

# Reorientación de la política previsional argentina y acceso de los migrantes limítrofes a la seguridad social

Gabriela Adriana SALA\*

## RESUMEN

Se indaga el impacto de reorientación de la política de seguridad social en Argentina sobre la cobertura previsional de los migrantes limítrofes de mayor edad y se analizan los atributos de quienes comenzaron a percibir ingresos previsionales en el período 2005-2012. 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.

Se observa que los cambios en la legislación previsional facilitaron el acceso de los extranjeros limítrofes a jubilaciones contributivas y no contributivas, beneficiando a las mujeres en particular. Pese a estas mejoras, en 2012 persistía la brecha en los niveles de cobertura previsional en perjuicio de los migrantes limítrofes, especialmente entre las mujeres.

*Palabras clave:* 1. migración regional, 2. cobertura previsional, 3. jubilación, 4. envejecimiento, 5. Argentina.

## Reorientation of Argentine Social Security Policy and Access of Bordering Migrants to Social Security

### ABSTRACT

The impact that the re orientation of social security policy in Argentina has on the social security coverage of bordering elder migrants is investigated, and the attributes of those who began to receive social security income in the period 2005-2012 is analyzed. The condition of new beneficiary is established, departing from the follow up of individuals in pairs of successive waves of the Permanent Household Survey in the period 2005 to 2012.

It is observed that changes in the social security legislation has facilitated the access of bordering foreigners to contributive and non-contributive retirement grants, especially benefiting females. In spite of all these enhancements, the gap in the levels of social security levels persisted thus affecting the bordering migrants, especially females.

*Keywords:* 1. regional migration, 2. social security coverage, 3. retirement, 4. aging, 5. Argentina.

\* Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Dirección electrónica: [gabriela\\_adriana67@yahoo.com.ar](mailto:gabriela_adriana67@yahoo.com.ar)

## Introducción

Argentina es uno de los tres países latinoamericanos, junto con Costa Rica y Venezuela, que registraron un aumento neto de migrantes entre 1990 y 2000. También se ubica, junto con Costa Rica, entre los que presentaban un nivel elevado de contribuyentes a la seguridad social y menor diferencia en el porcentaje de asalariados contribuyentes según condición migratoria (Tokman, 2008).

En Argentina, en el año 2010 habían nacido en país limítrofe 1 245 054 de los 40 117 096 de habitantes del país y representaban 3.1 por ciento de la población total. Según el censo de 2010, 13 por ciento de los varones y 14 por ciento de las mujeres, oriundos de países limítrofes, tenían 65 años o más. Los nacidos en Brasil, Chile, y Uruguay presentaban las estructuras más envejecidas, como resultado de la baja renovación de los *stocks* migratorios. Tenía 65 años y más 18 por ciento de los brasileños, 23 por ciento de los chilenos, y entre los uruguayos, 5 por ciento de los varones y 20 por ciento de las mujeres. Con una estructura más joven, superaban los 64 años casi 6 por ciento de los bolivianos, y 11 por ciento de los varones y 12 por ciento de las mujeres nacidos en Paraguay.<sup>1</sup>

La mayoría de los estudios que describen los atributos de los migrantes limítrofes residentes en Argentina se focalizan en las personas con edades activas, siendo notoria la ausencia de investigaciones referidas a los de mayor edad. Este artículo describe 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. También se indagan los cambios en la condición de actividad, intensidad de la ocupación, categoría y grupo ocupacional asociados a la percepción de ingresos previsionales. Se optó por excluir del análisis a los nacidos en Perú, Colombia y Venezuela, por tratarse de poblaciones más jóvenes, de arribo más reciente y

<sup>1</sup> 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

con mayores niveles de instrucción formal que los nacidos en un país limítrofe.

El artículo fue organizado 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 finales de la década. El cuarto incluye algunas consideraciones sobre potencialidades y limitaciones de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el estudio de las condiciones de vida de los adultos mayores. El quinto se refiere a la ampliación de la cobertura previsional entre los migrantes limítrofes. En el sexto se analizan atributos de los nuevos beneficiarios de ingresos previsionales del período 2005-2012. El séptimo 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 período. El último presenta las conclusiones.

*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 para acceder a los beneficios de la seguridad social. Algunas de ellas están asociadas a las interrupciones en los períodos de empleo, de contribuciones y de residencia en el país de destino. Las dificultades o la imposibilidad de acceder a estos beneficios están presentes en los países de origen y destino. En el primer caso, resultan del principio de territorialidad, que circunscribe el ámbito de aplicación de las leyes concernientes a la seguridad social al territorio de un país, privando a quienes emigraron del amparo de esta legislación y del derecho a recibir beneficios previsionales. Por otra parte, en la mayoría de los países de destino, los migrantes enfrentan limitaciones del derecho a la seguridad social, derivadas de la distinción ente ciudadanos y no ciudadanos. Cuando los migrantes tienen residencia permanente disfrutan de la mayoría de los derechos de los ciudadanos. Por el contrario, los migrantes

temporales y los que residen ilegalmente carecen de ellos o los ejercen de forma restringida (Ginneken, 2013).

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 cuando es comparado con el empleo en el sector formal, el trabajo asalariado y bajo 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).

