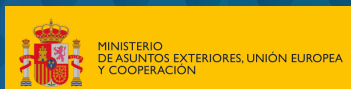


Seguridad social de las personas migrantes en Iberoamérica

Resumen Ejecutivo



En las últimas décadas, en América Latina se han modificado y ampliado los sistemas de seguridad social buscando la incorporación de mayor cantidad de personas y mejorando la sostenibilidad del sistema. Durante los últimos 40 años, se han suscrito 85 convenios bilaterales y cinco convenios multilaterales de portabilidad en materia de pensiones, los cuales han beneficiado a menos del cinco por ciento de los/as personas **trabajadores/as migrantes** en edad de jubilación¹.

En Iberoamérica, se han registrado alrededor de 10 millones de personas en contexto de movilidad humana, atravesando necesidades específicas de protección y cruzando fronteras en búsqueda de mejorar las condiciones de vida y su acceso a derechos². Persisten contextos humanitarios y de desplazamiento masivo de flujos mixtos provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, Haití, Nicaragua, norte de Centroamérica y Colombia. Los nuevos orígenes migratorios se incorporan a las dinámicas de movilidad humana preexistentes. Por ejemplo, Argentina tiene una larga tradición de migración proveniente de personas de nacionalidad paraguaya y boliviana, y en Chile, con relación a la comunidad peruana³. Por otro lado, Centroamérica se ha transformado en un corredor migratorio de las personas que desde Sudamérica y la propia Centroamérica se dirigen hacia México y los Estados Unidos. A partir de 2020, el Tapón del Darién - ubicado en la frontera entre Colombia y Panamá - se transformó en la ruta más utilizada para el tránsito irregular de personas migrantes de Sudamérica que se dirigen con intención de arribar a México y Estados Unidos. Esta ruta, considerada una de las más peligrosas del mundo, fue transitada por más de 250.000 personas migrantes y refugiadas entre enero

y julio de 2023⁴. A 2020, las mujeres representan el 48 por ciento de las personas migrantes internacionales, dato que se mantiene similar en América Latina y el Caribe (LAC) (49,5%) así como en los países iberoamericanos fuera de dicha región⁵.

Este estudio sistematiza y analiza información vinculada con el acceso de las personas trabajadoras migrantes a la seguridad social en 20 países de Iberoamérica: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela⁶. Dado que la información accesible sobre migración y seguridad social es muy disímil, se aplicó una metodología mixta - cuantitativa y cualitativa - combinando diferentes técnicas: **análisis documental sobre el marco normativo e institucional para conocer el funcionamiento de los sistemas de seguridad social de cada país, entrevistas semiestructuradas y análisis estadístico de fuentes secundarias**. Se realizaron 50 entrevistas a **referentes y a actores claves** en los 20 países de la región iberoamericana: 14 representantes de organizaciones de la sociedad civil, de los cuales seis son personas migrantes; 2 representantes del sector sindical; 11 servidores públicos; 4 miembros de la OISS; y 20 representantes nacionales de la OIM. Se definió un conjunto de indicadores cuantitativos relevantes que permitieran establecer algunos criterios de comparabilidad. Los datos cuantitativos se contrastaron con la información obtenida en las entrevistas, lo cual permitió identificar los principales obstáculos prácticos que tiene la población migrante para acceder al sistema de seguridad social en Iberoamérica.

¹ Conferencia Interamericana de Seguridad Social - CISS, 2018.

² BID (2023) ¿En qué situación están los migrantes en América Latina y el Caribe?: mapeo de la integración socioeconómica <https://publications.iadb.org/es/en-que-situacion-estan-los-migrantes-en-america-latina-y-el-caribe-mapeo-de-la-integracion>

³ Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Los perfiles de los inmigrantes en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de la integración económica; 2021; Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/los-perfiles-de-los-inmigrantes-en-america-latina-y-el-caribe-desde-la-perspectiva-de-la>

⁴ Más información disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/08/1523137>.

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (BID); ¿En qué situación están los migrantes en América Latina y el Caribe?: mapeo de la integración socioeconómica; 2023

⁶ Cabe señalar que Cuba no fue incluido en el análisis por ser esencialmente un país de emigración; y Guinea Ecuatorial no presenta flujos migratorios que involucren a otros países de la región.



