Las jubilaciones ordinarias son ligeramente mayores a las jubilaciones por edad avanzada y exigen mayor tiempo de contribuciones.

Cuadro 2
Atributos seleccionados de las personas de 60 años y más que comenzaron a recibir
ingresos de jubilación y pensión entre 2005 y 2012, según sexo y origen migratorio.
Áreas urbanas de Argentina

Variables	Total varones	Varones nacidos en país limítrofe	Total Mujeres	Mujeres nacidas en País limítrofe
	N 726380	N 36034	N 1420842	N 76356
	100%	100%	100%	100%
Edad				
60-64	28,0	37,0	38,6	32,7
65-69	41,8	33,0	24,4	28,8
70 y +	30,3	30,0	37,0	38,5
Nivel de instrucción				
Muy bajo	17,8	30,3	21,6	31,3
Bajo	44,5	51,4	50,2	45,7
Medio	23,0	16,0	19,8	16,4
Alto	14,7	2,3	8,4	6,6
Relación de parentesco				
Jefe de hogar	77,6	77,5	31,0	36,7
Cónyuge	11,5	13,4	50,4	39,6
Madre/Padre/Suegro	6,4	4,7	14,4	15,0
Otros	4,5	4,4	4,2	8,7
Situación conyugal				
Unido	9,7	12,4	6,2	5,5
Casado	65,5	62,8	52,3	44,6
Separado o divorciado	7,8	3,6	8,8	19,4
Viudo	10,9	17,9	26,5	27,3
Soltero	6,1	3,3	6,2	3,2
Condición de actividad				
NR	0,3		0,1	
Ocupado	56,7	57,3	23,0	18,8
Desocupado	2,6	5,0	1,2	2,1
Inactivo	40,4	37,7	75,7	79,0
Quintil de ingresos familiares totales (total EPH)				
Primer quintil	25,5%	22,1%	27,8%	32,2%
Segundo quintil	15,0%	18,7%	20,9%	14,3%

Fuente: Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones 2005-2012.

g) La mitad de los varones y 42% de las mujeres limítrofes que comenzaron a recibir beneficiarios previsionales en el periodo eran trabajadores por cuenta propia y cuatro de cada diez se desempeñaban como obreros y empleados. Los migrantes limítrofes presentaban mayor porcentaje de cuentapropistas que el total de beneficiarios.

h) Entre los nuevos beneficiarios limítrofes tenían mayor peso quienes previamente habían desempeñado ocupaciones de la construcción, del almacenaje, de la comercialización directa y de los servicios domésticos.

i) Eran asalariados formales a quienes se les efectuaba descuentos jubilatorios ocho de cada diez varones y sólo cuatro de cada diez mujeres nacidas en país limítrofe. El peso relativo de los trabajadores formales era mayor entre los varones limítrofes y menor entre las mujeres migrantes que en el total de nuevos beneficiarios asalariados del mismo sexo.

Cuadro 3

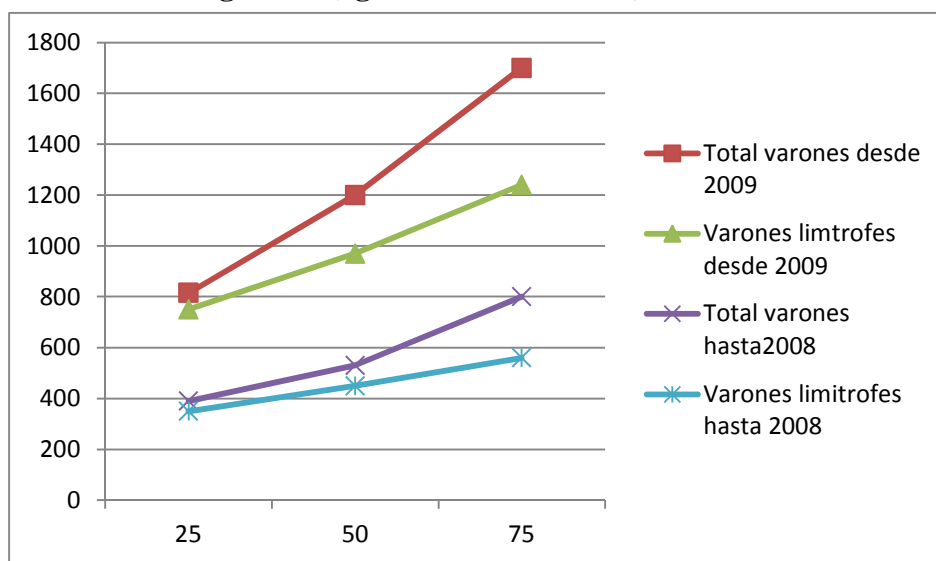
Atributos seleccionados de los ocupados de 60 años y más que comenzaron a recibir ingresos de jubilación y pensión entre 2005 y 2012, según sexo y origen migratorio. Áreas urbanas de Argentina