En Argentina, como en la mayoría de los países latinoamericanos, el porcentaje de contribuyentes para protección social (salud y previsión social) era menor entre los inmigrantes que entre los nativos. Esta diferencia, en detrimento de los migrantes, era más importante en el sector formal y casi inexistente en el informal. La brecha en el porcentaje de contribuyentes según su origen era mayor entre las migrantes, estando así más desprotegidas las mujeres (Tokman, 2008).

El acceso de los migrantes a ingresos previsionales se enmarca en la discusión sobre los mecanismos para garantizar la seguridad económica en la vejez. Este concepto fue definido como la capacidad de las personas mayores de disponer y usar de forma independiente recursos económicos regulares y suficientes para asegurar una buena calidad de vida (Huenchuan y Guzmán, 2006).

Los beneficios de la seguridad social, junto a la participación en la actividad económica y las transferencias y ayudas familiares son los principales mecanismos que proveen seguridad económica a las personas mayores (Huenchuan y Guzmán, 2006).

En una serie de estudios se contempla la importancia de la provisión de ingresos mínimos en la vejez en el aumento de la capacidad de gasto y consumo de los hogares de los adultos mayores de varios países latinoamericanos. También destaca el papel de las pensiones no contributivas en la mitigación de la pobreza en esa etapa de la vida y de su transmisión intergeneracional cuando los adultos ma-

yores conviven con familiares más jóvenes. Se entiende que estas pensiones, lejos de ser un gasto, son una inversión con efecto multiplicador en todo el sistema (Prado y Sojo, 2010).

Las pensiones no contributivas también atenúan las desigualdades de género en la vejez por la menor cobertura previsional alcanzada por las mujeres en sistemas organizados sobre una base estrictamente contributiva. En ellos, las mujeres tienen menor acceso a los beneficios previsionales porque éstos dependen de la densidad de los aportes durante la vida activa, estrictamente asociada a la inserción formal y continua en el mercado de trabajo, cuando la mayoría de ellas tiene trayectorias laborales precarias y discontinuas. En estos sistemas también existen inequidades en el acceso a las pensiones por viudez que se traducen en situaciones de duplicación y carencia porque algunas mujeres reciben jubilación propia y a la vez pensión por viudez, legada por esposos con empleos formales, mientras que otras carecen de beneficios previsionales heredados por haber estado unidas a cónyuges desprotegidos por la seguridad social, por haberse divorciado o ser solteras (Birgin y Pautassi, 2000).

### *Panorama previsional argentino hacia finales 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 en la legislación cambios 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 Previsional<sup>2</sup>. También se alteraron los mecanismos de financiamiento y prestaciones previsionales al retornar a un esquema de beneficio definido de reparto asistido.

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 de 40 por ciento del total de beneficios otorgados por el sistema previsional. De este modo, la cobertura previsional en Argentina superó 90 por ciento y se ubicó entre las más altas de Latinoamérica (Bertranou *et al.*, 2012).

El aumento de la cobertura previsional redujo el porcentaje de adultos mayores sin ingresos propios (Sala, 2012). Tuvo efectos redistributivos a nivel regional por el mayor crecimiento en las provincias con mayores deficiencias y en la equidad de género, porque tres cuartas partes de los nuevos beneficiarios fueron mujeres. Además, la ampliación de la cobertura y los incrementos periódicos de los beneficios previsionales contribuyeron a reducir la pobreza y la indigencia así como a mejorar la distribución del ingreso de los adultos mayores (Calabria *et al.*, 2012).

A pesar de los indudables avances, fueron señaladas algunas limitaciones de estas políticas. Entre ellas, Bravo-Almonacid (2011) destaca la limitación del período de la moratoria<sup>3</sup> y el requisito de renunciar a otras pensiones para tramitar las jubilaciones. También destaca el desconocimiento entre los potenciales beneficiarios de la vigencia de

<sup>2</sup> 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 y el índice general de salarios determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos o la variación del RIPTÉ –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, ANSES, 2013).

<sup>3</sup> 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 moratorias previsionales se establecieron por decretos del Poder Ejecutivo Nacional y establecían una fecha desde la cual se posibilitaba el reconocimiento de deuda previsional.

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 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 podrá mantener el nivel de cobertura alcanzado debido a la baja proporción de ocupados que cotizan en el sistema previsional.

### *Consideraciones metodológicas*

Este artículo propone una modalidad de aprovechamiento de los datos de la *Encuesta permanente de hogares* (EPH) para describir el perfil de un subgrupo específico de nuevos beneficiarios previsionales. Ésta es una fuente semejante a la existente en muchos países latinoamericanos.

La EPH releva información sobre individuos de hogares particulares de las principales áreas urbanas de este país, por lo que no permite caracterizar a la población residente en áreas de menor tamaño ni en hogares colectivos. Provee datos de buena calidad sobre participación laboral, cobertura previsional en edades activas y acceso a beneficios de la seguridad social en todas las edades. Además informa sobre los ingresos de distintas fuentes y permite determinar niveles de pobreza de los hogares y de los individuos que los componen. Tiene una periodicidad trimestral, por lo que permite el análisis de tendencias: Provee información de mejor calidad que los censos de población, porque en ella intervienen encuestadores especializados y por el seguimiento periódico de errores y sesgos (Ribotta, Santillán y Peláez, 2011).

