

Seguridad social de las personas migrantes en Iberoamérica

CON EL APOYO DE

El contenido y las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de su autora y no reflejan necesariamente la postura de OIM ni de OISS. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, juicio alguno por parte de la OIM o de la OISS sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

AUTORÍA DEL ESTUDIO

Constanza Argentieri

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el marco del proyecto “*Estudio sobre Migraciones y Seguridad Social en Iberoamérica*” coordinado conjuntamente entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Ello no obstante, las opiniones expresadas en la misma no reflejan necesariamente las políticas oficiales de la AECID.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

Oficina Regional para América del Sur
Buenos Aires, Argentina
Tel.: +(54) 11 4813 3330
Correo electrónico: robuepress@iom.int
Sitio web: www.robuenosaires.iom.int

Esta publicación no ha sido aprobada por la Unidad de Publicaciones de la OIM (PUB) en cuanto a la observancia de las directrices de marca y las normas de estilo de la Organización.

© OIM 2023 Y OISS 2023

Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO (CC BY-NC-ND 3.0 IGO).*

Si desea más información, consulte los derechos de autor y las condiciones de utilización. La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>

Seguridad social de las personas migrantes en Iberoamérica

Autoría: Constanza Argentieri



CON EL APOYO DE





Listado de Tablas y Gráficos	V
Resumen ejecutivo	VIII
Introducción	XIV
Metodología	XVII
Primera Parte:	
Análisis regional de la seguridad social y la migración	1
Panorama migratorio en Iberoamérica	2
Marco jurídico internacional y regional	8
Trabajo y migración	15
La migración en los sistemas de seguridad social de Iberoamérica	24
Principales obstáculos identificados	33
Recomendaciones	37
Buenas prácticas	40
Conclusiones	44
Segunda parte:	
Análisis del acceso a la seguridad social por país	46
Argentina	47
Estado Plurinacional de Bolivia	54
Brasil	60
Chile	66
Colombia	71



Costa Rica	76
Ecuador	80
El Salvador	86
España	92
Guatemala	97
Honduras	102
México	108
Nicaragua	114
Panamá	119
Paraguay	124
Perú	129
Portugal	133
República Dominicana	136
Uruguay	142
República Bolivariana de Venezuela	148





Primera Parte

Tablas

Tabla 1: Indicadores utilizados en la investigación	XVIII
Tabla 2: Indicadores cualitativos utilizados en la investigación	XXI
Tabla 3: Inmigración en Iberoamérica (stock y porcentaje)	4
Tabla 4: Principales tres nacionalidades presentes en cada país de Iberoamérica	5
Tabla 5: Cantidad y proporción de emigrantes en Iberoamérica	6
Tabla 6: Estado de ratificaciones del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social	11
Tabla 7: Mecanismos de integración regional	12
Tabla 8: Restricciones y cupos al empleo de personas migrantes	22
Tabla 9: Caracterización del acceso a la salud para la población migrante en Iberoamérica	28
Tabla 10: Cobertura de salud total país y población migrante. Países seleccionados	29
Tabla 11: Condiciones del acceso a la jubilación para las personas migrantes en Iberoamérica	32

Gráficos

Gráfico 1: Países con mayor cambio en la proporción de migrantes de Iberoamérica 1990-2020	3
Gráfico 2: Tasa de participación total país y población migrante, muestra de países seleccionados por subregión.	16
Gráfico 3: Tasa de empleo para total país y población migrante, muestra de países seleccionados por subregión.	17
Gráfico 4: Proporción de trabajadores migrantes según país, muestra de países seleccionados por subregión.	18
Gráfico 5: Tasa de desempleo total país y población migrante, muestra de países seleccionados por subregión.	18
Gráfico 6: Tasa de empleo informal por país migrantes y no migrantes, muestra de países seleccionados por subregión.	21
Gráfico 7: Proporción de migrantes que cotizan a la seguridad social. Muestra de países seleccionados por subregión.	26



Segunda Parte

Tabla 1: Indicadores migratorios Argentina	48
Tabla 2: Indicadores laborales Argentina	49
Tabla 3: Indicadores de seguridad social migrantes. Argentina	51
Tabla 4: Indicadores migratorios Estado Plurinacional de Bolivia	55
Tabla 5: Indicadores laborales Estado Plurinacional de Bolivia	57
Tabla 6: Indicadores seguridad social Estado Plurinacional de Bolivia	58
Tabla 7: Indicadores migratorios Brasil	61
Tabla 8: Indicadores laborales Brasil	62
Tabla 9: Indicadores de seguridad social Brasil	64
Tabla 10: Indicadores migratorios Chile	66
Tabla 11: Indicadores laborales Chile.	67
Tabla 12: Indicadores de seguridad social y migración Chile	69
Tabla 13: Indicadores migratorios Colombia	71
Tabla 14: Indicadores laborales migración Colombia	72
Tabla 15: Indicadores de seguridad social Colombia	74
Tabla 16: Indicadores migratorios Costa Rica	76
Tabla 17: Indicadores laborales Costa Rica	77
Tabla 18: Indicadores de seguridad social Costa Rica	78
Tabla 19: Indicadores migratorios Ecuador	80
Tabla 20: Indicadores laborales Ecuador	82
Tabla 21: Indicadores seguridad social Ecuador	85
Tabla 22: Indicadores migratorios El Salvador	87
Tabla 23: Indicadores migratorios El Salvador	88
Tabla 24: Indicadores seguridad social El Salvador	91
Tabla 25: Indicadores migratorios España	92
Tabla 26: Indicadores laborales España	94
Tabla 27: Indicadores de seguridad social España	95
Tabla 28: Indicadores migratorios Guatemala	98
Tabla 29: Indicadores migratorios Guatemala	99
Tabla 30: Indicadores de seguridad social Guatemala	101
Tabla 31: Indicadores migratorios Honduras	102