Variables	Total varones	Varones nacidos en país limítrofe	Total Mujeres	Mujeres nacidas en País limítrofe
	N 411581	N 20648	N 326759	N 14363
	100%	100%	100%	100%
Categoría ocupacional				
Patrón	14,1	6,5	6,5	13,7
Cuenta propia	40,3	50,6	27,0	41,7
Obrero o empleado	45,3	42,9	64,3	40,8
Trabajador familiar sin remuneración	0,3	0,0	2,3	3,8
Grupo de ocupaciones				
de la construcción edilicia y de obras de infraestructura	15,3	33,3		
del almacenaje de insumos, materias primas, mercaderías	1,2	18,3		
del transporte	6,7	13,3		
de la comercialización directa	10,7	12,0	19,2	20,7
de los servicios domésticos			19,5	23,2
% de asalariados con descuento jubilatorio o aportes voluntarios al Sist. Previsional	N186395	N 8868	N 210008	N 5857
Le descontaban	68,6	80,9	50,8	40,1
Aportaba	5,7	4,0	4,8	
No le descontaban ni aportaba	25,7	15,1	44,4	59,9

Fuente: Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones 2005-2012. En base a EPH 2005 a 2012

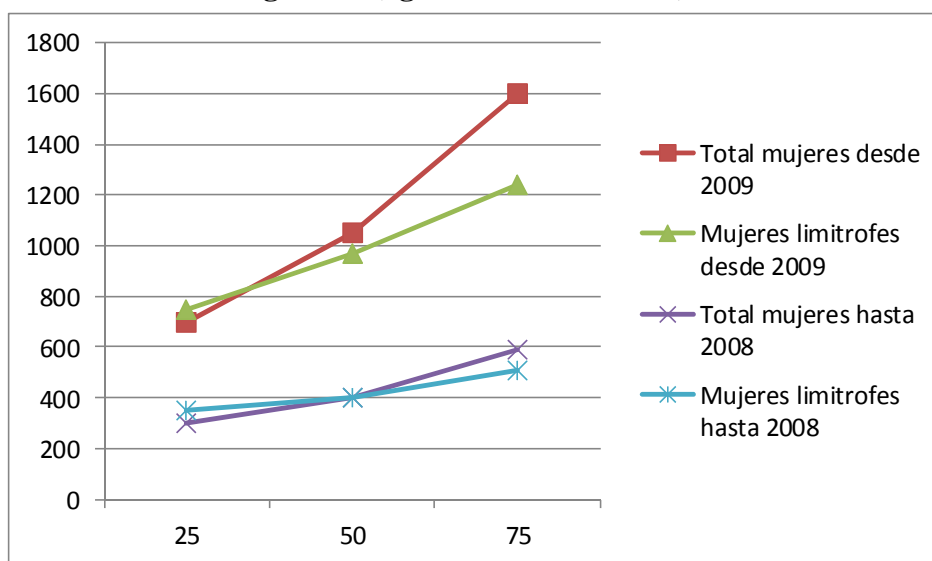
Los gráficos 3 y 4 permiten comparar el nivel de ingresos de jubilación de migrantes y población total, en el momento de ingreso al sistema previsional (hasta 2008 y desde 2009). Muestran que los ingresos previsionales de los nacidos en país limítrofe eran menores a los del total de población en prácticamente todos los tramos de la distribución, a excepción de las mujeres limítrofes ubicadas en el primer cuartil, que tenían ingresos ligeramente mayores.