Una de las limitaciones de esta fuente deriva del carácter muestral de la información que provee, que restringe las posibilidades de considerar simultáneamente diferentes variables, especialmente cuando se analizan poblaciones pequeñas que se subsanan con el tratamiento simultáneo de varias mediciones.

Por otra parte, esta fuente tiene restricciones para el estudio de los ingresos de los adultos mayores, derivadas de la captación indiferenciada de ingresos de jubilación o pensión. Es decir, que no informa si los ingresos previsionales se duplican o superponen<sup>4</sup>. Esta fuente tampoco distingue si se trata de jubilaciones contributivas normales u obtenidas a partir de la “Moratoria Previsional”, ni diferencia a las pensiones contributivas por fallecimiento de las no contributivas. Por otra parte, la EPH no indaga desde qué momento se perciben los ingresos previsionales. Además, si bien es posible lograr una aproximación al estudio de las transferencias monetarias, es muy difícil captar información sobre las no monetarias, que tienen enorme relevancia en la supervivencia de los adultos mayores de menores ingresos.

La EPH argentina prevé un esquema de rotación parcial de individuos que permite construir paneles. De esta forma es posible detectar cambios y continuidades en los atributos de los individuos trimestrales o interanuales. En este artículo sólo se consideran los cambios en los atributos de los adultos mayores incorporados al sistema previsional entre 2005 y 2012 de corto plazo ocurridos durante el trimestre de cada panel. Si bien es posible ampliar la ventana de observación a un año, se precisan abordajes longitudinales de mayor alcance para analizar el vínculo entre el acceso a los beneficios previsionales y las trayectorias laborales pasadas o, entre éste y las diferencias en las modalidades de transición a la inactividad. Al respecto, cabe destacar que en Argentina es casi imposible acceder a fuentes de datos secundarios que permitan analizar historias laborales, como los registros de contribuciones de la Agencia Nacional de Seguridad Social (Anses). Una alternativa complementaria es el análisis cualitativo de trayectorias laborales.

Para analizar los atributos de los nacidos en país limítrofe que comenzaron a percibir ingresos de jubilaciones y pensiones durante el período 2005-2012 se construyeron veintinueve paneles a partir de pares de ondas sucesivas de la EPH de los años 2005 a 2012.

<sup>4</sup> En 2011, aproximadamente 17 por ciento de los beneficiarios del STPA, estimado en 4.6 millones poseía doble cobertura dentro del sistema (Bertranou *et al.*, 2012).



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. 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.

El seguimiento de individuos en paneles de ondas sucesivas permitió contabilizar aproximadamente un millón y medio de beneficiarios más que los registrados a partir de Boletines Estadísticos de la Seguridad Social (2012). Si bien no es posible establecer el origen de las diferencias, es posible que éstas se deban a la captación de nuevos jubilados y pensionados que se suman a las cajas previsionales provinciales que no forman parte del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que no son contabilizados en estos boletines.

Cabe destacar que existen importantes limitaciones para contrastar estas cantidades con las difundidas por la Anses en sus boletines. En primer lugar porque la EPH provee información sobre los residentes en aglomerados urbanos que reciben ingresos de jubilación o pensión sin distinguir si éstos provienen o no del SIPA<sup>5</sup>. Además de grupos profesionales específicamente excluidas del SIPA, este sistema no incluye a personas afiliadas a otros sistemas de tipo provincial, local y/o profesional. Al respecto, cabe señalar que las provincias más pobladas de Argentina no transfirieron sus cajas previsionales al SIPA.

En el año 2007 no se relevó la encuesta correspondiente al tercer trimestre y en el cuarto trimestre se renovó 100 por ciento

<sup>5</sup> En 1994 se instituyó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), compuesto por el Régimen Público de Reparto, administrado por la ANSES y el Régimen de Capitalización (derogado a partir de Ley 26.425) administrado por las AFJP. Con la Ley 26.425 de noviembre de 2008, el SIJP es sustituido por el Sistema Integral 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 están excluidas las 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 (ANSES, 2011).

de la muestra, por lo que sólo fue posible construir dos paneles en ese año con la consecuente pérdida de información sobre los individuos que podrían haber comenzado a recibir ingresos previsionales en ese período.

Desde el año 2007 se cuestiona buena parte de la información generada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC), organismo productor de la EPH, debido a la salida de trabajadores altamente calificados de esa Institución. No se evaluó de qué manera esta situación afectó la calidad de la información, ya que esta tarea excede los alcances de este artículo y quizás resulte imposible determinar el perjuicio para las estadísticas públicas del proceso intervención del INDEC.

### *Cobertura previsional y origen migratorio*

En los aglomerados urbanos relevados por la *Encuesta permanente de hogares*, en el último trimestre de 2012 la población limítrofe mostraba mayor grado de envejecimiento que el total de población residente, sin distinción de origen migratorio. Un cuarto de los varones y mujeres limítrofes tenían 60 años o más y una de cada diez mujeres de este origen tenía 70 o más (cuadro 1).

*Cuadro 1.* Distribución por edad de los nacidos en país limítrofe según sexo, Argentina, zonas urbanas, 2012 (%)

Edad (años)	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	100	100	100
Total abs.	377 501	12 322 548	442 543	13 114 464

*Fuente:* Elaboración propia con base en tabulados especiales de la *Encuesta permanente de hogares*. Cuarto trimestre de 2012.