Tabla 32: Indicadores laborales Honduras	105
Tabla 33: Indicadores laborales Honduras	106
Tabla 34: Indicadores migratorios México	108
Tabla 35: Indicadores laborales México	110
Tabla 36: Indicadores de seguridad social México	113
Tabla 37: Indicadores migratorios Nicaragua	115
Tabla 38: Indicadores laborales Nicaragua	116
Tabla 39: Indicadores de seguridad social Nicaragua	118
Tabla 40: Indicadores migratorios Panamá	120
Tabla 41: Indicadores laborales Panamá	121
Tabla 42: Indicadores seguridad social Panamá	123
Tabla 43: Indicadores migratorios Paraguay	125
Tabla 44: Indicadores laborales Paraguay	126
Tabla 45: Indicadores seguridad social Paraguay	128
Tabla 46: Indicadores migratorios Perú	129
Tabla 47: Indicadores laborales Perú	130
Tabla 48: Indicadores de seguridad social Perú	132
Tabla 49: Indicadores migratorios Portugal	133
Tabla 50: Indicadores laborales Portugal	134
Tabla 51: Indicadores de seguridad social Portugal	135
Tabla 52: Indicadores migratorios República Dominicana	137
Tabla 53: Indicadores laborales República Dominicana	138
Tabla 54: Indicadores seguridad social República Dominicana	140
Tabla 55: Indicadores migratorios Uruguay	142
Tabla 56: Indicadores laborales Uruguay	144
Tabla 57: Indicadores de seguridad social Uruguay	147
Tabla 58: Indicadores migratorios República Bolivariana de Venezuela	150
Tabla 59: Indicadores laborales República Bolivariana de Venezuela	151
Tabla 60: Indicadores seguridad social República Bolivariana de Venezuela	153



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-están-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.

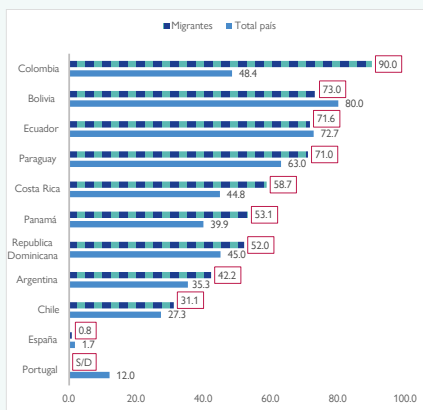


Principales Hallazgos

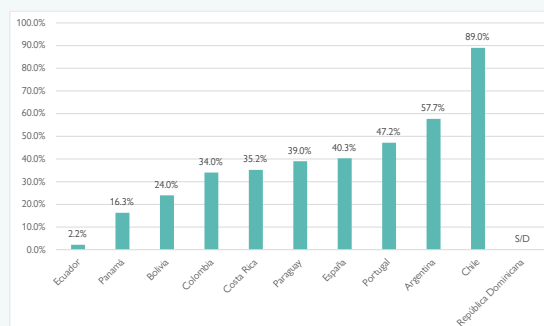
Los países de Iberoamérica contemplan a la seguridad social como un derecho humano, garantizado a cualquier persona independientemente de su nacionalidad y permitiendo la afiliación en igualdad de condiciones. En la práctica, las personas migrantes enfrentan numerosos y diversos obstáculos para poder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

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.



- **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.
- **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.

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



- **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.

- **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.



Este informe presenta un diagnóstico propositivo sobre la inclusión y el acceso a la seguridad social en Iberoamérica por parte de las personas migrantes. Se parte de concebir a la seguridad social como un derecho humano consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos⁹, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰. Se reconoce, sin embargo, que una gran parte de la población mundial carece de acceso efectivo a una cobertura de la seguridad social adecuada.

