

02. MIGRANTES Y POLÍTICAS SOCIALES: UN ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL NACIONAL Y SU VÍNCULO CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Ariel Lieutier

INTRODUCCIÓN

La Argentina tiene una larga historia de migraciones y desde sus comienzos como nación se vio fuertemente atravesada por la incorporación de grandes contingentes de personas provenientes de otras latitudes.

Sin embargo, por más extendido y sostenido que haya sido este proceso, la inserción de las distintas corrientes migratorias no ha sido homogénea, y, en este sentido, no es posible hablar de “los migrantes” como un todo, sino que por el contrario se trata de un universo complejo y diverso.

En septiembre de 2015 y luego de años de debate, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 y se aprobaron los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En esta línea, los colectivos de migrantes constituyen una porción importante de la población directamente involucrada en el cumplimiento de buena parte de los 17 ODS.

Más allá de las referencias explícitas que se incluyen dentro de algunas de las metas de los ODS, el impacto que éstos tienen sobre las condiciones de vida de los migrantes es mucho más amplio y extendido. En efecto, la erradicación de la pobreza, la promoción de una vida sana y el bienestar, el acceso al agua y al saneamiento, el fomento del empleo decente y la reducción de la desigualdad son algunos de los objetivos que deben plasmarse en iniciativas concretas y que impactan en la población migrante, en línea con el espíritu de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

El lanzamiento de esta nueva agenda de desarrollo plantea la necesidad de monitorear la evolución e intensidad de los esfuerzos realizados por la República Argentina para la conquista de los nuevos objetivos.

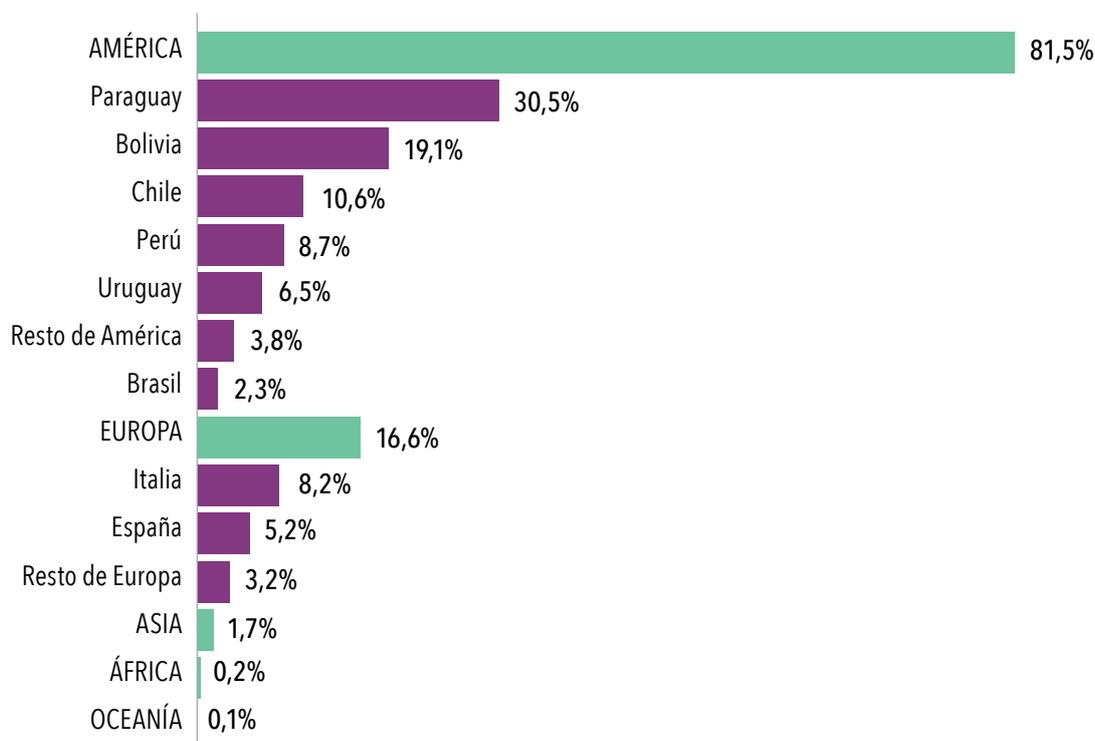
En el presente artículo se presenta una síntesis de los resultados obtenidos la investigación realizada para la elaboración de informe “Escenario

Base para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados a las condiciones de vida de los migrantes a través del Gasto Público Social Nacional". En el mismo se realizó un exhaustivo análisis de los diferentes programas que componen el gasto social y se desarrolló una metodología que permitió la realización de una estimación confiable de los recursos que, en concepto de gasto social, la administración pública nacional destina al cumplimiento de los ODS que tienen impacto en la población migrante de nuestro país.

LOS MIGRANTES EN LA ARGENTINA

Según los datos del Censo 2010 (INDEC) en la Argentina viven 1,8 millones de migrantes, lo que representa el 4,5% del total de la población. Del total de migrantes el 81% son personas provenientes de otros países del continente americano, en este sentido la colectividad más importante es la paraguaya (30% del total de migrantes), seguido por la población proveniente de Bolivia (19%), Chile (11%) y Perú (9%). La población proveniente de Europa representa el 17% del total de migrantes donde se destaca la migración italiana y española que representan el 8% y 5% del total de migrantes. Por su parte, la población proveniente de Asia, África y Oceanía tiene un peso menor con 1,7%, 0,2% y 0,1% respectivamente.

Gráfico 1: Población migrante en Argentina por continente y país de procedencia, 2010



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2010 - INDEC

En líneas generales se puede afirmar que mayormente se trata de una población consolidada en nuestro país, con muchos años de residen-

cia. Al momento del Censo 2010 el 71% de los migrantes llevaban más de 10 años viviendo en la Argentina.

Cuadro 1a: Años de llegada y continente de procedencia en el total de migrantes

CONTINENTE	AÑO DE LLEGADA AL PAÍS		
	Antes de 1991	Entre 1991 y 2001	Después de 2002
AMÉRICA	37%	17%	27%
EUROPA	15%	0,70%	1,30%
ASIA	0,80%	0,50%	0,40%
ÁFRICA	0,10%	0,00%	0,10%
OCEANÍA	0,00%	0,00%	0,10%
Total	53%	18%	29%

Cuadro 1b: Años de llegada entre los migrantes procedentes de un mismo continente

CONTINENTE	AÑO DE LLEGADA AL PAÍS			Total
	Antes de 1991	Entre 1991 y 2001	Después de 2002	
AMÉRICA	46%	21%	33%	100%
EUROPA	88%	4%	8%	100%
ASIA	47%	29%	24%	100%
ÁFRICA	50%	0%	50%	100%
OCEANÍA	0%	0%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a Censo 2010 - INDEC