Principales Hallazgos

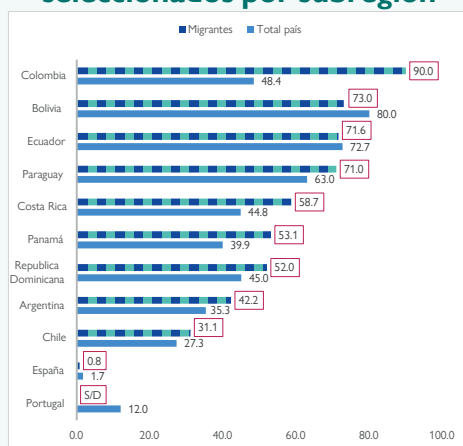
Los países de Iberoamérica contemplan a la seguridad social como un derecho humano, garantizado a cualquier persona independientemente de su nacionalidad y permitiendo la afiliación en igualdad de condiciones. En la práctica, las personas migrantes enfrentan numerosos y diversos obstáculos para poder acceder a la seguridad social:

- Dificultades para el acceso a documentación migratoria** - En los primeros años desde el arribo al país de residencia, según las entrevistas realizadas, **el mayor problema reportado por las personas migrantes para acceder a la seguridad social es la falta de documentación migratoria** que le permite hacer trámites administrativos y acceder a empleos formales para así poder cotizar al sistema de seguridad social. En los procesos de regularización las personas migrantes enfrentan demoras administrativas; dificultades para acceder a la exoneración de los pagos necesarios; limitaciones debido a procesos enteramente digitales y la brecha digital; restricciones normativas para determinados perfiles migratorios; y requerimientos de documentación de país de origen complejos de cumplir y exigencias para la presentación de visas previo al ingreso a los países de destino. Aun cuando logran navegar el proceso de regularización, la documentación provisoria suele emitirse en formatos que dificultan el acceso a empleo.
- Barreras para el ingreso al mercado formal de trabajo** - Los sistemas de seguridad social

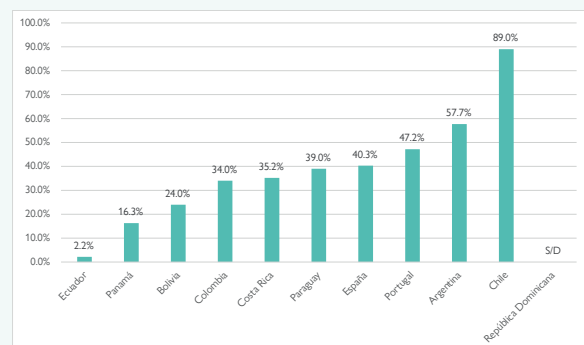
suelen ser sustentados en los regímenes de naturaleza contributiva, lo cual significa que la significativa proporción de personas trabajadoras migrantes que se encuentran por fuera del mercado formal de trabajo carecen de una cobertura de seguridad social. En las economías de muchos países de América Latina y el Caribe existen retos estructurales, por ejemplo, altas tasas de informalidad y desempleo, que afectan a la población migrante desproporcionalmente y dificultan su acceso a sistemas contributivos de seguridad social. Las personas migrantes carecen de información veraz, precisa y confiable acerca de sus derechos en torno al acceso a empleo y a la seguridad social y enfrentan desafíos para la convalidación de títulos y certificación de saberes. Además, persisten altos niveles de discriminación y xenofobia por parte de empleadores y de las comunidades de acogida; en algunos países existen todavía normativas que establecen cupos máximos para la contratación de personas migrantes. Algunos datos relevantes están visualizados en los siguientes gráficos⁷:

- Desafíos en la coordinación institucional** - En muchos de los países existen retos vinculados a la articulación y coordinación entre el sector público, el sector privado y las organizaciones de trabajadores para facilitar la integración efectiva de la población migrante. Incluso, algunas veces hay falta de coordinación interinstitucional dentro de las diferentes dependencias del Estado (migración, trabajo, protección, seguridad social y salud), lo cual impacta de manera muy negativa en la promoción de la inclusión sociolaboral de la población migrante.

Tasa de informalidad por país migrantes y no migrantes, muestra de países seleccionados por subregión



Proporción de migrantes que cotizan a la seguridad social, muestra de países seleccionados por subregión



⁷ Dada la dificultad de obtener información de todos los países, en los gráficos se presenta una muestra de países de cada subregión de Iberoamérica para facilitar la visualización: Centroamérica y el Caribe - Costa Rica, Panamá, y República Dominicana; Cono Sur - Argentina, Chile, y Paraguay; Países Andinos - Bolivia, Colombia, y Ecuador; Península Ibérica - España y Portugal.