Durante las últimas décadas, en América Latina se han modificado y ampliado los sistemas de seguridad social buscando la cobertura de una mayor cantidad de personas y mejorando su sostenibilidad. Tal como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “los países de la región lograron importantes, aunque desparejos, avances en sus esquemas de Protección Social, que han terminado por conformar un universo caracterizado por una enorme diversidad en materia de cobertura, organización institucional y financiamiento”¹¹. A su vez, en los últimos 40 años, en el continente americano se han suscrito 85 convenios bilaterales y cinco multilaterales de portabilidad en materia de pensiones, los cuales han beneficiado a menos del cinco por ciento de los/as trabajadores/as migrantes en edad de jubilación¹².

En este sentido, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) junto a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), entre otros, han manifestado su preocupación por la situación especialmente vulnerable de los/as trabajadores/as migrantes y han abordado la problemática vinculada con las brechas para el acceso a los derechos sociales de estas personas y sus familiares mediante distintos instrumentos normativos, como una forma de garantizarles igualdad de trato con respecto a los/as trabajadores/as nacionales.

Entre los instrumentos adoptados por organismos regionales e internacionales, destaca el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en vigor desde 2011 e impulsado por la OISS, permitiendo la totalización de aportes realizados a sistemas de seguridad social en varios países¹³.

Para este estudio se parte de la definición de seguridad social que la OIT contempla en el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima)¹⁴ que incluye las prestaciones de vejez, las de salud (preventiva y curativa), las de accidentes de trabajo, el seguro de desempleo y las asignaciones familiares. Sin embargo, se ha identificado una diversidad de sistemas existentes y dificultad de acceso a la información, ya sea por falta de información oficial disponible en los sitios gubernamentales, ausencia de respuesta de instituciones estatales, limitados datos actualizados, entre otros.

Por consiguiente, se focalizará en dos componentes fundamentales de la seguridad social: por un lado, las prestaciones de vejez o pensiones y, por el otro, el acceso a la salud en sus dimensiones preventiva y curativa.

Este marco conceptual se complementa con la definición de seguridad social contributiva que utiliza la CEPAL, y que entiende al seguro social como aquel que brinda beneficios sobre la base de contribuciones previas, sumado a la ocurrencia de una contingencia específica que esté cubierta por el seguro (padecer una condición médica crítica o crónica, alcanzar cierta edad, la pérdida de empleo, la maternidad/paternidad, etc.)¹⁵.

El estudio de la seguridad social en Iberoamérica y, específicamente, en América Latina y el Caribe tiene una larga tradición, tanto desde la academia como por parte de los organismos y los mecanismos

⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos; Artículo 22; Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

¹⁰ Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 9; Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia; 2009; Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4247/S2009247_es.pdf.

¹² Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS); 2018.

¹³ Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Disponible en <https://oiss.org/convenio-multilateral/>

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT); Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima); 1952; Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247.

¹⁵ Ibidem. Pág. 9.



multilaterales de cooperación¹⁶. En las últimas décadas, también se han desarrollado estudios específicos sobre seguridad social y migración¹⁷, sobre migración y mercado de trabajo¹⁸ y sobre migración y salud. No obstante, el dinamismo de los procesos migratorios a los que se ha visto expuesta la región y las recurrentes modificaciones de los sistemas de seguridad social de los países iberoamericanos, acentuado por el impacto de la pandemia por COVID-19, imponen la necesidad de analizar y actualizar las dinámicas regionales con relación al derecho a la seguridad social para las personas migrantes.

El presente estudio sistematiza y analiza información actualizada vinculada con el acceso efectivo a la seguridad social por parte de los/as trabajadores/as migrantes 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, República Bolivariana de Venezuela. Cabe señalar que Cuba no fue incluido en el análisis por ser esencialmente un país de emigración; tampoco Guinea Ecuatorial porque no presenta flujos migratorios que involucren a otros países de la región. La información accesible sobre migración y seguridad social en la región es muy disímil, por lo que se aplicaron diferentes estrategias metodológicas - como se detalla en el siguiente apartado- para realizar el análisis de la forma más comprehensiva posible.

El documento presenta, en primer lugar, un panorama migratorio de la región, recuperando los principales indicadores demográficos vinculados con la movilidad humana internacional y reconociendo los emergentes de los últimos años en materia migratoria. En particular, se analiza el impacto que tal fenómeno ha tenido en la región y, en especial, en lo que respecta a América Latina y el Caribe, la situación del desplazamiento de personas de nacionalidad venezolana, tanto por su volumen como por las necesidades y el contexto socioeconómico que atraviesa esta población.

El segundo apartado presenta el marco jurídico internacional y regional que consagra a la seguridad social como un derecho humano y, en particular, la protección y los derechos de las personas migrantes, con especial énfasis en los mecanismos regionales de integración.

En tercer lugar, se presenta uno de los ejes centrales en el análisis de la seguridad social: el acceso al trabajo por parte de la población migrante. Este apartado recupera indicadores laborales relevantes y arroja la diversidad de las dinámicas laborales que coexisten en la región, incluyendo su impacto para las personas migrantes. En particular, se desprende que la informalidad laboral persiste y ha incrementado en una gran cantidad de países, afectando de forma transversal a toda la población.