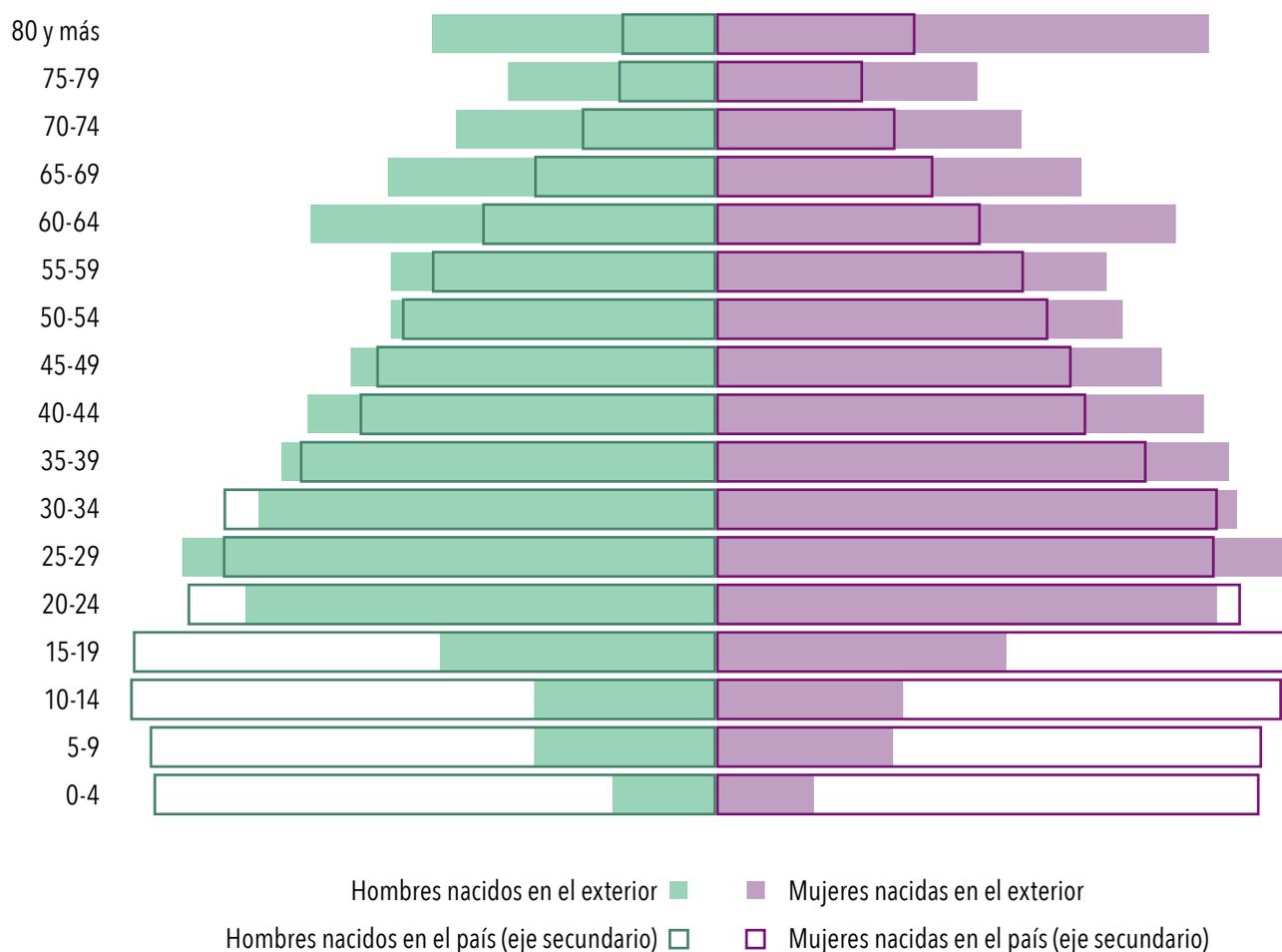
Como se desprende del cuadro anterior, y tal como resulta evidente dadas las diferentes corrientes migratorias que tuvieron lugar en nuestro país, la población que en términos relativos tiene mayor tiempo de permanencia en nuestro país es la europea: el 92% de las personas provenientes de dicho continente arribaron al país antes de 2001 (y el 88% lo hizo antes de 1991).

En este sentido la migración americana es en términos relativos más reciente, así y todo el 67% de los migrantes americanos llegaron al país antes de 2001. Sin embargo, dentro de ese colectivo es posible encontrar colectividades donde la mayoría de sus miembros llevan muchos años viviendo en nuestro país y otras de más reciente llegada.

Cuando se analizan las pirámides poblacionales de los migrantes se observa, como es esperable, a una población fuertemente consolidada y con muchos años de residencia, que la estructura

demográfica presenta características de una población envejecida, mucho más si se la compara con la de los nacidos en el país.

Gráfico 2: Pirámides poblacionales de migrantes y no migrantes



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2010 - INDEC

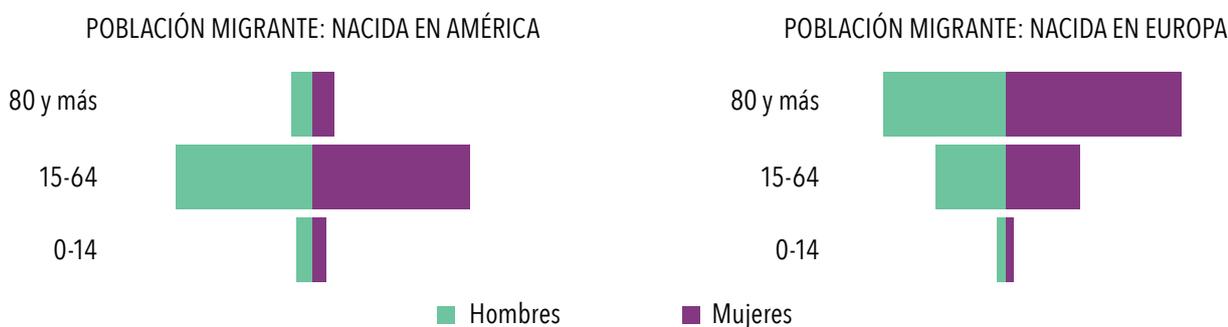
Ahora bien, la estructura poblacional de los migrantes que se observa en el gráfico anterior permite corroborar la existencia de una porción importante de extranjeros que lleva muchos años en el país y que ha envejecido en él. Sin embargo, también se destaca el bajísimo peso

que tienen los niños y niñas extranjeros, lo que permite inferir que mayormente las migraciones que recibe Argentina son de personas jóvenes que arriban sin hijos, y en todo caso constituyen sus familias en este país y tienen hijos argentinos.

Si a la pirámide poblacional que mostramos previamente se la desagrega en diferentes pirámides tomando en consideración el continente del cual proviene dicha migración se observa que mientras el grueso de la población europea (65%) se ubica en las franjas etarias mayores a 65 años (es decir la etapa de la vida que se considera pasiva en términos laborales), la gran mayoría de la

población proveniente de América (79%) se ubica entre 15 y 64 años (las edades que se suelen considerar activas para el mercado de trabajo) y sólo el 12% es mayor a 65 años. Esto se debe a la fuerte presencia que todavía conserva la población europea que formó parte de la última gran oleada migratoria arribada a la Argentina en el marco de la segunda posguerra mundial.

Gráfico 3: Pirámide poblacional por región de procedencia

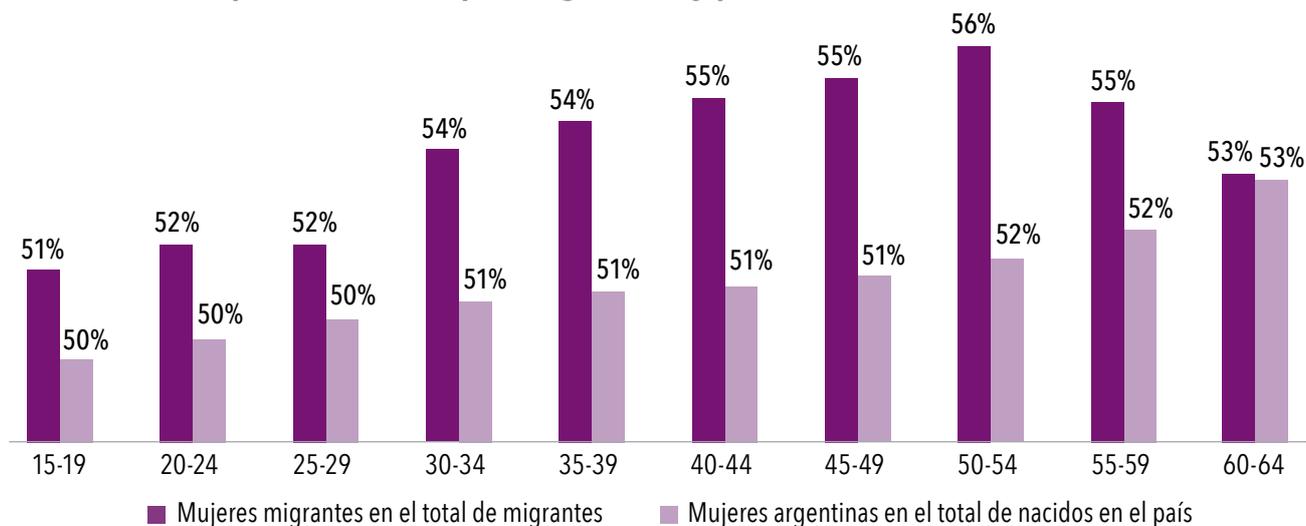


Fuente: elaboración propia en base a Censo 2010 - INDEC

Finalmente, un aspecto que vale la pena destacar es que del total de migrantes el 54% son mujeres, este valor es más elevado al peso que

las mujeres argentinas tienen sobre el total de la población nacida en el país (51%).