La mayoría de los migrantes limítrofes que se radicaron en Argentina no había concluido estudios de nivel medio y se insertaba en ramas de actividad mano de obra intensiva, como la construcción, la industria manufacturera, especialmente en la industria textil, el servicio doméstico y, en menor medida, en actividades vinculadas a la hotelería y la gastronomía. En general, las actividades que los concentraban 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 la construcción, el comercio minorista y en la reparación de bienes personales. La precariedad laboral se expresa también en la ausencia o discontinuidad de las contribuciones al sistema previsional.

El régimen previsional argentino, con anterioridad al año 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 quienes tenían 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 antes de alcanzar los 18 años, se consideraba esa edad como correspondiente a la fecha de ingreso. 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 documentada por la Dirección de Migraciones. También podían ser considerados válidos para la Anses 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 otorgadas 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 caso, debían acreditar una residencia mínima de veinte años, continuada en el país. La condición de residente se demostraba 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, parientes en condiciones de asistirlos 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 beneficiario 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.

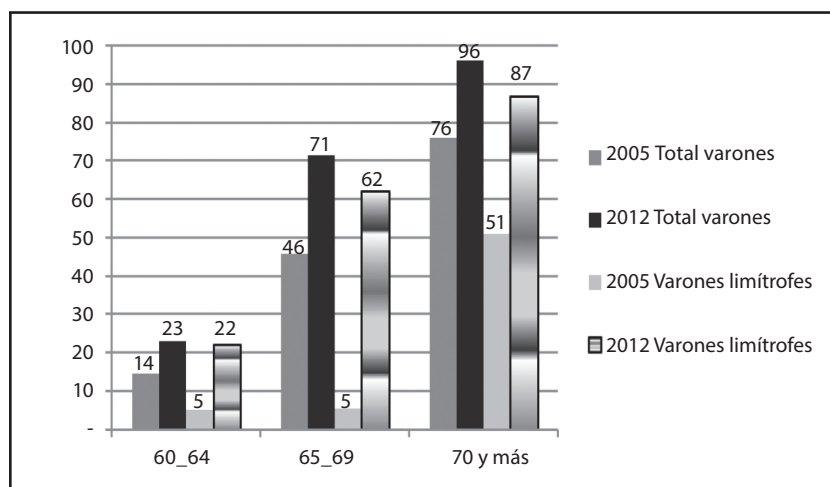
Las modificaciones de la legislación previsional de la segunda mitad de la década facilitaron el acceso de los extranjeros a jubilaciones ordinarias al permitir comprar por moratoria los años de contribuciones faltantes. Respecto a la legislación anterior, permanecieron los requisitos de edad, tiempo 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, de los nacidos en país limítrofe, recibían ingresos de jubilación o pensión sólo cinco por ciento de los varones y 15 por ciento de las mujeres, porcentajes notoriamente menores a los del total de la población de adultos mayores urbanos. Ese año sólo la mitad de los extranjeros limítrofes de 70 años y más recibía ingresos de jubilación o pensión, mientras que en esa condición se encontraba 76 por ciento de los varones y 69 por ciento de las mujeres sin distinción de origen migratorio (gráficas 1 y 2). 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.

Entre 2005 y 2012 creció el porcentaje de perceptores de ingresos previsionales entre los migrantes limítrofes de ambos sexos a partir de niveles notablemente bajos. El crecimiento del nivel de cobertura fue mayor entre los adultos mayores limítrofes que en el total de adultos mayores, sin distinción de origen migratorio, especialmente entre los menores de 70 años. Sólo entre las mujeres limítrofes de 60 a 64 años fue ligeramente menor al del total de mujeres de la misma edad.

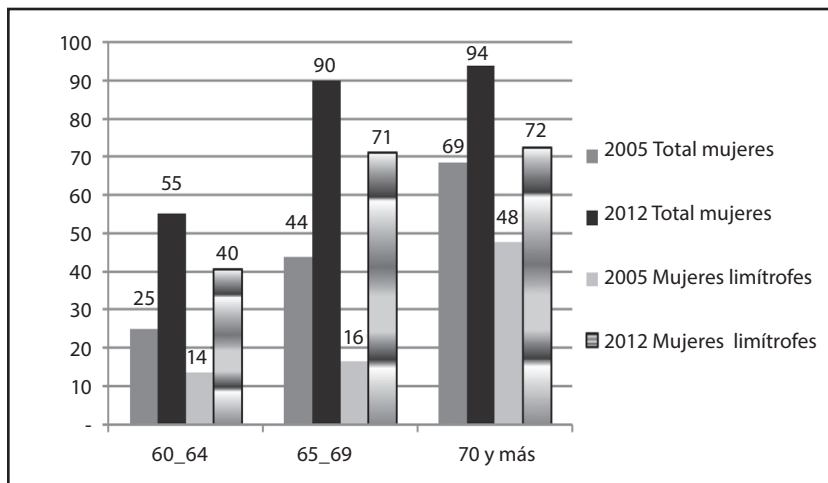
En el período analizado se estrechó la brecha en los niveles de cobertura de los varones limítrofes mayores de 59 años y el total de varones urbanos de la misma edad y entre las mujeres limítrofes de 60 a 69 años y el total de mujeres urbanas de la misma edad. Pese al mayor crecimiento, el nivel de cobertura previsional de la población limítrofe en el año 2012 se ubicó siempre por debajo del correspondiente al total de residentes urbanos del mismo sexo. Las mujeres limítrofes mostraban las mayores carencias, especialmente a partir de los 70 años (gráficas 1 y 2).