En el caso de las personas migrantes, dicho riesgo se encuentra exacerbado, motivo por el cual enfrentan barreras para acceder a la cobertura del sistema de seguridad social en lo que respecta al componente contributivo.

El detalle de las dificultades y las condiciones efectivas de acceso a la seguridad social por parte de las personas migrantes con énfasis en la salud y las pensiones, se abordan en el último capítulo. El entramado es complejo de caracterizar de forma sucinta ya que se conjugan la diversidad de estructuras y los mecanismos de los sistemas de seguridad social, las situaciones socioeconómicas de los países y las dinámicas migratorias emergentes con impacto diferencial en los países.

El análisis arroja que las personas migrantes enfrentan numerosos y diversos obstáculos a lo largo de su trayectoria migratoria para poder acceder a la seguridad social. En los primeros años desde el arribo

¹⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia; 2009; Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4247/S2009247_es.pdf.

¹⁷ MAGUID, A. y SALINAS ULLOA, V.; Inserción laboral y acceso a mecanismos de seguridad social de los migrantes en Iberoamérica; 2010. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas; 2018. De Justicia; Ser migrante y trabajar en Colombia; 2021.

¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Los perfiles de los inmigrantes en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de la integración económica; 2021. Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Impacto de la pandemia por COVID 19 en las condiciones de vida de las personas migrantes en la República Argentina; 2021.



al país de residencia, el mayor desafío se vincula con el acceso a la regularización de la condición legal, incluyendo la obtención de documentación nacional. Asimismo, en aquellos países que cuentan con programas no contributivos de protección social, se identifican barreras relacionadas con la falta de información acceder a los mismos.

Las dificultades para acceder - y sostener - un trabajo formal constituyen otro obstáculo que enfrentan las personas migrantes para alcanzar su integración local y la adecuada cobertura bajo el sistema de seguridad social, teniendo en cuenta que, en todos los países cubiertos, se presentan tasas de trabajo informal muy superiores a las correspondientes a las personas nacionales.

El tercer aspecto que dificulta el acceso al sistema de seguridad social se debe a la imposibilidad para cumplir con los requerimientos adicionales que se exigen a las personas migrantes, tales como años de residencia, etc. Estos requisitos imponen un obstáculo diferencial y mayor que el que encuentran las personas nacionales para acceder a este derecho. Dichas situaciones se encuentran, además, interrelacionadas y dependientes entre ellas, complejizando aun el acceso efectivo al derecho a la seguridad social.

Finalmente, en el último apartado se presentan los desafíos, las recomendaciones y el reconocimiento de buenas prácticas implementadas por los Estados.

Luego del análisis regional, la segunda parte del informe presenta detalle de cada uno de los países cubiertos bajo la investigación, contemplando datos cualitativos y cuantitativos vinculados con el panorama migratorio, la interrelación entre migración y empleo, el funcionamiento del sistema de seguridad social, incluyendo el componente de salud, y el efectivo acceso de las personas migrantes a tales derechos.





Para el presente informe se trabajó a partir de una metodología mixta, cuantitativa y cualitativa, combinando diferentes técnicas: análisis documental, entrevistas semiestructuradas y análisis estadístico de fuentes secundarias. En una primera instancia, se realizó un relevamiento documental, jurídico e institucional conformando fichas por país, a modo de identificar el funcionamiento del sistema de seguridad social de cada país, las normativas vinculadas y las fuentes estadísticas.

En segundo lugar, se llevaron a cabo entrevistas online a referentes y a actores claves en todos los países de la región. Este trabajo de campo se realizó entre los meses de julio y agosto de 2023. Se contactó a un total de 126 personas de la sociedad civil, de la OISS y de la OIM para coordinar entrevistas en los 20 países de la región iberoamericana incorporados al estudio¹⁹. Las gestiones para las entrevistas con instituciones públicas fueron realizadas desde las Oficinas Nacionales de la OIM.

De ese total de personas e instituciones contactadas, se lograron realizar 50 entrevistas, en los 20 países de la región: 14 representantes de organizaciones de la sociedad civil, de los cuales seis son personas migrantes; dos representantes del sector sindical; 11 servidores públicos; cuatro miembros de la OISS; y 20 representantes nacionales de la OIM²⁰. Las entrevistas tuvieron una duración promedio de 45 minutos cada una, y fueron realizadas todas de manera virtual²¹. Cabe señalar que se realizaron diversas gestiones desde las Oficinas Nacionales de la OIM para poder confirmar entrevistas con representantes estatales, sin embargo, considerando las complejidades propias de las agendas gubernamentales, en algunos de los países no fue posible su realización.

Con relación a la información cuantitativa, se definió un conjunto de indicadores relevantes que permitieran establecer algunos criterios de comparabilidad. Es necesario destacar, sin embargo, que la forma de cálculo, las fuentes y la temporalidad de los datos es muy variable entre los países y por lo tanto deben analizarse de manera contextual. En algunos casos, ante la ausencia de información se incorporaron indicadores proxy que permitieran aproximar la información y, en otras situaciones, los datos quedaron en blanco.