Gráfico 4: Participación femenina por rango etario y procedencia



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2010 - INDEC

MIGRANTES Y POLÍTICAS SOCIALES

La sanción de la Ley N° 25.871 constituyó un hito fundamental en el ordenamiento jurídico que rige las condiciones de admisión, ingreso, permanencia y egreso de todas las personas migrantes en la Argentina.

Esta norma reemplazó a la Ley N° 22.439 (conocida como “Ley Videla”) que databa de la última dictadura militar y había sido concebida bajo una mirada restrictiva de las migraciones. En cambio, la Ley vigente adopta un enfoque de derechos, y establece entre sus principios fundamentales la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, considerando a la migración como un derecho esencial e inalienable de la persona, que debe ser garantizado sobre “la base de los principios de igualdad y universalidad”.

Esta igualdad de trato incluye las condiciones de acceso de las personas migrantes a las diferentes políticas de protección social, al acceso a la educación y la salud, y se consigna que la irregularidad en la documentación migratoria no puede en ningún caso ser obstáculo para el acceso a dichos derechos.

En este sentido la Ley N° 25.871 brinda un marco amplio que implica, a priori, que los migrantes tendrían el mismo derecho que los nacionales para acceder a los diferentes programas incluidos en el gasto social. Este rasgo normativo, tiene su correlato en la organización presupuestaria de la Administración Pública Nacional, cuando se analizan los 209 programas que componen

el GPSN se observa que la mayoría de ellos no tiene criterios de exclusión para los migrantes.

Cabe destacar que los programas que forman parte del GPSN de los cuales están excluidos los migrantes son aquellos vinculados a prestaciones de la seguridad social y/o cobertura de salud de miembros de las fuerzas armadas y de seguridad. En estos casos la exclusión a los migrantes no proviene de las características del programa sino de los requisitos existentes para el ingreso a las fuerzas, donde tener la nacionalidad argentina es una condición excluyente¹.

La contracara de esto es que dentro de estos programas del GPSN no existe ninguno que tenga como destinatario específico y exclusivo a los migrantes, cuestión que está estrechamente asociada al derecho que les asiste para acceder a los diferentes programas en condiciones equiparables a los nacionales.

¹ En un sentido estricto los migrantes podrían ser beneficiarios de las prestaciones previsionales de las fuerzas de defensa y seguridad, como pensionados. Algo similar sucede en el caso de la cobertura de salud de estos colectivos, en los que migrantes pueden acceder como parte del grupo del titular. No obstante, dado que para acceder a las mismas el titular tiene que ser, o haber sido, miembro de una fuerza que excluye expresamente la posibilidad de que sea integrada por extranjeros, se optó por considerar a estos programas como excluyentes para los migrantes.

Esta situación, como veremos más adelante, complejiza el análisis y la estimación del GPSN con impacto en migrantes, ya que no basta con identificar los programas que alcanzan a este colectivo, sino que es necesario cuantificar el peso que los migrantes tienen dentro de los beneficiarios de cada uno de ellos.

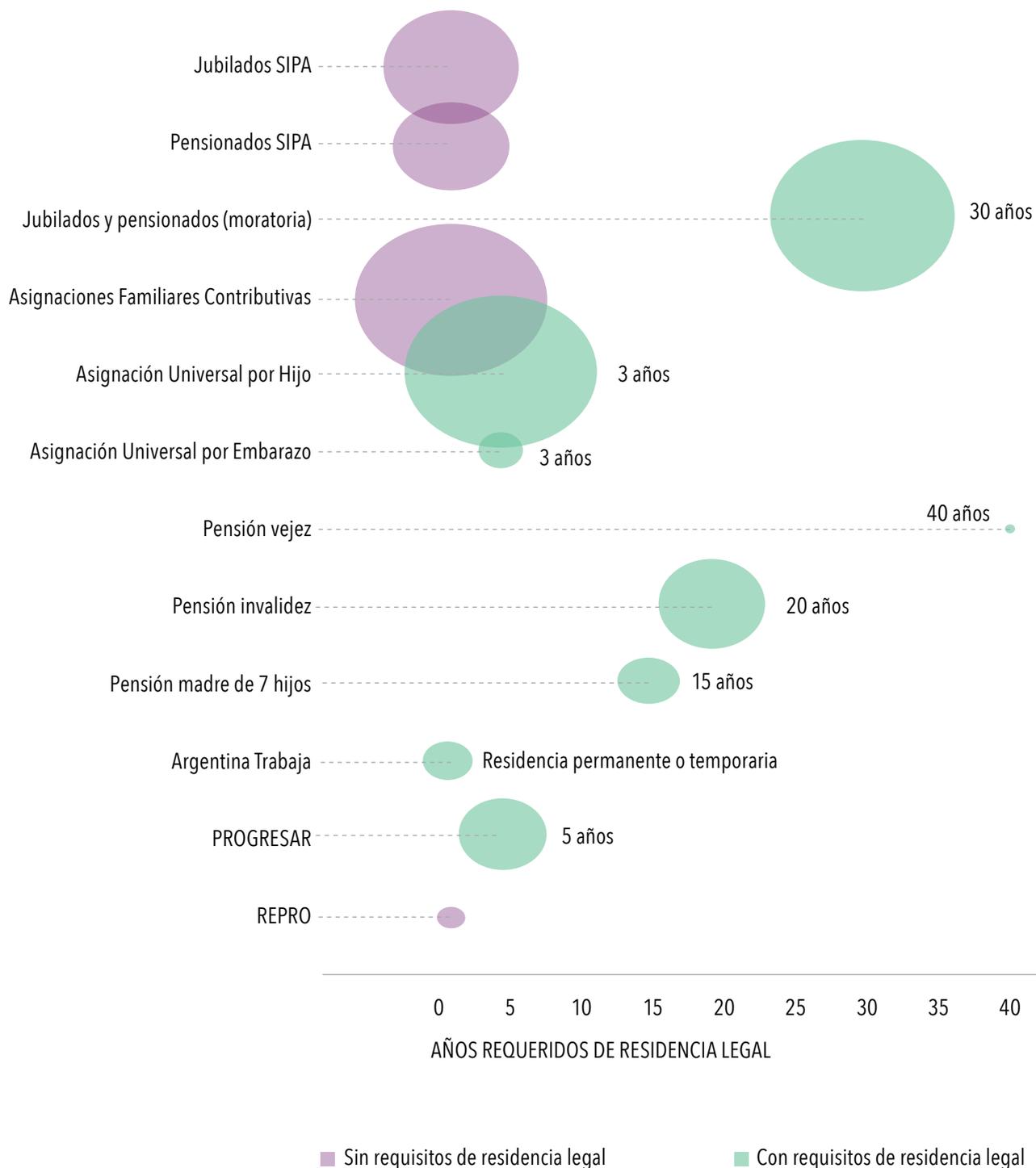
GASTO SOCIAL Y REQUISITOS NORMATIVOS PARA EL ACCESO A PROGRAMAS SOCIALES PARA LA POBLACIÓN MIGRANTE

Previamente, hemos señalado que dentro de los programas presupuestarios que conforman el GPSN, había muy pocos que excluían la posibilidad de que los migrantes accedan a ellos. No obstante, es frecuente que para acceder a las prestaciones y programas sociales los migrantes tengan que cumplimentar con requisitos, en muchos casos muy exigentes, de años de residencia.