Gráfica 1. Varones nacidos en país limítrofe y total de varones perceptores de ingresos de jubilación o pensión, por edad (%), Argentina, zonas urbanas. 2005 y 2012



Fuente: Elaboración propia con base en tabulados especiales de la *Encuesta permanente de hogares*. Segundo semestre de 2005 y cuarto trimestre de 2012.

Gráfica 2. Mujeres nacidas en país limítrofe y total de mujeres perceptoras de ingresos de jubilación o pensión, por edad (%), Argentina, zonas urbanas. 2005 y 2012



Fuente: Elaboración propia con base en tabulados especiales de la *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 25.871* 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 administrativos públicos 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 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. Cabe destacar que es muy baja la cantidad de jubilaciones otorgadas a partir de estos convenios.

*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, entre ellos, a los nacidos en país limítrofe, una subpoblación con acceso restringido a los beneficios previsionales y proveniente de hogares de bajos ingresos.

El cuadro 2 muestra atributos seleccionados de los nuevos beneficiarios de ingresos previsionales del período 2005-2012 nacidos en país limítrofe de 60 años y más. Este cuadro permite observar que entre ellos predominaban:

a) Quienes tenían entre 60 y 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 años y más 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, la Moratoria Previsional les permitió el acceso a jubilaciones por edad avanzada o a jubilaciones ordinarias,<sup>6</sup> al permitir comprar el tiempo de contribuciones exigido;

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

<sup>6</sup> El monto percibido por jubilaciones ordinarias es ligeramente mayor al concedido por jubilaciones por edad avanzada y su percepción exige mayor tiempo de contribuciones.

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

*d)* los casados o unidos (63 y 47 % de los varones y de las mujeres, respectivamente). 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 entre las mujeres las inactivas (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 una quinta parte 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;

*g)* la mitad de los varones y 42 por ciento de las mujeres limítrofes que comenzaron a recibir beneficiarios previsionales en el período 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 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 726 380	N 36 034	N 1 420 842	N 76 356
	100	100	100	100
Edad				
60-64	28	37	38.6	32.7
65-69	41.8	33	24.4	28.8
70 y +	30.3	30	37	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	16	19.8	16.4
Alto	14.7	2.3	8.4	6.6
Relación de parentesco				
Jefe de hogar	77.6	77.5	31	36.7
Cónyuge	11.5	13.4	50.4	39.6
Madre/Padre/Suegro	6.4	4.7	14.4	15
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				
No responde	0.3		0.1	
Ocupado	56.7	57.3	23	18.8
Desocupado	2.6	5	1.2	2.1
Inactivo	40.4	37.7	75.7	79
Quintil de ingresos familiares totales (total EPH)				
Primer quintil (%)	25.5	22.1	27.8	32.2
Segundo quintil (%)	15	18.7	20.9	14.3

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

*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

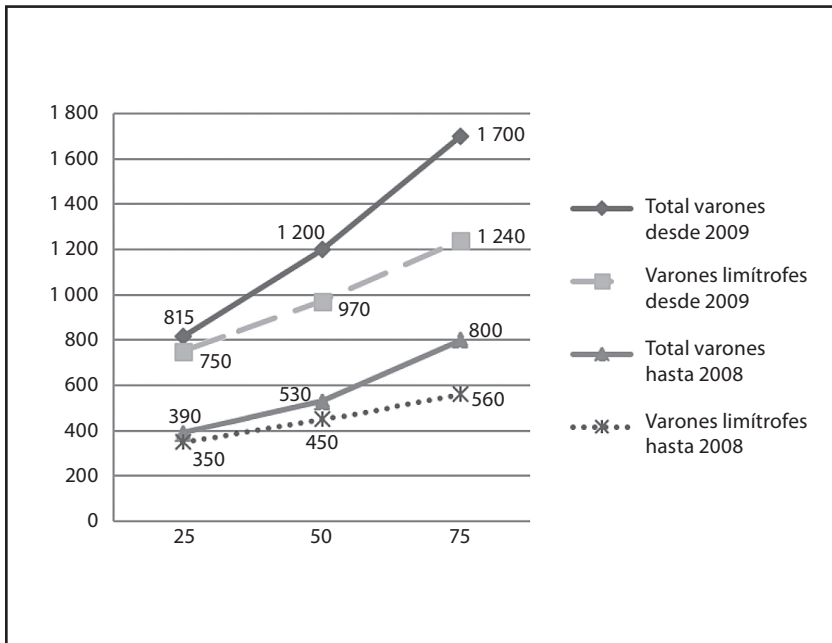
Variables	Total varones	Varones nacidos en país limítrofe	Total Mujeres	Mujeres nacidas en País limítrofe
	N 411 581	N 20 648	N 326 759	N 14 363
	100 %	100 %	100 %	100 %
<b>Categoría ocupacional</b>				
Patrón	14.1	6.5	6.5	13.7
Cuenta propia	40.3	50.6	27	41.7
Obrero o empleado	45.3	42.9	64.2	40.8
Trabajador familiar sin remuneración	0.3	0	2.3	3.8
<b>Grupo de ocupaciones*</b>				
Construcción edilicia y de obras de infraestructura	15.3	33.3		
Almacenaje de insumos, materias primas, mercaderías	1.2	18.3		
Transporte	6.7	13.3		
Comercialización directa	10.7	12	19.2	20.7
de los servicios domésticos			19.5	23.2
Asalariados con descuento jubilatorio o aportes voluntarios al Sistema Previsional (%)	N 186 395	N 8 868	N 210 008	N 5 857
Le descontaban	68.6	80.9	50.8	40.1
Aportaba	5.7	4	4.8	
No le descontaban ni aportaba	25.7	15.1	44.4	59.9

\*Se incluyó sólo a los grupos ocupacionales que concentran a los contingentes más numerosos de trabajadores limítrofes.