La siguiente tabla define los indicadores utilizados y las fuentes. En la mayor parte de los casos, los datos fueron obtenidos a partir de relevamientos secundarios (informes, artículos o documentos oficiales). En otros casos se realizaron cálculos propios a partir de fuentes de datos disponibles. En la primera parte del estudio se incluyen tablas y gráficos que integran la información de los países. Como las fuentes son muy diversas, el detalle de la fuente de cada indicador se encuentra en los capítulos de los países.

¹⁹ Como fuera señalado en la introducción, hay dos países que no se encuentran incluidos en este estudio. 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.

²⁰ Se adjunta como anexo el listado completo de instituciones y organizaciones.

²¹ Las entrevistas no fueron grabadas, ni se extrajeron testimonios. El objetivo fue complementar y validar información que ha sido sistematizada a través de fuentes secundarias de información. La totalidad de las personas entrevistadas acordaron en poder ser mencionadas las instituciones a las cuales representan. La pauta general de las entrevistas fue la siguiente, que ha sido adaptada de acuerdo con la pertenencia institucional de cada persona y al contexto específico de cada país: 1. ¿Cuál es la situación de acceso a la seguridad social contributiva de la población migrante en el país? Existe alguna restricción/barrera normativa, administrativa y/o burocrática? 2. ¿Existe en el país algún/os programa/s sociales de cobertura de contingencias que cubra a la población migrante que no accede al mercado formal de trabajo? 3. ¿Cuál es la situación de acceso a la salud integral de la población migrante? ¿Cómo es el acceso a tratamientos complejos, a tratamientos de enfermedades crónicas, consultas de rutina, etc.?





Tabla 1: Indicadores utilizados en la investigación

Indicadores migratorios	Definición y cálculo	Fuentes
Cantidad de personas migrantes	Cantidad, en números absolutos de personas migrantes (Stock) en un país	La información se obtiene de fuentes oficiales como Censos o registros administrativos. En caso de no encontrarse se obtiene de informes de organismos internacionales o estudios académicos
Proporción de población migrante en el país	Cociente entre la cantidad de personas migrantes y total de población de un país	
Principales nacionalidades	Se listan las primeras 5 nacionalidades de relevancia poblacional en un país.	
Cantidad de emigrantes	Cantidad de personas nativas de ese país que residen en el extranjero.	La información se obtiene de fuentes oficiales como Censos o registros administrativos. En caso de no encontrarse se obtiene de informes de organismos internacionales o estudios académicos
Proporción de emigrantes	Cociente entre la cantidad de personas nativas del país que residen en el extranjero y el total de población del país	
Indicadores laborales		
Proporción de trabajadores migrantes	Cociente entre la cantidad de trabajadores migrantes ocupados (formales e informales) y el total de trabajadores ocupados (formales e informales) del país.	Se trata de fuentes oficiales de los Ministerios de Trabajo de cada país o bien de estudios específicos. En muchos casos la información relativa a las personas migrantes no se encuentra disponible con la misma periodicidad, por lo que en esos casos se privilegió tomar los datos del total país del mismo período que los datos disponibles de la población migrante para facilitar la comparabilidad.
Tasa de participación	Cociente entre la cantidad de personas en la fuerza de trabajo y el total de personas en edad de trabajar (15 a 64 años). Se calcula para migrantes y total país.	
Tasa de empleo	Cociente entre las personas que tienen empleo (formal o informal) y la población en edad de trabajar (de entre 15 y 64 años) que tiene empleo. La OIT define como empleado a toda persona que haya trabajado al menos una hora durante la semana de referencia o que tenía trabajo pero se ausentó. Se calcula para migrantes y total país.	
Tasa de desocupación	Cociente entre la población no ocupada, pero en búsqueda de trabajo y la población Económicamente Activa. Se calcula para migrantes y total país.	