En el gráfico que se presenta a continuación se resumen los diferentes requisitos en términos de residencia legal que se plantean en cada uno de los programas de GPSN que revisten mayor importancia en términos de población cubierta y relevancia presupuestaria, donde se destaca que la mayoría establece una cantidad mínima de años de residencia para acceder a las prestaciones de los mismos. A su vez, también se debe resaltar que el criterio que prima no se centra en el carácter temporario o permanente de la residencia, sino en la cantidad de años de la misma.

La variedad de tipos de restricciones obedece en parte al tipo de prestación social, pero también al momento histórico en el que se diseñó el programa. Solo por citar algunos ejemplos, el caso de las pensiones no contributivas, que tienen los requisitos más restrictivos, datan de mediados del siglo XX y su marco normativo actual se aprobó a comienzos de la década del noventa (Ley N° 24.018 de 1991), mientras que la Asignación Universal por Embarazo y el PROGRESAR son programas creados en 2011 y 2014, respectivamente. Se observa así una tendencia a la igualación de los derechos en el acceso a estos programas por parte de la población migrante y no migrante.

Gráfico 5: Principales programas de transferencia de ingresos por requisitos de residencia legal para población migrante



Nota: tamaño de la esfera refiere a la cantidad de beneficiarios de cada programa

Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente y Ministerio de Hacienda (2015)

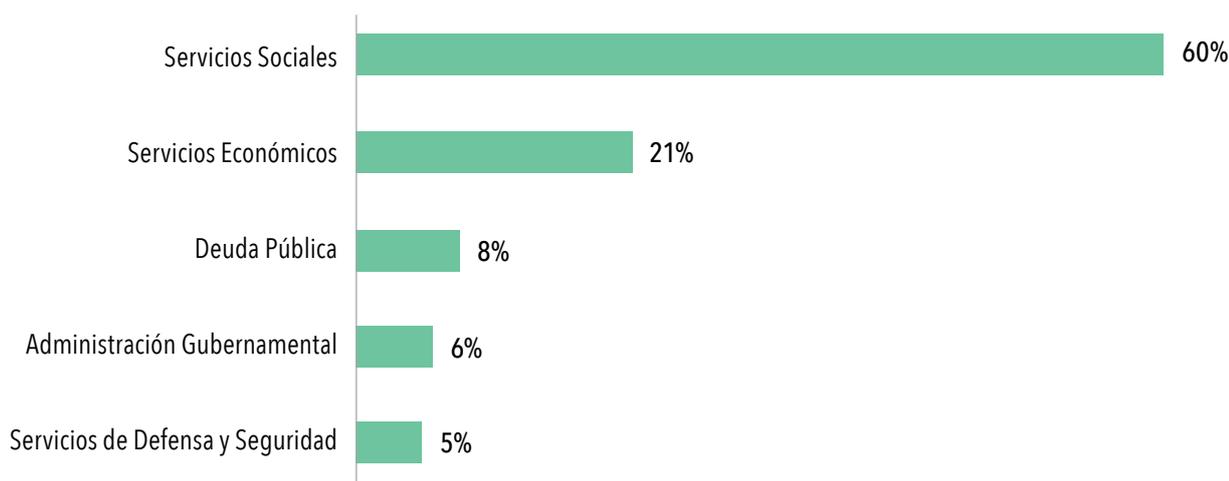
Vale aclarar que en el caso de las jubilaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), no existen condiciones especiales para migrantes, sino que deben contar con los mismos requisitos que la población no migrante: 30 años de aportes mediante un trabajo registrado, por lo tanto, implícitamente se requiere que esté radicado en el país al menos por dicho plazo.

En tanto que para el caso de quienes acceden al derecho previsional mediante las moratorias previsionales se añade una condición que exige tener DNI argentino y un mínimo de 30 años desde la fecha de inicio del plan jubilatorio.

METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DEL GPSN VINCULADO A LA POBLACIÓN MIGRANTE

El gasto público del gobierno nacional en 2015 alcanzó \$1.431.662 millones y representó el 24,5% del PIB. En particular, como se observa en el gráfico N°6, el gasto en servicios sociales conformó la finalidad más importante al explicar el 60% del gasto público nacional. Ella se compone de las funciones de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo y agua potable y alcantarillado, y se encontraba organizado en 209 programas.

Gráfico 6: Gasto público del gobierno nacional por finalidades



Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación (2015)

Para la estimación del gasto social vinculado a la población migrante se partió de relevar la totalidad de los 209 programas presupuestarios en los que se encuentra organizado el GPSN, y siguiendo la metodología desarrollada en UNICEF y Ministerio de Economía (2004), se clasificó a cada uno de dichos programas en cuatro grupos en función del impacto que los mismos tienen sobre la población migrante:

a) **Específico:** se trata de programas e iniciativas dirigidos específicamente a la población objetivo. En estos casos, el monto total con el que cuenta el programa presupuestario impacta directamente en la población objetivo. Como fuera señalado previamente, en el caso particular de los migrantes dentro del GPSN no hay programas específicos destinados a ellos.

b) **Ponderado:** son acciones dirigidas a un grupo poblacional más amplio, pero que tienen impacto en la población objetivo. Es decir, se trata de programas presupuestarios que, si bien no están destinados exclusivamente a una población puntual (en este caso los migrantes), ésta se encuentra incluida dentro de sus beneficiarios. En estos casos, para cuantificar el monto de los recursos que impacta en la población bajo estudio es necesario estimar (ponderar) el peso que la población específica (en este caso los migrantes) tienen en el total de beneficiarios.

c) **Bien público:** se trata de políticas encargadas de la provisión de los llamados "bienes

públicos puros" para los cuales conceptualmente no es posible identificar un beneficiario o grupos de beneficiarios en particular sino que tiene impacto en el conjunto de la sociedad de una manera generalizada (defensa, seguridad, campañas de prevención de enfermedades, algunos bienes y servicios culturales). A diferencia del gasto "ponderado" los recursos destinados a los bienes públicos no son divisibles y por lo tanto no corresponde asignar un porcentaje del total a una población puntual, por ello se optó por reportar dicho gasto por separado.

d) **Excluidos:** programas o políticas cuyo diseño y/o requisitos de acceso no contemplan o directamente impiden el acceso de la población objetivo a las mismas. En el caso de los migrantes se trata de unos pocos programas destinados a brindar servicios sociales a los miembros de las fuerzas de seguridad.

Con los criterios definidos previamente se procedió a agrupar los 209 programas que componen el GPSN: 80 de ellos se refieren a la producción de "bienes públicos", 12 excluyen la posibilidad que los migrantes sean beneficiarios de los mismos, y 117 se tratan de gasto ponderado que está en condiciones de considerarse con impacto en la población migrante. Como se muestra en el cuadro siguiente, éste último grupo no sólo es el más numeroso, sino que representa el 91,1% del GPSN.

Cuadro 2: Clasificación de los programas del GPSN

ALCANCE SOBRE MIGRANTES	CANTIDAD DE PROGRAMAS	DEVENGADO EN MILLONES de %	PARTICIPACIÓN EN EL GPSN
Bien Público	80	38.565	4,5%
No corresponde	12	37.866	4,4%
Ponderado	117	785.383	91,1
Total general	209	861.814	100%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda (2015)

Ahora bien, para obtener la estimación del GPSN con impacto en migrantes es necesario “distribuir” el monto incluido bajo el concepto de gasto ponderado diferenciando que porcentaje del mismo se destina a la población migrante, del que tiene como destinatario a población no migrante, cuestión que reviste complejidad, toda vez que la robustez de la estimación residirá en la fortaleza de los indicadores que se utilicen como ponderadores.