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

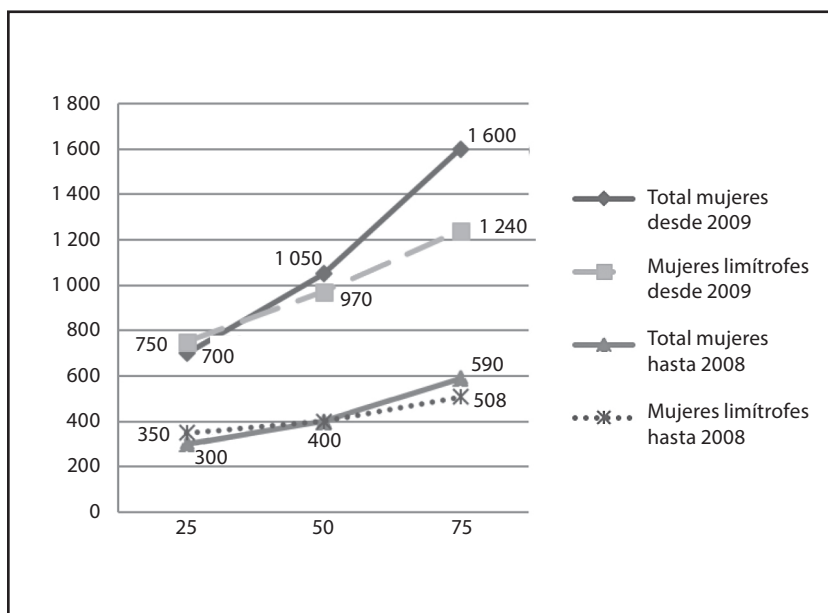
Las gráficas 3 y 4 permiten comparar el nivel de ingresos de jubilación de migrantes y población total, en el momento de ingreso al sistema previsional (hasta 2008 y desde 2009). Muestran que los ingresos previsionales de los nacidos en país limítrofe eran menores a los del total de población en prácticamente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

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



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

*Gráfica 4.* Percentil de ingresos de jubilación y pensión de las mujeres de 60, según país de nacimiento y año en el que comenzaron a percibir ingresos de jubilación o pensión. Argentina (aglomerados urbanos), de 2005 a 2012



*Fuente:* Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones, de 2005 a 2012. Con base en EPH 2005 a 2012.

### *La continuidad laboral postjubilatoria entre los adultos mayores*

Poppolo (2001) señaló la relación entre la participación laboral de los adultos mayores latinoamericanos con la baja cobertura de los sistemas previsionales y el bajo monto de los beneficios otorgados. No obstante, destacó la mayor intensidad de la participación de los no pobres con relación a los pobres e indigentes. Contempla la menor nitidez de la relación entre la participación laboral femenina y la cobertura previsional debido a la interacción con otros factores ya que las mujeres mayoritariamente perciben beneficios previsionales por viudez.

La ampliación de la cobertura previsional y el aumento del monto de los beneficios otorgados 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 receptoras, 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 continuación se analizará los cambios en los atributos laborales de los adultos mayores limítrofes ocupados que comenzaron a recibir jubilaciones y pensiones en el período 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. Casi todos mantuvieron la condición al jubilarse y 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 casi la mitad de los ocupados y el resto pasó a la inactividad. La continuidad laboral posjubilatoria, observada en casi la mitad de los varones y mujeres limítrofes, y el paso de la inactividad al empleo luego de la jubilación 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 años y más 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	50.6	20 648
Inactivo	4.2	0	95.8	13 591
Mujeres				
Ocupado	56.3	0	43.7	14 363
Inactivo	15.5	0	84.5	60 354

*Nota:* Por la cantidad reducida de desocupados no fue considerada la variación de la condición de actividad de éstos.

*Fuente:* Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones 2005-2012. Con base en la EPH 2005-2012.

En el cuadro 5 se muestra las variaciones en la intensidad de la ocupación<sup>7</sup> de los nuevos beneficiarios entre el primer y segundo relevamiento de cada panel.

Entre los migrantes limítrofes se observa 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 posjubilatoria y uno de retiro gradual, en una fracción de las mujeres ocupadas plenas y sobreocupadas (cuadro 5). 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.

Un porcentaje menor de varones y mujeres limítrofes ocupados y sobreocupados continuó trabajando la misma cantidad de horas

<sup>7</sup> 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.

semanales y que una fracción de mujeres redujo voluntariamente la intensidad de trabajo al comenzar a percibir ingresos previsionales, al pasar de la sobreocupación a la ocupación plena o de la ocupación plena a la subocupación horaria no demandante.