- **Limitada capacidad técnica sobre marco migratorio por parte de actores relevantes** - A nivel institucional, el enlace entre migración, trabajo, seguridad social y salud se dificulta en muchos casos dado que los/las funcionarios/as de las instituciones encargadas de otros temas no cuentan con información ni capacidad técnica sobre el marco normativo migratorio. En términos del sector privado, los empleadores carecen de información acerca de los derechos laborales de las personas migrantes y los procesos de contratación. En esta línea, el Estado puede tomar un rol más activo en la verificación de la contratación formal y cumplimiento de las condiciones de registro del sistema de seguridad social.
- **Restricciones al acceso a los sistemas de seguridad social** - La migración no es una variable tenida en cuenta de manera integral en los sistemas de seguridad social, ni analizada de manera recurrente por los mecanismos de monitoreo. En su componente contributivo, las personas trabajadoras migrantes son incorporadas en igualdad de condiciones como cotizantes ya que, por lo general, se trata de un mecanismo obligatorio y compulsivo. Esto conlleva un déficit en la producción de información estadística sobre seguridad social, salud y migración y dificulta el monitoreo y evaluación de políticas nacionales y acuerdos binacionales y multinacionales. Los requisitos de mínimo de años de cotización en los sistemas contributivos además pueden ser difícil de cumplir por una persona migrante si no existe un acuerdo bilateral o multilateral entre los países donde ha trabajado durante su trayectoria migratoria. Tampoco existen programas o sistemas de protección social que cubran contingencias de la población migrante que no ha podido acceder al mercado formal de trabajo en general y cuando hay pensiones no contributivas éstas tienen requerimientos de difícil cumplimiento para esta población. Finalmente, la información oficial y pública sobre

el derecho a la seguridad social de migrantes no se encuentra fácilmente disponible, incluidos los procedimientos de afiliación.

- **Desafíos para el efectivo acceso universal al derecho a la salud en particular** - El derecho a la salud se encuentra presente en las constituciones y en los marcos jurídicos de todos los países y se observa una tendencia hacia la universalización con distintos grados de éxito. En algunos países se lo incluye como un derecho universal, mientras que otros lo mencionan como parte de los mecanismos de protección social o en marcos regulatorios específicos. Para acceder al sistema de salud, en el régimen subsidiado, aquellos países que habilitan el ingreso de personas migrantes requieren que las personas se registren en el sistema y demuestren su situación de vulnerabilidad socioeconómica. Este proceso no siempre resulta fácil de entender para las personas migrantes y experimenta demoras que pueden incidir negativamente en la situación de salud. En general, los Estados brindan atención de emergencia a población en situación migratoria irregular pero el acceso a tratamientos especializados requiere de documentación del país de residencia. Pese a los avances en materia de legislación de salud y de la seguridad social y del reconocimiento normativo de ambos derechos para la población migrante, todavía persisten importantes obstáculos para su efectivo ejercicio, como: a) ausencia de abordajes interculturales y de género en los sistemas de salud, lo cual puede traer situaciones de discriminación y xenofobia en los centros de salud por parte de agentes del sistema; b) requerimientos específicos vinculados con la categoría de residencia migratoria; c) obstáculos prácticos para el acceso a tratamientos complejos de salud, atención de enfermedades crónicas, consultas de rutina; y d) limitada información pública sobre el derecho a la salud de las personas migrantes.

Recomendaciones⁸

- **Regularización de la condición legal y acceso a documentación**
 - Adoptar procedimientos administrativos simplificados y fortalecer capacidades para agilizar la tramitación de residencias;
 - Exceptuar de la presentación de cierta documentación cuando no sea factible dado el contexto en el país de origen y/o cuando resultan de imposible cumplimiento;
 - Facilitar el acceso a la representación legal en forma gratuita ante rechazos en el otorgamiento de visas/residencias temporales o permanentes;

- **Medidas para fomentar la inserción laboral en el mercado formal**
 - Facilitar el acceso a la justicia y mecanismos de protección con el fin de reducir riesgos de explotación, contratación irregular y obstáculos para la afiliación en la seguridad social.
 - Eliminar cupos para la contratación de población migrante, promover la validación de documentación migratoria para acceder a empleo formal y simplificar los procedimientos administrativos para la convalidación de títulos académicos;
 - Implementar programas de capacitación profesional e inserción laboral de mujeres migrantes y fortalecer el sistema público de cuidado;