Indicadores migratorios	Definición y cálculo	Fuentes
Tasa de empleo informal	Cociente entre el total de trabajadores informales y el número total de personas ocupadas del un país. Este dato se calcula de distintas formas en cada país, una de las formas es tomarlo como aquellas personas ocupadas que no cotizan a la seguridad social.	Este dato difiere en cada país. La información sobre personas migrantes suele ser escasa y encontrarse en estudios específicos. En
Indicadores de seguridad social		
Proporción de cotizantes sobre población total	Cociente entre la cantidad de personas que cotizan a la seguridad social y el total de la población del país.	La información para este indicador se suele obtener en valores absolutos en los organismos de seguridad de cada país y se realiza el cálculo de forma manual. Este indicador resulta interesante para contextualizar el funcionamiento y sostenibilidad del sistema. En algunos casos se opuede obtener a partir de la cantidad de personas en trabajo formal, depende del sistema de seguridad social de cada país.
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	Cociente entre la cantidad de personas migrantes que cotizan a la seguridad social y la cantidad de migrantes del país	
Cobertura de salud	Cociente entre la cantidad de personas cubiertas por el sistema de salud y la cantidad de población total. Este indicador da cuenta de la cobertura de salud para la población total y las personas migrantes. El cálculo varía en función del sistema de salud y de seguridad social de cada país. En el caso de los países con acceso universal se coloca 100% (ejemplo Argentina), en el caso en que existen mecanismos de afiliación se toma la cantidad de afiliados migrantes sobre el total de migrantes, no se tiene en cuenta el acceso a emergencias que puede tener otro mecanismo sino la atención general.	La información proviene de los ministerios de salud o estudios específicos. En muchos países no se cuenta con esta información.
Cobertura sistema previsional	Nivel de cobertura del sistema previsional, contributivo y no contributivo de la población total y migrante. Cociente entre la cantidad de personas en edad de jubilarse cubiertas por el sistema previsional (contributivo o no contributivo) y el total de personas en edad de jubilarse del país.	Esta información se suele obtener de las instituciones de seguridad social o cajas jubilatorias.
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	Cociente entre la cantidad de personas migrantes y el total de las personas que reciben una pensión en el sistema no contributivo (si existe).	Si bien este dato es muy difícil de encontrar permite reconocer la incorporación de las personas migrantes en los sistemas no contributivos.



La información fue relevada a partir de las oficinas de estadística de cada país, informes de organismos internacionales, investigaciones académicas y, en algunos casos, procesadas de forma específica a partir de fuentes de datos abiertas. Es importante tener en cuenta que las modificaciones coyunturales o de relevancia en los flujos de migración resultantes de crisis socioeconómicas nacionales presentan retos para los análisis estadísticos y para el seguimiento de indicadores laborales. Dada la dificultad de obtener la información de todos los países, en los gráficos se incluye una muestra de países de cada subregión de Iberoamérica para facilitar la visualización de los datos de manera más consistente. Los mismos están en la tabla abajo:

Subregión	Países incluidos en la muestra
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

Tanto el desplazamiento masivo de personas venezolanas como los efectos de la pandemia por COVID-19 han generado impacto sin precedentes en la región, lo cual ha implicado desafíos en la producción de información actualizada para muchos de los países de América Latina y el Caribe. Los Estados han ido ajustando el diseño y cálculo de sus mecanismos de recolección y los factores de expansión de los relevamientos periódicos vinculados con el empleo para incorporar la migración reciente (como en el caso de Colombia, Perú y Chile), o han desarrollado estudios específicos. Sin embargo, en su gran mayoría, no se dispone de información representativa y actualizada.

Con relación al período de los datos, se buscó obtener información actualizada a diciembre de 2022, para evitar recuperar información que se encuentre condicionada por el efecto de la pandemia por COVID-19, la cual afectó especialmente la situación laboral y por ende el acceso a la seguridad social y la salud. No se realiza, sin embargo, una focalización en los efectos de dicha emergencia sanitaria. No obstante, en determinados países, se debieron tomar datos previos para obtener comparabilidad. Por ejemplo, en los indicadores laborales, se busca tener datos de migrantes y de nacionales del mismo período y, frecuentemente, los datos del total país, se encuentran más actualizados que los datos de personas migrantes.

Un aspecto importante para considerar se vincula con los indicadores propuestos, dado que son aquellos que, desde el análisis realizado, mejor permitirían caracterizar la situación de las personas migrantes en relación con el acceso a la seguridad social, pese a lo cual, algunos son difíciles de obtener para la población migrante. En particular, la cobertura de la población migrante en las pensiones y en la salud, así como la participación en el componente no contributivo son datos que no figuran en casi ninguno de los países analizados. De todas formas, se incluyen como propuesta analítica a futuro. La falta de datos sobre población migrante en el sistema de seguridad social es un indicador en sí mismo de la ausencia de esta dimensión en el diseño programático de los países.



Análisis cualitativo

Para el diagnóstico realizado, la información cualitativa ha sido fundamental. En primer lugar, el relevamiento y análisis documental sobre el marco normativo e institucional permitió conocer y caracterizar el funcionamiento de los sistemas de seguridad social de cada país, los cambios recientes y la incorporación de la variable migratoria en sus diseños. Tanto este análisis como los datos cuantitativos recuperados se complementaron y contrastaron con la información obtenida en las entrevistas, la cual permitió reconocer los principales obstáculos prácticos que tiene la población migrante para acceder al sistema de seguridad social en Iberoamérica.

A partir de este proceso se construyeron algunos indicadores cualitativos sintéticos que permiten comparar y reconocer ciertos aspectos relevantes. La siguiente tabla resume los indicadores propuestos que serán retomados en los capítulos analíticos correspondientes.