Para distribuir el gasto al que se hace referencia el párrafo anterior se definieron 31 indicadores, a partir de 5 fuentes de información diferentes -SINTyS (2016-2017), Secretaría de Políticas Universitarias (2015), listado de adjudicatarios de sorteos para créditos a la vivienda del PRO-CREAR (2013-2016), Encuesta Permanente de Hogares (2015) y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010).

• **SINTyS²**: son los que tiene mayor grado de fiabilidad dado que se trata de registros administrativos. Mediante indicadores construidos en base a datos del SINTyS se distribuyeron un total de 17 programas³, los que concentran el grueso del gasto destinado a migrantes.

• **Secretaría de Políticas Universitarias**: para distribuir el gasto universitario se utilizó un ponderador construido en base a los registros administrativos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU).

• **PROCREAR**: el gasto de esta línea de créditos para la vivienda se distribuyó de acuerdo con el detalle de adjudicatarios en los últimos cuatro sorteos para los cuales se cuenta con información⁴.

² El SINTyS coordina el intercambio de información tributaria y social entre organismos nacionales, provinciales y municipales. En su decreto reglamentario y otras leyes del plexo normativo nacional se establece que determinados organismos (ANSES, AFIP, RENAPER, entre otros) deben integrar en dicho sistema su información registral, lo que facilita una identificación uniforme y homogénea de las personas físicas y jurídicas.

³ En algunos casos en los que no se contaba con información disponible para el año 2015, se utilizaron periodos posteriores.

⁴ De las 133.941 personas que resultaron adjudicatarias en estos sorteos, un 1,34% (1.801 personas) son migrantes (2013-2016).

- **EPH:** para los programas en los cuales no se contaba con registros administrativos se construyeron ponderadores de distribución del gasto en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

- **CENSO 2010:** en 3 casos donde no había registros administrativos y la información brindada por la EPH era deficiente o directamente no existía se recurrió al Censo Nacional de Población 2010.

La determinación de estas fuentes de información se definió de acuerdo con una jerarquía de calidad en la cual en primer lugar primó la información registral de SINTyS (fundamentalmente para programas de transferencia de ingresos), luego fuentes sectoriales (es el caso de la Secretaría de Políticas Universitarias y de los sorteos del PROCREAR) y finalmente información de la EPH 2015 y el Censo 2010.

En estos dos últimos casos el criterio de selección buscó dar prioridad a la información más actualizada en relación al ejercicio fiscal analizado (2015), para pasar a información menos actualizada pero con mayor representatividad estadística para casos específicos (cobertura rural o conjuntos poblacionales más reducidos en los que las estimaciones por EPH tienen muy baja potencia estadística).

A continuación se detalla cada uno de los indicadores utilizados⁵ para distribuir el gasto correspondiente a los programas “ponderados”:

⁵ En el Anexo 2 se presenta la vinculación de cada uno de ellos con los programas presupuestarios.

Cuadro 3: Detalle de indicadores para la distribución del gasto ponderado con alcance en migrantes

FUENTE / INDICADOR	COEFICIENTE
Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010)	
Empleados públicos provinciales y municipales migrantes sobre empleados públicos provinciales y municipales totales (solo en provincias con cajas transferidas)	2,09%
Trabajadores rurales migrantes / trabajadores rurales totales	3,57%
Encuesta Permanente de Hogares 2015	
Adultos mayores migrantes en el primer y segundo quintil sobre adultos mayores del primer y segundo quintil	12,14%
Menores de 18 años migrantes que asisten al colegio sobre menores de 18 años totales que asisten al colegio	1,39%
Menores de 18 años migrantes sobre menores de 18 años totales	1,12%
Migrantes cursando estudios universitarios y/o terciarios sobre alumnos universitarios y/o terciarios totales (en instituciones públicas)	2,03%
Migrantes en AMBA sobre población total de AMBA	6,88%
Migrantes en empleos formales sobre ocupados en empleos formales	4,08%
Migrantes en empleos no registrados sobre ocupados en empleos no registrados	7,83%
Migrantes en NOA y NEA sobre población total en NOA y NEA	1,30%
Migrantes en primer y segundo quintil sobre población de primer y segundo quintil	4,59%
Migrantes indigentes sobre indigentes totales	4,21%
Mujeres migrantes con hijos menores de 5 años y sin cobertura de salud sobre mujeres migrantes con hijos menores de 5 años sin cobertura de salud	8,53%
Mujeres migrantes sobre mujeres totales	5,18%
Ocupados migrantes en cooperativas sobre ocupados en cooperativas	1,63%
Población migrante en empleos públicos en CABA sobre empleados públicos en CABA	4,56%
Población migrante sin beneficios de salud sobre la población total sin beneficios de salud	6,16%
Población migrante sin cobertura en GBA / Población sin cobertura en GBA	8,75%
Población migrante sobre población total	4,80%
Población migrante sobre población total en AMBA	4,80%
Secretaría de Políticas Universitarias	
Estudiantes de grado migrantes en universidades públicas sobre estudiantes de grado en universidades públicas totales	2,61%
PROCREAR	
Migrantes adjudicatarios en sorteos / Total de adjudicatarios en sorteos (2013-2016)	1,34%
SINTyS	
En AUH (niños migrantes sobre niños totales) y en AAFP contributivas (padres migrantes sobre padres totales)	3,03%
Porcentaje de jubilados y pensionados migrantes sobre el total de jubilados y migrantes	6,85%
Pensiones no Contributivas: beneficiarios migrantes sobre beneficiarios totales	2,44%
Programas de empleo: Beneficiarios migrantes sobre beneficiarios totales	3,18%
Monotributo social: Beneficiarios migrantes sobre beneficiarios totales	4,95%
PROGRESAR: Beneficiarios migrantes sobre beneficiarios totales	1,09%
Sistema Nacional de Seguros de la Salud: Beneficiarios migrantes sobre beneficiarios totales	4,21%
Ex combatientes: Beneficiarios migrantes sobre beneficiarios totales	0,26%
Seguro de desempleo: Beneficiarios migrantes sobre beneficiarios totales	3,87%

Fuente: elaboración propia en base a EPH (segundo trimestre 2016), SINTYS (2016-2017), SPU (2015) y CENSO 2010.

Como se observa los ponderadores reseñados en el cuadro anterior presentan una gran variabilidad que va desde el 12% a menos del 1%. Así, para cada uno de los programas que conforman el GPSN, en función de las características de la prestación que brinda el mismo, se aplicó alguno de los ponderadores mencionado, y se obtuvieron los resultados que se resumen a continuación.

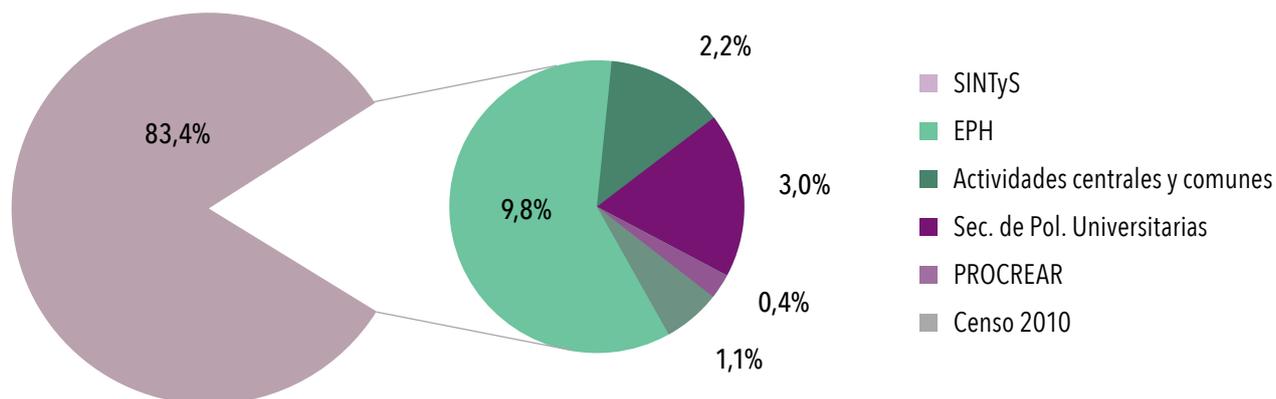
ESTIMACIÓN DEL GPSN VINCULADO A LA POBLACIÓN MIGRANTE

Como resultado de la aplicación de la metodología detallada previamente, de la distribución del gasto correspondiente a los 117 programas "ponderados" se obtuvo como resultado que el GPSN destinado a migrantes durante 2015

ascendió a **\$40.829 millones**, lo que equivale al **0,7% del PBI** y al 4,7% del GPSN. Si de este último se excluyen las sumas correspondientes a los programas destinados a bienes públicos⁶ el peso del gasto destinado a migrantes asciende hasta 4,9%.