Gráfico 3
Percentil de ingresos de jubilación y pensión de los varones de 60, según país de nacimiento y año en el que comenzó a percibir ingresos de jubilación o pensión.
Argentina (aglomerados urbanos) – 2005 a 2012



Fuente: Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones 2005-2012.
 En base a EPH 2005 a 2012

Gráfico 3
Percentil de ingresos de jubilación y pensión de los varones de 60, según país de nacimiento y año en el que comenzó a percibir ingresos de jubilación o pensión.
Argentina (aglomerados urbanos) – 2005 a 2012



Fuente: Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones 2005-2012.
 En base a EPH 2005 a 2012

VI- La continuidad laboral post jubilatoria entre los adultos mayores

Debido a la relevancia de los ingresos previsionales en la decisión de continuar en actividad se reflexiona sobre este vínculo en un contexto de notable incremento de la cobertura previsional. A continuación se analizarán los cambios en los atributos laborales de los adultos mayores limítrofes ocupados que comenzaron a recibir jubilaciones y pensiones en el periodo 2005 - 2012- Cabe destacar que estos cambios ocurrieron durante los diferentes trimestres de cada panel, es decir son variaciones de muy corto plazo.

Entre los nuevos beneficiarios previsionales del período fue muy importante la participación de los inactivos. Eran inactivos 41% entre los varones limítrofes y más de tres cuartas partes de las mujeres del mismo origen. La mayoría de ellos mantuvo la condición al jubilarse, no obstante, una fracción declaró estar ocupada en la siguiente medición (Cuadro 4). En el último caso, es probable que el acceso a los beneficios previsionales les permitiera aceptar un trabajo de pocas horas y con baja remuneración.

Luego de comenzar a percibir beneficios previsionales continuaron trabajando en la siguiente medición casi la mitad de los ocupados y el resto pasó a la inactividad. La continuidad laboral postjubilatoria de alrededor de la mitad de los varones y mujeres limítrofes y el pasaje de la inactividad al empleo luego de la jubilación de cuatro de cada diez varones y de 16% de las mujeres se vinculan a la insuficiencia de los ingresos previsionales.

Cuadro 4

Cambios en la condición de actividad entre el primer y segundo relevamiento de cada panel de los nuevos beneficiarios de ingresos de jubilación y pensión de 60 y más años nacidos en país limítrofe, según sexo y condición de actividad en el primer relevamiento. 2005-2012. Áreas urbanas de Argentina

Sexo y Condición de actividad. Primer relevamiento	Condición de actividad. Segundo relevamiento			
	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total (100%)
Varones				
Ocupado	49,4	0,0	50,6	20648
Inactivo	4,2	0,0	95,8	13591
Mujeres				
Ocupado	56,3	0,0	43,7	14363
Inactivo	15,5	0,0	84,5	60354

Fuente: Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones 2005-2012. en base a EPH 2005 – 2012. Nota: Por la cantidad reducida de desocupados, no fue considerada la variación de la condición de actividad de estos

El Cuadro 5 muestra las variaciones en la intensidad de la ocupación⁹ de los nuevos beneficiarios entre el primer y segundo relevamiento de cada panel.

Entre los migrantes limítrofes se observan tres patrones de transición hacia el retiro: uno más nítido de pasaje de la ocupación plena o sobreocupación a la inactividad, otro menos intenso de continuidad laboral postjubilatoria y uno de retiro gradual, en una fracción de las mujeres ocupadas plenas y sobreocupadas (Cuadro 5)¹⁰.

Cuadro 5

Cambios en la condición de actividad e intensidad de la ocupación entre el primer y el segundo relevamiento de los nacidos en país limítrofe, ocupados plenos y sobreocupados de 60 y más años que comenzaron a percibir ingresos de jubilación y pensión entre 2005 y 2012 según sexo. Áreas urbanas de Argentina

Intensidad de la ocupación en el primer relevamiento	Intensidad de la ocupación en el segundo relevamiento					Total (100%)
	Inactivo o desocupado	Subocupación horaria No Demandante	Ocupación plena	Sobreocupación horaria	Ocupado que no trabajó en la semana	
Varón						
Ocupación plena	56,6	0,0	41,1	2,3	0,0	12610
Sobreocupación horaria	38,7	0,0	30,0	31,3	0,0	6607
Mujer						
Ocupación plena	45,9	7,5	44,2	1,4	1,0	6379
Sobreocupación horaria	18,1	7,7	13,4	58,6	2,1	3928