Tabla 2: Indicadores cualitativos utilizados en la investigación

Indicador	Definición
Restricciones para el acceso al empleo formal - migración regular	Existencia o no de restricciones para acceder al trabajo para personas migrantes en situación regular (se asume que de manera irregular hay de hecho restricciones en todos los casos)
Existencia de cupo para la contratación	Algunos países cuentan con un cupo de contratación de mano de obra extranjera
Tipo de sistema de seguridad social	Si es contributivo, no contributivo o mixto.
Cotización obligatoria a la seguridad social - trabajo formal	(Si/no) indicar si se realiza una contribución obligatoria cuando se tiene un trabajo formal
Forma de acceso a la atención médica general para atención migrante	Indica si el tipo de acceso a la salud es universal. por vía de afiliación. etc.
Acceso a la salud (atención general y tratamientos) personas migrantes situación irregular	Se indica si existen condiciones (y cuales) para el acceso a la salud (no urgencias) para las personas migrantes en situación irregular
Atención de urgencias a población migrante en situación irregular	Se indica si se contempla la atención de emergencias en salud para las personas migrantes en situación irregular
Condiciones acceso a la jubilación de personas migrantes- sistema contributivo	Si existen condiciones adicionales (y cuales) para el acceso a la población migrante a la jubilación en su componente contributivo
Condiciones acceso a la jubilación de personas migrantes- sistema NO contributivo	Si existen condiciones (y cuales) para el acceso a la población migrante a la jubilación en su componente NO contributivo

Primera parte: Análisis regional de la seguridad social y la migración

PANORAMA MIGRATORIO EN IBEROAMÉRICA

Según el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022, publicado por OIM, la cantidad de migrantes internacionales pasó de 84 millones en 1970 a 281 millones en 2020, lo cual muestra la relevancia que adquieren las movilidades internacionales en la dinámica social actual. Según este mismo reporte, América Latina y el Caribe experimentó, entre 1990 y 2020, un marcado aumento de emigración, principalmente, hacia Norte América y Europa, aunque también se observa el aumento significativo de la migración intrarregional en los últimos años²². Se estima que 43 millones de personas de Latinoamérica o el Caribe viven fuera de su país y un cuarto de esa población se encuentra en otro país de la región²³.

Los últimos 10 años han estado marcados por un renovado dinamismo en las migraciones internacionales en Iberoamérica, especialmente signado por el éxodo de más de siete millones de personas venezolanas y el transcurrir de una pandemia, ambos fenómenos que marcan vaivenes novedosos en los flujos migratorios dentro de la región. Estos sucesos inéditos se conjugan con la consolidación de movilidades históricas y continuas entre los países que conforman este bloque regional.

La actual situación política y económica en la República Bolivariana de Venezuela ha dado lugar a un desplazamiento masivo sin precedentes que inicia en 2015, pese a la migración continua que existía en los sectores profesionales hacia Estados Unidos, Europa y Chile. La situación en la República Bolivariana de Venezuela se intensificó a partir de 2017 y, a agosto de 2023, ya se han alcanzado los 7,7 millones de personas desplazadas, conformando el segundo mayor desplazamiento a nivel mundial después del correspondiente a personas de nacionalidad árabe siria.

La mayor cantidad de personas de nacionalidad venezolana desplazadas se mantiene en Latinoamérica y el Caribe (6,5 millones de personas), principalmente en Colombia (2,89 millones de personas), Perú (1,54 millones de personas), Brasil (477.500 personas), Ecuador (474.900 personas) y Chile (444.400 personas)²⁴. El desplazamiento de personas venezolanas no solo es llamativo en cuanto a su volumen sino por sus características, presentando perfiles sociodemográficos muy diversos en función de los países de destino. A modo de ejemplo, las personas venezolanas que se encuentran residiendo en Argentina y en Chile, suelen contar con niveles educativos más altos y un capital económico inicial que no los posiciona en una situación de vulnerabilidad extrema, mientras que contrariamente en Perú, Ecuador, Colombia y parte de Brasil, el flujo ha incluido a personas en situaciones de extrema vulnerabilidad y con serias dificultades para garantizar sus necesidades básicas.

Más allá de la situación en la República Bolivariana de Venezuela, la región ha atravesado otros eventos de movilidad humana relevantes, tales como el de personas de nacionalidad haitiana que inicia en 2010 luego del terremoto que desató una crisis humanitaria en el país, pero que continúa hasta el presente con una gran diversidad de rutas migratorias. Asimismo, el desplazamiento de personas de nacionalidad colombiana ha sido histórico y se ha intensificado a nivel regional en los últimos años²⁵. El dinamismo que muestra la región interpela los análisis coyunturales que quedan rezagados en términos de intensidad y diversificación.

Asimismo, es importante destacar que los nuevos orígenes migratorios se incorporan a las dinámicas de movilidad humana preexistentes. Por ejemplo, España tiene una larga tradición de migración proveniente de Marruecos que se mantiene como principal nacionalidad presente en el país. En el caso de Argentina, una situación semejante tiene lugar con personas de nacionalidad paraguaya y boliviana, y en Chile, con relación a la comunidad peruana²⁶.

²² OIM (2022) WORLD MIGRATION REPORT 2022 (Pág 102). <https://publications.iom.int/>.