Cuando se analiza el peso de las diferentes fuentes utilizadas en la distribución del GPSN destinado a migrantes se observa que casi el 83,4% se distribuyó a partir de datos del SINTYS, si a esto se adiciona el gasto universitario que surge de la SPU, se concluye que prácticamente **el 87% de la distribución se realizó a partir de ponderadores construidos en base a registros administrativos, lo que le otorga a la estimación una gran robustez.**

Gráfico 7: Peso de las fuentes estadísticas utilizadas para distribuir el GPSN



Fuente: elaboración propia en base a EPH (segundo trimestre 2016), SINTYS (2016-2017), SPU (2015) y CENSO 2010.

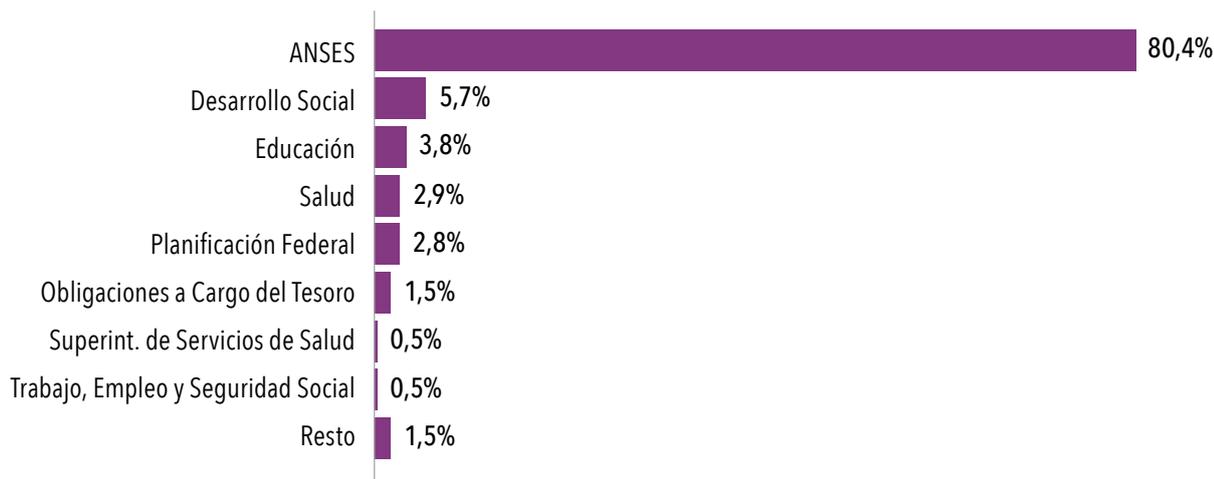
⁶ Como fuera destacado la exclusión de estos programas a la hora de evaluar el peso del gasto social destinado a migrantes tiene su razón de ser en el hecho que si bien los bienes públicos no pueden imputarse total ni parcial-

mente a los migrantes, tampoco se los puede excluir. Por tal motivo, se optó por reportar las dos proporciones: el peso del gasto social destinado a migrantes en el total del GPSN y en el total de GPSN neto de bienes públicos.

La institución más relevante en términos de gasto social destinado a migrantes fue la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que concentró más del 80% de los recursos que se destina-

ron a este colectivo. Muy por debajo le siguieron el Ministerio de Desarrollo Social (5,7%), de Educación (3,8%), de Salud (2,9%) y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2,8%).

Gráfico 8: Peso de las Instituciones en el GPSN destinado a migrantes



Fuente: elaboración propia en base a EPH (segundo trimestre 2016), SINTYS (2016-2017), SPU (2015) y CENSO 2010.

Por su parte, si se analizan los diferentes programas en función del tipo de prestación de la que se trata, se observa que el GPSN destinado a migrantes se encuentra sobredeterminado por las prestaciones previsionales, las que representan el 70,3% del total. Le siguen salud (7,1%), asignaciones familiares (4,9%), obras públicas, vivienda e infraestructura (4,6%), educación (4,1%), pensiones no contributivas (3,7%), otras (2,9%), en tanto que empleo y trabajo y promoción social representan 1,6% y 0,9% respectivamente.

El decisivo peso que tienen las prestaciones previsionales en el GPSN destinado a migrantes se encuentra estrechamente vinculado a las características que han asumido a lo largo de la

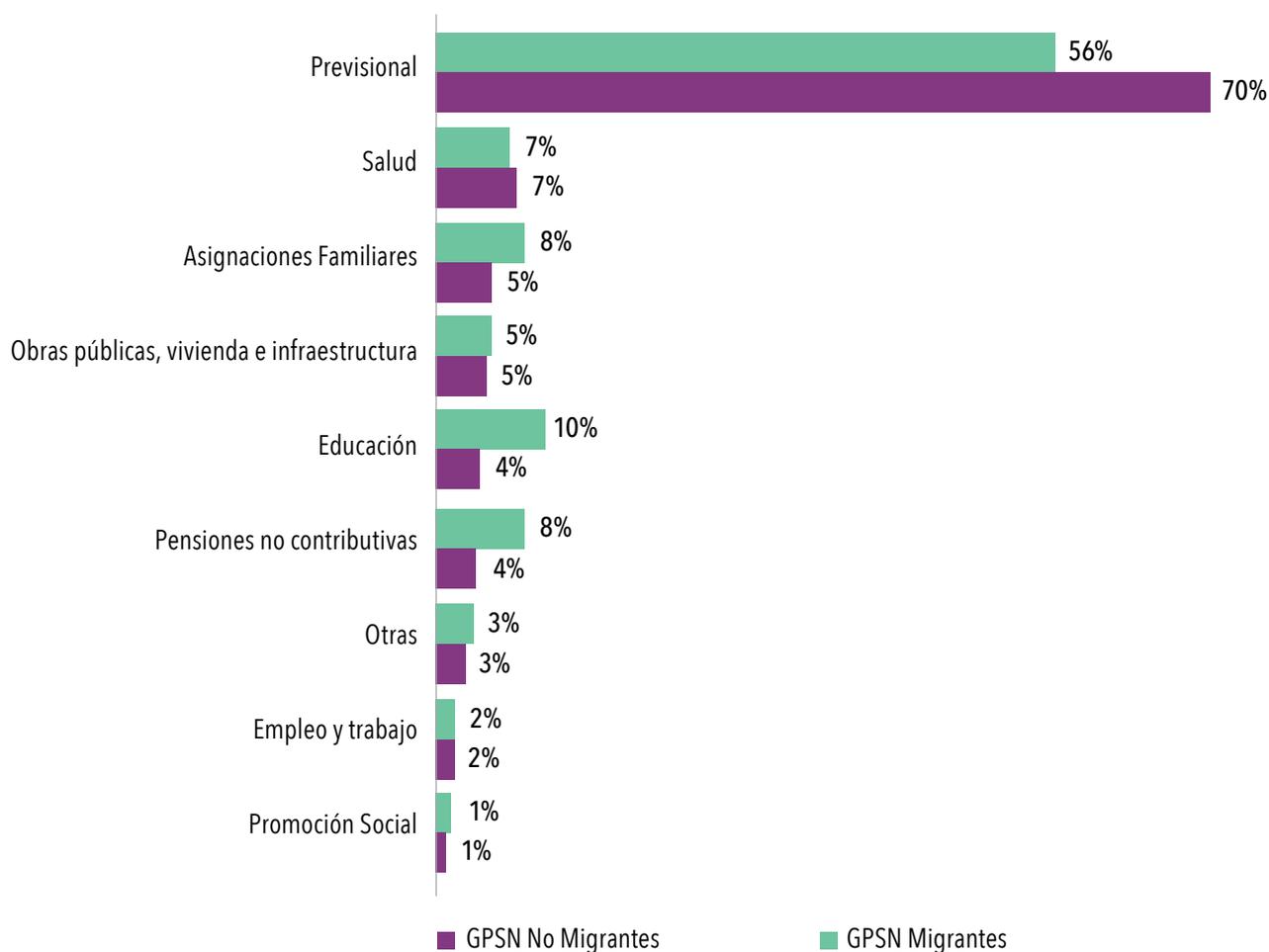
historia las corrientes migratorias. En efecto, la gran intensidad que tuvieron las oleadas hasta la mitad del siglo XX (particularmente desde el continente europeo), que en años posteriores se fue reduciendo, determina que el peso de las personas mayores dentro del total de migrantes sea relativamente alto. Así, la última gran oleada migratoria de mediados del siglo pasado configura un cuadro demográfico que tiene un impacto relevante en la orientación del GPSN destinado a migrantes.