Fuente: Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones 2005-2012. En base a EPH 2005 – 2012. Nota: Por la cantidad reducida de subocupados demandantes y no demandantes de empleo, no fue considerada la variación de la intensidad de la ocupación de éstos

Entre los ocupados nacidos en país limítrofe que comenzaron a percibir ingresos previsionales, mantuvieron la ocupación en el segundo relevamiento 38% de los varones y 43% de las mujeres. Pasaron a la inactividad 51% de los varones y 44% de las mujeres y cambiaron de ocupación 11% de los varones y 14% de las mujeres

⁹ Un ocupado pleno trabaja entre 35 y 45 horas por semana, los sobreocupados, más de 45 horas semanales y que los subocupados, menos de 35 horas semanales. La subocupación puede ser o no demandante de empleo.

¹⁰ Estos patrones se deducen al observar que la mayoría de los ocupados plenos y sobreocupados de ambos sexos no trabajaron en el segundo relevamiento por estar inactivos o desocupados. También se observó que un porcentaje menor de varones y mujeres ocupados y sobreocupados continuó trabajando la misma cantidad de horas semanales y que una fracción de mujeres redujo voluntariamente la intensidad de trabajo al comenzar a percibir ingresos previsionales, al pasar de la sobre ocupación a la ocupación plena o de la ocupación plena a la sub ocupación horaria no demandante. (Cuadro 5).

Se destacan los porcentajes de permanencia de los varones vinculados a las ocupaciones del almacenaje de insumos, materias primas, mercaderías y de la comercialización directa. Entre las nuevas beneficiarias limítrofes vinculadas al servicio doméstico exhibían un elevado porcentaje de permanencia (Cuadro 6 y 7).

Los mayores porcentajes de pasaje a la inactividad o al desempleo correspondían a los ocupados en la construcción y el transporte y a las mujeres vinculadas a la comercialización directa (Cuadro 6 y 7).

Cuadro 6
Cambios en el grupo ocupacional entre el primer y el segundo relevamiento. Varones nacidos en país limítrofe de 60 y más años, ocupados y que comenzaron a percibir ingresos de jubilación y pensión entre 2005 y 2012. Áreas urbanas de Argentina

Grupo ocupacional en el primer relevamiento	Grupo ocupacional en el segundo relevamiento				% del grupo ocupacional en el total de ocupados del primer relevamiento	Total Absoluto
	Mantiene	Diferente	Inactivo o desocupado	Total (%)		
de la construcción edilicia y de obras de infraestructura	17,6	0,8	81,6	100,0	33,3	6873
del almacenaje de insumos, materias primas, mercaderías	100,0	0,0	0,0	100,0	18,3	3785
del transporte	5,0	50,4	44,7	100,0	13,3	2741
de la comercialización directa	71,6	9,9	18,5	100,0	12,0	2483
Total grupos ocupacionales	38,3	11,1	50,6	100,0	100,0	206⁹48

Fuente: Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones 2005-2012. En base a EPH 2005 - 2012

Cuadro 7
Cambios en el grupo ocupacional entre el primer y el segundo relevamiento. Mujeres nacidas en país limítrofe de 60 y más años, ocupadas y que comenzaron a percibir ingresos de jubilación y pensión entre 2005 y 2012. Áreas urbanas de Argentina

Grupo ocupacional en el primer relevamiento	Grupo ocupacional en el segundo relevamiento				% del grupo ocupacional en el total de ocupados del primer relevamiento	Total Absoluto
	Mantiene	Diferente	Inactiva o desocupada	Total (%)		
de los servicios domésticos	72,0	26,5	1,6	100,0	23,2	3328
de la comercialización directa	33,6	8,2	58,3	100,0	20,7	2968
Total grupos ocupacionales	42,9	13,4	43,7	100,0	100,0	14363

Fuente: Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones 2005-2012. En base a EPH 2005 - 2012

VII- Reflexiones finales

La mayoría de los migrantes limítrofes residentes en Argentina históricamente se insertó en ocupaciones de la construcción, el servicio doméstico, el comercio minorista y la agricultura. La precariedad de sus empleos restringió su acceso a ingresos de jubilación o pensión al llegar a la vejez. Así, la fragilidad de las historias de contribuciones al sistema de seguridad social se tradujo en la bajísima proporción de adultos mayores limítrofes con ingresos de jubilación o pensión en 2005.