*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 años y más que comenzaron a percibir ingresos de jubilación y pensión según sexo. 2005-2012.  
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	Sobreocup. horaria	
Varón					
Ocupación plena	56.6	0	41.1	2.3	12 610
Sobreocupación horaria	38.7	0	30	31.3	6 607
Mujer					
Ocupación plena	45.9	7.5	44.2	1.4	6 379
Sobreocupación horaria	18.1	7.7	13.4	58.6	3 928

*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.

*Fuente:* Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones, 2005-2012. Con base en la EPH 2005-2012.

Entre los ocupados nacidos en país limítrofe que comenzaron a percibir ingresos previsionales mantuvieron la ocupación en el segundo relevamiento 38 por ciento de los varones y 43 por ciento de las mujeres. Pasaron a la inactividad 51 por ciento de los varones y 44 por ciento de las mujeres y cambiaron de ocupación 11 por ciento de los varones y 14 por ciento de las mujeres. 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. 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 (cuadros 6 y 7).

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

Grupo ocupacional en el primer relevamiento	Grupo ocupacional en el segundo relevamiento				Porcentajes del grupo en el total de ocupados del primer relevamiento	Total Absoluto
	Mant.	Dife.	Inactivo o desoc.	Total (%)		
de la construcción edilicia y de obras de infraestructura	17.6	0.8	81.6	100	33.3	6 873
del almacenaje de insumos, materias primas, mercaderías	100	0	0	100	18.3	3 785
del transporte	5	50.4	44.7	100	13.3	2 741
de la comercialización directa	71.6	9.9	18.5	100	12	2 483
Total grupos ocupacionales	38.3	11.1	50.6	100	100	20 648

*Fuente:* Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones 2005-2012. Con base en EPH 2005-2012.



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

Grupo ocupacional en el primer relevamiento	Grupo ocupacional en el segundo relevamiento				Porcentajes del grupo en el total de ocupados del primer relevamiento	Total Absoluto
	Mant.	Dif.	Inactiva o desoc	Total (%)		
de los servicios domésticos	72	26.5	1.6	100	23.2	3 328
de la comercialización directa	33.6	8.2	58.3	100	20.7	2 968
Total grupos ocupacionales	42.9	13.4	43.7	100	100	14 363

*Fuente:* Base de nuevos perceptores de ingresos de jubilaciones y pensiones 2005-2012. Con base en EPH 2005-2012.

### *Conclusiones*

La posibilidad de acceder a ingresos previsionales depende de la historia laboral y de la densidad de las contribuciones al sistema previsional de cada individuo. También resulta de las características de los sistemas previsionales en cada país, en particular de la dinámica y alcance de sus componentes contributivo y no contributivo. Así, los adultos mayores con historias laborales precarias y contribuciones al sistema previsional inexistentes o intermitentes sólo pueden acceder a ingresos regulares en la vejez, principalmente a través de jubilaciones no contributivas.

Históricamente, la mayoría de los migrantes limítrofes residentes en Argentina 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, organizado sobre una base contributiva y con bajo desarrollo del componente no contributivo, se tradujo en la bajísima proporción de adultos mayores limítrofes con ingresos de jubilación o pensión en 2005.

En ese momento, el Régimen previsional Argentino contemplaba el otorgamiento de pensiones por edad avanzada a los migrantes con 70 años o más sin ingresos previsionales, con 30 años de residencia ininterrumpida en el país y, por lo 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 limitaba 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, mejoró la inclusión de los adultos mayores limítrofes en el sistema previsional. 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.

Debido a la relevancia de los ingresos previsionales en la decisión de continuar en actividad se analizaron los cambios en la parti-

cipación laboral de los adultos mayores limítrofes al jubilarse. 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 posjubilatoria, 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 Argentina.

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 previo-

nales 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 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 enfrenten 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.

La promoción del acceso de los migrantes al sistema previsional no fue un propósito específico de los cambios en la política previsional, aunque éstos pueden considerarse ejemplos de “buena práctica” que redujeron parcialmente las barreras de acceso a los beneficios previsionales. No obstante, persiste un obstáculo para su remoción completa, derivados del plazo mínimo de 30 años de residencia ininterrumpida en el país, la cantidad de años de contribuciones y la edad mínima exigida. De este modo se limita el acceso a quienes tienen menos tiempo de residencia, en muchos casos, migrantes recientes más jóvenes que por accidentes o enfermedades quedan incapacitados para trabajar o mueren y que no pueden recibir jubilaciones o pensiones por invalidez o dejarlas en herencia a los familiares sobrevivientes.

La caracterización de los nuevos beneficiarios previsionales de origen limítrofe es un primer paso en la indagación del impacto de la reforma previsional en las condiciones de vida de los adultos mayores migrantes. Éste es un terreno que en este artículo fue explorado en sus aspectos más generales y que merece ser objeto de investigaciones futuras.