Ahora bien, tal como se mencionó, el gasto social destinado a los migrantes está en línea con el peso que la población migrante tiene en el total de habitantes; no obstante, es importante

destacar que los criterios de ponderación son muy variables lo que determina que el peso del gasto que los diferentes tipos de programas tiene entre los migrantes no necesariamente sea el mismo que tiene entre la población no migrante.

En el siguiente gráfico se realiza una comparación del peso que tienen los gastos en migrantes y no migrantes en el total de gasto social destinado a los respectivos colectivos (netos de bienes públicos).

Gráfico 9: Comparación del GPSN agrupados por tipo de programas (clasificación propia) destinado a migrantes y no migrantes



Fuente: elaboración propia en base a EPH (segundo trimestre 2016), SINTYS (2016-2017), SPU (2015) y CENSO 2010.

En este punto nuevamente las cuestiones demográficas asociadas a las diferentes oleadas migratorias resultan decisivas, muestra de ello es que el

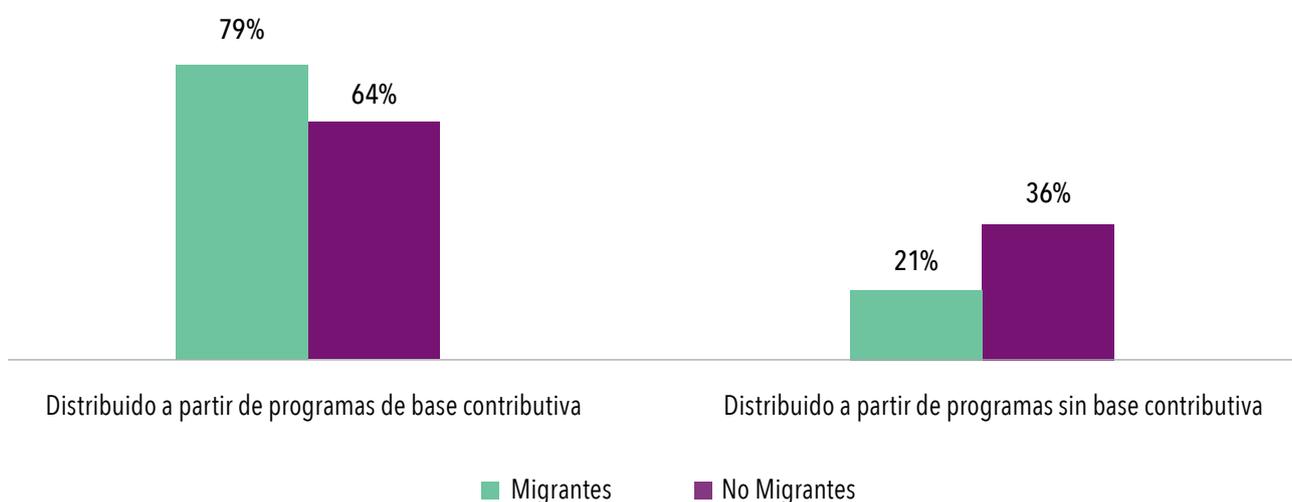
peso de las prestaciones previsionales en el gasto social destinado a migrantes es notablemente más alto que el que tiene entre los no migrantes.

Como contraparte, el bajo peso demográfico que tienen los niños, niñas y adolescentes entre los migrantes impacta en que los rubros de asignaciones familiares y educación tienen mucha menor relevancia que el que tienen dentro del GPSN que se destina a personas no migrantes.

Por último, vale la pena destacar el menor peso que tienen las pensiones no contributivas en el GPSN destinado a migrantes respecto al que tiene entre los no migrantes (prácticamente la mitad), cuestión que podría estar vinculada a dificultades de acceso a las mismas por parte de los primeros.

En este sentido, se observa que más del 79% del GPSN destinado a migrantes⁷ se distribuyó a través de programas de base contributiva, es decir a partir de prestaciones sociales en las que el beneficiario aportó de manera previa a la obtención del derecho a acceder a la misma (en algunos casos a lo largo de un periodo sumamente prolongado). Este porcentaje es notoriamente mayor que el gasto social distribuido entre los nacionales donde los programas de base contributiva representan el 64% del total. En tanto, el porcentaje de GPSN distribuido a partir de programas que no tienen una base contributiva fue de 21% para los migrantes y 36% para los no migrantes.

Gráfico 10: Comparación del GPSN agrupado por tipo de programas contributivos y no contributivos destinado a migrantes y no migrantes



Fuente: elaboración propia en base a EPH (segundo trimestre 2016), SINTYS (2016-2017), SPU (2015) y CENSO 2010.

⁷ Para este cálculo se excluyen los programas correspondientes a las actividades comunes y los destinados a la provisión de bienes públicos.

GPSN VINCULADO A LA POBLACIÓN MIGRANTE Y ODS

En paralelo cada uno de los programas presupuestarios que conforman el GPSN fue analizado en virtud de los ODS en los que impacta. Dicha vinculación permite cuantificar el gasto social que se destina para el cumplimiento de cada uno de ellos, aunque es importante tener en cuenta que un mismo programa suele impactar en más de uno, y por lo tanto la suma del gasto que impacta en cada ODS resultará mayor al total de GPSN.

Ahora bien, a partir de la ponderación del porcentaje de cada programa que impacta en

migrantes, y la vinculación de dichos programas con los diferentes ODS es posible cuantificar los recursos del GPSN destinado a migrantes con impacto en el cumplimiento de cada uno de los objetivos de la Agenda 2030.

Así cuando se analiza el GPSN destinado a migrantes y su impacto en los diferentes ODS se observa que el más relevante en términos de gasto es el Objetivo 1 (Fin de la pobreza) con \$34.361 millones, le siguen el Objetivo 10 (Reducción de las desigualdades) con \$4.509 millones y el Objetivo 3 (Salud y bienestar) con \$3.795 millones. En el cuadro siguiente se muestra el impacto del gasto social destinado a migrantes en los diferentes ODS.

Cuadro 4: Impacto del GPSN destinado a migrantes en ODS

ODS	GPSN destinado a migrantes (en millones de \$)
1: FIN DE LA POBREZA	34.361
2: HAMBRE CERO	452
3: SALUD Y BIENESTAR	3.795
4: EDUCACIÓN DE CALIDAD	2.606
5: IGUALDAD DE GÉNERO	826
6: AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO	1.637
7: ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE	831
8: TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	1.063
9: INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA	3
10: REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES	4.509
11: CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	1.740
12: PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES	4
13: ACCIÓN POR EL CLIMA	0
14: VIDA SUBMARINA	12
15: VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES	0
16: PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS	9
17: ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS	1

Fuente: elaboración propia en base a EPH (segundo trimestre 2016), SINTYS (2016-2017), SPU (2015) y CENSO 2010.