El Régimen previsional Argentino contemplaba el otorgamiento de pensiones por edad avanzada a los migrantes con setenta o más años sin ingresos previsionales, con treinta años de residencia ininterrumpida en el País y por los menos diez años de contribuciones, cinco de los cuales debían haberse realizado en los ocho años previos a la solicitud. El requisito del tiempo de contribuciones limitaban el acceso al sistema previsional y explica la carencia de ingresos previsionales de casi la mitad de los adultos mayores limítrofes en 2005.

Entre 2005 y 2012 la expansión de la cobertura previsional unida a las mayores facilidades para acceder a documentos nacionales de identidad mejoraron la inclusión en el sistema previsional de los adultos mayores limítrofes. La mayoría de los nuevos beneficiarios de este origen no podría haberse jubilado con la legislación anterior por no haber aportado regularmente al sistema previsional. Este es el caso de los inactivos y de los ocupados en la construcción, el servicio doméstico y la comercialización directa, muchos de ellos cuentapropistas o asalariados sin descuentos previsionales.

Entre los nuevos beneficiarios nacidos en país limítrofe fue muy importante la participación de inactivos, especialmente entre las mujeres, entre quienes constituían las tres cuartas partes. Entre los ocupados de ese origen la mitad de los varones y cuatro de cada diez mujeres eran trabajadores por cuenta propia y cuatro de cada diez eran asalariados. El peso relativo de los asalariados con descuentos previsionales era mayor entre los varones limítrofes y menor entre las mujeres migrantes que en el total de nuevos beneficiarios asalariados del mismo sexo.

Entre los nuevos beneficiarios limítrofes tenían mayor peso quienes previamente habían desempeñado ocupaciones de la construcción, del almacenaje, de la comercialización directa y de los servicios domésticos.

Entre los ocupados de este origen se detectaron tres patrones de transición hacia el retiro. El primero caracterizado por la transición directa desde la ocupación plena o sobreocupación al retiro, otro menos intenso de continuidad laboral postjubilatoria y uno de retiro gradual, en una fracción de las mujeres ocupadas plenas y sobreocupadas. También se

observó que los ingresos previsionales de los nacidos en país limítrofe eran menores a los de la población total sin distinción de origen migratorio.

La nueva legislación previsional benefició especialmente a las mujeres y entre ellas, a las migrantes limítrofes, para quienes además significó una valiosa y excepcional oportunidad para obtener ingresos propios en la vejez. Las mujeres limítrofes que comenzaron a recibir ingresos previsionales en el período 2005-2012 eran mayores, menos escolarizadas, con mayor presencia de inactivas, de cuentapropistas y de asalariadas no registradas que el total de nuevas beneficiarias previsionales.

Un efecto de la difusión de los cambios en la legislaciones previsional y migratoria fue la concientización de los migrantes de su derecho a recibir ingresos de la seguridad social. Si bien la mayoría de los trámites para la obtención de jubilaciones por moratoria podían realizarse gratuitamente en la ANSES proliferaron los ofrecimientos de asesoramiento jurídico gratuito para la obtención de la “jubilación sin aportes”, lo que llevó a muchos migrantes a buscar información para iniciar el trámite y a muchos abogados a consultar sobre medios de prueba de la antigüedad en la residencia en el país.

En 2012 persistía la brecha en los niveles de cobertura previsional alcanzado por los migrantes limítrofes y la población total de los aglomerados urbanos. Además, observaban las mayores carencias entre las mujeres limítrofes. La mayor privación de ingresos previsionales entre los migrantes limítrofes pone en evidencia la acumulación de desventajas a lo largo de la vida. Además de las historias de contribuciones truncas y discontinuas, la menor cobertura alcanzada por los migrantes limítrofes podría explicarse por la desinformación, la carencia de documentos de identidad, las dificultades para efectuar trámites frente a los organismos estatales y, fundamentalmente, por la autopercepción de ausencia de derecho a recibir beneficios previsionales por la condición de extranjeros, la inactividad o la precariedad de las ocupaciones desarrolladas en el pasado.