- **Integración de una perspectiva pan gubernamental y pan social**
 - Favorecer instancias de diálogo con el sector privado y sindical para sensibilizar sobre derechos laborales y seguridad social de personas migrantes;
 - Facilitar mecanismos regulares de coordinación entre áreas del Estado que abordan el trabajo, la seguridad social, la salud y la migración;
 - Promover la participación de la comunidad migrante en mesas interinstitucionales de diálogo para que puedan presentar las barreras que enfrentan en el acceso a sus derechos;

- **Sensibilización y capacitación a actores relevantes**
 - Desarrollar capacitaciones y campañas informativas sobre normativa y política migratoria con instituciones del Estado a cargo de trabajo, seguridad social y salud.
 - Establecer mecanismos de fiscalización del sector privado para combatir la contratación informal y garantizar la afiliación a la seguridad social y la contribución de aportes.
 - Sensibilizar al sector privado acerca de la importancia de la diversidad en la contratación de personas migrantes - mujeres migrantes en particular- y establecer incentivos para las empresas que promueven la inserción laboral en condiciones dignas y seguras y la afiliación al sistema de seguridad social.

- **Facilitar el acceso a los sistemas de seguridad social**
 - Promover la ratificación e implementación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social por todos los países de la región iberoamericana;
 - Facilitar normativamente el acceso a la protección social y al sistema no contributivo de seguridad social como herramientas prioritarias para apoyar y dar sustento a la población migrante;
 - Reducir los requisitos basados en plazos de residencia regular para el acceso a los distintos programas sobre protección social y al sistema no contributivo de seguridad social;
 - Realizar un diagnóstico regional sobre producción de datos y calidad de los registros administrativos vinculados a la seguridad social y la migración y fortalecer las capacidades de los países para la producción de información sobre la temática;
 - Diseñar y difundir campañas sobre el derecho a la seguridad social para la población migrante;
 - Visibilizar el tema de seguridad social en las agendas de los procesos de integración regionales y los procesos consultativos sobre migración promoviendo espacios de diálogo que faciliten la búsqueda de soluciones a posibles retos en la implementación del Convenio Multilateral.

⁸ Aquí se presenta una breve referencia a las recomendaciones formuladas en el estudio. Para más información y análisis, consultar el apartado de Recomendaciones.

● **Reducción de barreras para el acceso a los servicios públicos de salud**

- Desarrollar instancias de sensibilización y capacitación sobre la normativa migratoria y los derechos de las personas migrantes entre todo el sector de la salud con el fin de combatir la discriminación y la xenofobia y favorecer la integración de las personas migrantes;
- Garantizar el acceso a tratamientos especializados ante enfermedades o condiciones médicas críticas o crónicas sin distinción de nacionalidad ni condición migratoria.
- Proveer atención psico-social oportuna, pública, gratuita y especializada para poder fortalecer y apoyar la integración y la cohesión social de la población migrante.

Buenas Prácticas

El estudio identifica buenas prácticas en algunos países de Iberoamérica. No todas se vinculan en forma directa con el sistema previsional pero ciertamente abordan desafíos como la regularización migratoria o la inserción en el mercado formal de trabajo, facilitando el acceso a la seguridad social por parte de personas migrantes.

Argentina



Decreto N°7/2023 que establece menores plazos de residencia para el acceso a pensiones no contributivas por invalidez y contempla la situación de niñas, niños y adolescentes migrantes.

Estado Plurinacional de Bolivia



Acceso a información sobre derechos para promover la afiliación al Sistema Único de Salud que garantiza el acceso para aquellas personas migrantes que no están protegidas por el Subsector de Seguridad Social de Corto Plazo.

Brasil



Establecimiento de programa nacional, Operación Acogida, interinstitucional de asistencia de emergencia para la reubicación e integración de personas migrantes en situación humanitaria.

España



Establecimiento de programas específicos para promover el acceso a empleo formal a través de la gestión colectiva de contrataciones junto con la Orden ISM/1485/2021 para impulsar proyectos de migración circular en todos los sectores de actividad.

Ecuador



Adopción de medidas para facilitar la regularización migratoria por medio del Decreto Ejecutivo N°436/2022, amnistía migratoria a personas de nacionalidad venezolana que se encuentren en situación migratoria irregular.

Honduras



Creación de institucionalidad específica para atender las necesidades de trabajadores/as migrantes a partir del Departamento de Migración Laboral de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social.



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Oficina Regional para América del Sur • Buenos Aires, Argentina • Tel: +(54) 11 4813 3330



www.robuenosaires.iom.int



OIMSuramerica



OIMSuramerica



OIMSuramerica



ONUMigración