## *Referencias*

- AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), 2011, *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, inclusión e igualdad Julio de 2011*. Observatorio de la Seguridad Social, ANSES, Buenos Aires, Argentina, en <[http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/Cobertura%20SIPA\\_Cuadernillo.pdf](http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/Cobertura%20SIPA_Cuadernillo.pdf)>, consultado el 13 de noviembre de 2015.
- ALÓS, Marcelo; Ignacio APELLA, Carlos GRUSHKA y Marcelo MUÑOZ, 2008, “Participation of Seniors in the Argentinian Labour Market: An Option Value Model”, *International Social Security Review*, International Social Security Association, vol. 61, núm. 4, october-december, pp. 25-49, en <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-246X.2008.00322.x/full>>, consultado el 13 de noviembre de 2015. 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>>, consultado el 13 de noviembre de 2015.
- BERTRANOU, Fabio; Oscar CETRÁNGOLO, Carlos GRUSHKA y Luis CASANOVA, 2012, “Más allá de la privatización y la restatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad”, *Desarrollo Económico*, Argentina, Instituto de Desarrollo Económico y Social, vol. 52, núm. 205, abril-junio, pp. 3-30.
- BIRGIN, Haydee y Laura PAUTASSI, 2000, *La perspectiva de género en la reforma previsional*, en <[http://www.cepal.org/mujer/proyectos/pensiones/publicaciones/word\\_doc/birgin-pautassi.pdf](http://www.cepal.org/mujer/proyectos/pensiones/publicaciones/word_doc/birgin-pautassi.pdf)>, consultado el 13 de noviembre de 2015.
- BRAVO-ALMONACID, Florencia, 2011, *Políticas sociales para la vejez. Un análisis de caso*. Ponencia presentada a las XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Ciudad de Neuquén, Argentina, 21-23 de septiembre de 2011, en <<http://www.redae-pa.org.ar/jornadas/xijornadas/sesiones/S21/s21bravoalmonacid.pdf>>, consultado el 13 de noviembre de 2015

- BOLETÍN ESTADÍSTICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2012, Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2do trimestre, pp. 1-55, en <[http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/BESS\\_2trim\\_2012.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/BESS_2trim_2012.pdf)>, consultado el 13 de noviembre de 2015.
- CALABRIA, Alejandro; Analía CALERO, Vanesa D'ELIA, Julio GAIADA y Sergio ROTTENSCHWEILER, 2012, "Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad CIRIEC-España", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, España, CIRIEC-España, núm. 74, abril, pp. 285-311, en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17423124011>>, consultada el 13 de noviembre de 2015.
- GINNEKEN, Wouter Van, 2013-12, "Social Protection for Migrant Workers: National and International Policy Challenges", *European Journal of Social Security*, vol. 15, núm. 2, pp. 209-221, en <[http://www.ejss.eu/pdf\\_file/ITS/EJSS\\_15\\_02\\_0209.pdf](http://www.ejss.eu/pdf_file/ITS/EJSS_15_02_0209.pdf)>, consultado el 13 de noviembre de 2015.
- HUENCHUAN, Sandra y José Miguel GUZMÁN, 2006, *Seguridad económica y pobreza en la vejez: Tensiones, expresiones y desafíos para políticas*, ponencia presentada en la Reunión de Expertos en Pobreza y Población en América Latina y el Caribe, 14 y 15 de noviembre 2006, CEPAL (Mimeo), Santiago, Chile, en <[http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/27255/huenchuan\\_guzman.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/27255/huenchuan_guzman.pdf)>, consultado el 13 de noviembre de 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (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, Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en <<http://www.indec.gov.ar>>, consultado el 12 de noviembre de 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC), 2012, Tabulados básicos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) Puntual, Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en <<http://www.indec.gov.ar>>, consultado el 13 de noviembre de 2015.
- POPOLO, Fabiana del, 2001, *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*, Santiago de Chile, Chile, CELADE/División de población, (Serie Población

y Desarrollo, núm. 19), en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/9259/LCL1640.pdf>>, consultada el 27 de Septiembre de 2013.

PRADO Antonio y Ana SOJO, editores, 2010, *Envejecimiento en América Latina: sistemas de pensiones y protección social integral*, Santiago de Chile, Chile, Comisión Económica para América Latina, (Libros de la CEPAL, núm. 110), en <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2567>>, consultado el 13 de noviembre de 2015.

RIBOTTA, Bruno; María Marta Santillán y Enrique Peláez, 2011, *Una revisión de las fuentes de datos socio-demográficos disponibles para el estudio del envejecimiento y del adulto mayor en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos futuros*, XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Neuquén, Argentina, 21-23 de septiembre, en <[http://www.redaepa.org.ar/jornadas/xijornadas/sesiones/S01/s01ribotta\\_etal.pdf](http://www.redaepa.org.ar/jornadas/xijornadas/sesiones/S01/s01ribotta_etal.pdf)>, consultado el 13 de noviembre de 2015.

SALA, Gabriela, 2012, “Cobertura previsional, empleo y desempleo entre los adultos mayores argentinos”, *Revista latinoamericana de Población*, Brasil, Asociación Latinoamericana de Población, año 6, núm. 11, julio-diciembre, en <[http://www.alapop.org/2009/images/stories/alap/relap11/relap\\_11\\_04.pdf](http://www.alapop.org/2009/images/stories/alap/relap11/relap_11_04.pdf)>, consultado el 13 de noviembre de 2015.

TOKMAN, Víctor, 2008, “Movilidad internacional de personas y protección social”, *Macroeconomía del desarrollo*, Chile, Banco Interamericano de Desarrollo, núm. 67, en <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/33896/LCL2913\\_P.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/33896/LCL2913_P.pdf)>, consultado el 13 de noviembre de 2015.