El acceso a ingresos jubilatorios a través de la “moratoria previsional” supone la adhesión voluntaria de individuos que reúnen determinados atributos de edad y tiempo de contribuciones y depende de las iniciativas y capacidades individuales de obtener información, realizar trámites, abonar honorarios y costear la moratoria previsional. Puesto que en general la mayoría de los migrantes limítrofes de mayor edad tienen muy baja escolaridad, es altamente probable que enfrentaran limitaciones aún mayores que los nativos al momento de acceder a los beneficios previsionales y a la cobertura médica asociada.

Esto nos lleva a reflexionar sobre la importancia de las acciones afirmativas a fin de fomentar el acceso de las minorías más desaventajadas a los beneficios de las políticas de

carácter universal. La brecha en los niveles de cobertura previsional entre migrantes y nativos detectada en 2012 muestra la importancia de estas acciones, en las que las organizaciones de migrantes podrían tener un papel fundamental para garantizarles ingresos mínimos y cobertura de salud en la vejez.

Bibliografía

Alós, M., Apella, I., Grushka, C. and Muiños, M. (2008), "Participation of Seniors in the Argentinean Labor Market: An Option Value Model", *International Social Security Review* 61(4) pp. 25-49, October 2008. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-246X.2008.00322.x/full>. Versión en castellano "Participación de los adultos mayores en el mercado laboral argentino: un modelo de valor de opción". En <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1752-1734.2008.00322.x/full>.

ANSES (2011) Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, inclusión e igualdad Julio de 2011. Observatorio de la Seguridad Social. ANSES, Buenos Aires. Disponible en http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/Cobertura%20SIPA_Cuadernillo.pdf.

Bravo Almonacid F. (2011) Políticas sociales para la vejez. Un análisis de caso. Ponencia presentada a las XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Ciudad de Neuquén, 21-23 de septiembre de 2011.

Bertranou, F., Cetrángolo O., Grushka C. y Casanova L (2012) Más allá de la privatización y la restatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad. *Desarrollo Económico* N° 205. ISSN 0046-001X, Vol. 52, abril-junio de 2012

Calabria A. y Calero A. (2011) Políticas de inclusión social para los grupos etarios más vulnerables: plan de inclusión previsional y asignación universal por hijo para protección social. Ponencia presentada en las XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Ciudad de Neuquén, 21-23 de septiembre de 2011.

Ginneken Wouter van (2013) Social Protection for Migrant Workers: National and International Policy Challenges *European Journal of Social Security*, Volume 15 (2013), No. 2 209. Disponible en http://www.ejss.eu/pdf_file/ITS/EJSS_15_02_0209.pdf

INDEC (2012) Tabulados básicos EPH Puntual. En: <http://www.indec.gov.ar>

_____ (2014) Cuadro P6. Total del país. Población total nacida en el extranjero por lugar de nacimiento, según sexo y grupo de edad. Año 2010 En: <http://www.indec.gov.ar>

Sala G. (2008) Segregación laboral de los migrantes limítrofes en provincias argentinas. Una propuesta de medición. Cuadernos del IDES. N° 14. DICIEMBRE 2008. Instituto de Desarrollo Económico y Social Buenos Aires Argentina ISSN 1668-1053 Disponible en http://ides.org.ar/wp-content/uploads/2012/03/cuaderno14_sala.pdf

_____ (2012) Cobertura previsional, empleo y desempleo entre los adultos mayores argentinos. En la Revista latinoamericana de Población. Asociación Latinoamericana de Población. Año 6, Número 11. Julio-Diciembre, 2012. ISSN 2175-8581 Rio de Janeiro. Brasil. Disponible en

http://www.alapop.org/2009/images/stories/alap/relap11/relap_11_04.pdf

Tokman Víctor (2008) Movilidad internacional de personas y protección social Santiago de Chile, junio de 2008 67 macroeconomía del desarrollo. Serie BID. Disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/33896/LCL2913_P.pdf