COMENTARIOS FINALES

Los migrantes que residen en la Argentina constituyen un conjunto de colectivos con diferentes realidades pero que comparten como rasgo común el hecho de ser una población que se encuentra fuertemente arraigada, no sólo porque mayormente lleva muchos años radicada en el territorio nacional, sino también porque tiende a construir lazos y desarrollar la vida familiar en el país. Así, en líneas generales, la población que migra a la Argentina lo hace para trazar un proyecto de vida de largo plazo.

El gasto social destinado a migrantes en 2015 ascendió a la suma de **\$40.829 millones** (0,7% del PBI), representando poco más del 4,9% del GPSN, en línea con el peso que los migrantes tienen en el total de la población.

En este sentido el hecho de que los programas sociales (prácticamente) no tengan criterios de exclusión para los migrantes, y que los requisitos para el acceso se ciñan al cumplimiento de años de residencia legal, junto con el hecho que la población migrante, en líneas generales, es una población consolidada con muchos años de radicación en el país, contribuyen a que el gasto social no tenga un sesgo ni a favor ni en contra de los migrantes.

La contra cara de la inexistencia de criterios de exclusión para migrantes en los programas sociales es la ausencia de programas dentro del GPSN que estén destinados específicamente a esta población.

Al estar garantizada, en la legislación, la igualdad de derechos para nacionales y migrantes la existencia de programas específicos para migrantes aparecería a priori como redundante. Sin embargo, cabe interrogarse si dadas algunas circunstancias y problemáticas particulares que sufren determinados colectivos de migrantes (por ejemplo en el mercado de trabajo) no ameritaría el desarrollo de programas específicos para éstos, sin que ello suponga de manera alguna alterar el núcleo del andamiaje jurídico vigente destinado a garantizar la igualdad de trato entre migrantes y nacionales.

Otra cuestión que surge del estudio es que la mayor parte del GPSN destinado a migrantes proviene de programas de base contributiva, lo que refuerza el argumento de que la población migrante a la que se destina ese gasto social se encuentra radicada hace tiempo en nuestro país, ya que realizó aportes (en algunos casos durante periodos muy prolongados) de manera previa a la obtención del beneficio o prestación. Tal es el caso de las jubilaciones y pensiones, pero también de las asignaciones familiares contributivas y el seguro de desempleo, por mencionar algunas.

También hemos destacado el hecho de que la distribución del GPSN destinado a migrantes está sobredeterminado por los recursos destinados a la atención a las prestaciones previsionales (más del 70%). Este valor no sólo es alto en términos absolutos, sino que también es elevado cuando se la compara con el peso que las mismas tienen en el GPSN destinado a población no migrante (56%).

Esto está estrechamente vinculado a la mayor intensidad que tuvieron las migraciones hasta mediados del siglo pasado y que determina que las personas mayores de 65 años tengan un peso más elevado en el total de migrantes, que entre los no migrantes.

Ahora bien, la intensidad de las distintas corrientes migratorias, así como su inserción no ha sido homogénea, por lo tanto, es posible identificar dentro de esta población a diferentes colectivos de migrantes con situaciones y problemáticas diferenciadas.

El hecho de que el GPSN destinado en migrantes se encuentre concentrado mayormente en las prestaciones previsionales, lleva implícito también que se destine principalmente a determinados colectivos de migrantes, particularmente a los provenientes de los países europeos (principalmente de Italia y España), que según el Censo 2010, apenas representaran el 17% del total de migrantes, pero constituyen un colectivo privilegiado como receptores del gasto social ya que la mitad de los migrantes mayores de 65 años son provenientes de dicho continente.

El exhaustivo relevamiento de los programas sociales, así como el desarrollo de ponderadores de gasto confiables (en su mayoría contruidos a partir de información registral), permitió la realización de una estimación de los recursos que, en concepto de gasto social, la administración pública nacional destina al cumplimiento de los ODS que tienen impacto en la población migrante de nuestro país.

También implicó el desarrollo de una metodología que, de replicarse y continuarse en el tiempo, a partir del establecimiento de una línea base, permitirá trazar la evolución de los esfuerzos realizados para el mejoramiento de las condiciones de vida de los migrantes, y así contribuir al cumplimiento de una agenda global que se propone el ambicioso objetivo de mejorar las condiciones de vida de todas las personas.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR

2015 ¿'Refugiado' o 'Migrante'? ACNUR insta a usar el término correcto. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra. Puede consultarse en: www.acnur.org/noticias/noticia/refugiado-o-migrante-acnur-insta-a-usar-el-termino-correcto/

Benencia, R. y G. Karasik

1995 *Inmigración limítrofe: los bolivianos en Buenos Aires*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Cacopardo, M. C. y M. E. Aguilera

2013 La utilización de servicios sociales entre las mujeres migrantes en la ciudad de Buenos Aires. *Papeles de población*, Vol 19, N°75, págs. 137 a 158.

CEPAL

2017 *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Chiswick, B. y T. Hatton

2003 *International Migration and the Integration of Labor Markets*. National Bureau of Economic Research. Vol. Globalization in Historical Perspective. University of Chicago Press. Estados Unidos.

CONARE

2017 *Estadísticas 2012-2016*. Puede consultarse en: http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/estadisticas_conare.pdf

Costanzo, G.

2009 *Los indeseables. Las Leyes de Residencia y Defensa Social*. Editorial Madreselva, Buenos Aires.

Courtis, C.

2006 Hacia la derogación de la Ley Videla: la inmigración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990. En: *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. (Jelin E. y A. Grimson, comps.). Prometeo, Buenos Aires, pág. 169.

Devoto, F.

2001 El revés de la trama: Políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949). *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N°162, págs. 281 a 304 .

2003 *Historia de la Inmigración en la Argentina*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Ferreres, O.

2010 *Dos siglos de economía argentina, 1810-2010: historia argentina en cifras*. Editorial El Ateneo, Buenos Aires.

INADI

2014 *Mapa nacional de la discriminación*. Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, Buenos Aires.

INDEC

2016a Consideraciones sobre la revisión, evaluación y recuperación de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Anexo Informe de prensa. Mercado de trabajo: principales indicadores. Segundo trimestre de 2016.

2016b Incidencia de la pobreza y de la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Resultados segundo trimestre de 2016.

Maurizio, R.

2008 Migración y desarrollo. El caso de Argentina. En: *Migraciones internacionales, Booms, Crisis Económicas y Desarrollo. El caso latinoamericano* (Solimano, A. comp.) Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, pág 75.

Novick, S.

1997 *Políticas inmigratorias en la Argentina*. CONICET – Instituto Gino Germani.

OIM

2006 *Derecho Internacional sobre Migración N°7 - Glosario sobre Migración*. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra.

2012 *Perfil Migratorio de Argentina 2012*. Organización Internacional para las Migraciones - Oficina Regional para América del Sur, Buenos Aires.

2015 *Marco de gobernanza sobre la migración*. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra.

2016 *Who is a Migrant?* Puede consultarse en: <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>

OIT

1949 *C097 - Convenio sobre los trabajadores migrantes*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

1975 *C143 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

ONU

1990 *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Puede consultarse en:

www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx

2012 *Realizing the Future We Want for All*. Puede consultarse en:

http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf.

2015 *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Puede consultarse en:

http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf.

Pacecca, M. I., y C. Courtis

2008 *Inmigración Contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. Centro Caribeño y Latinoamericano de Demografía. Chile.

Pereira, M.

2014 ¿Costos o beneficios? El antagonismo detrás del discurso jurídico sobre las migraciones internacionales en Argentina. *Instituto de Iberoamérica Universidad de Salamanca*.

UNICEF y Ministerio de Economía

2004 *Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina*. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina, Buenos Aires.

2012 *Gasto Público Social destinado a la Niñez en la Argentina 1997-2005*. Buenos Aires.