²³ 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-estran-los-migrantes-en-america-latina-y-el-caribe-mapeo-de-la-integracion>

²⁴ 2023. R4V América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-ago-2023>

²⁵ DEBANDI, N. y PATALLO, M. Entre lo nacional y lo local, las respuestas estatales a la movilidad haitiana en el Cono Sur, en Joseph, H. y Audebert, C. (Comps.), El sistema migratorio haitiano en América del Sur: Proyectos, movilidades y políticas migratorias (pp 325-358), CLACSO, ISBN 978-987-813-299-0; 2022; <https://www.clacso.org/el-sistema-migratorio-haitiano-en-america-del-sur/>

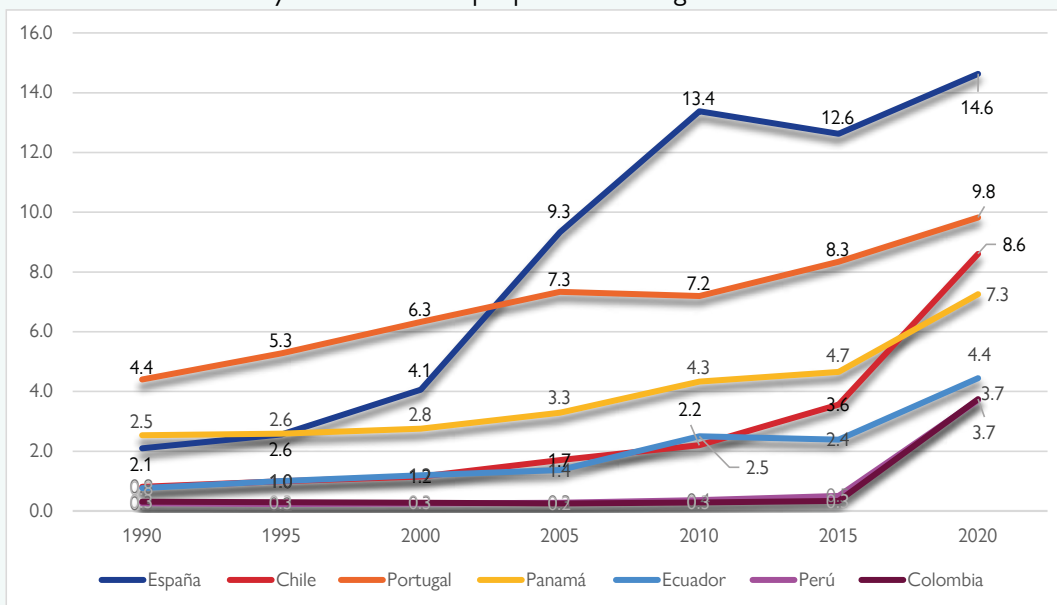
²⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Los perfiles de los inmigrantes en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de la integración económica; 2021; Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/los-perfiles-de-los-inmigrantes-en-america-latina-y-el-caribe-desde-la-perspectiva-de-la>

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 Estados Unidos. A partir de los datos reportados por la Estación Temporal de Recepción Migratoria (ETRM) en Panamá, durante el 2021, se registró un aumento del 79 por ciento en el volumen de este flujo en comparación con 2020.

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 2023²⁷.

Los países que experimentaron mayor cambio en su dinámica de inmigración entre 1990 y 2000, fueron España, Chile, Portugal, Panamá, Ecuador, Perú y Colombia, habiendo sido, estos tres últimos, fuertemente impactados por el desplazamiento de personas de nacionalidad venezolana a la que se hizo referencia (gráfico 1). Otros países, por el contrario, muestran una disminución de la inmigración. Honduras es el país que presenta un mayor descenso en el peso migrante dentro de su población, pasando del 5,5 por ciento en 1990 al 0,4 por ciento para 2020. Otros países que vienen experimentando una baja en la proporción de migrantes, son Costa Rica (con una recuperación reciente), Guatemala, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela. Finalmente, países como República Dominicana, Argentina, Brasil y Uruguay, entre otros, no han experimentado cambios mayores.

Gráfico 1: Países con mayor cambio en la proporción de migrantes de Iberoamérica 1990-2020



Fuente: Elaboración propia de datos de United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). International Migrant Stock 2020. Países con diferencia en el peso poblacional entre 1990 y 2020 mayor al 3% (positivo)

²⁷ Más información disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/08/1523137>



En términos absolutos, para 2020, el país que alberga la mayor cantidad de inmigrantes es España, alcanzando cerca de 6,5 millones²⁸ cuya tasa migratoria representa alrededor del 14 por ciento. En segundo lugar, en Argentina, dicha tasa constituye el cinco por ciento²⁹. En términos relativos, Costa Rica, Panamá, Portugal y Chile siguen luego de España con relación a la proporción de inmigrantes. Otros países de Centroamérica, como Nicaragua, Honduras y Guatemala, así como Brasil, presentan proporciones de población migrante menores al uno por ciento.

Tabla 3: Inmigración en Iberoamérica (stock y porcentaje)

País	% inmigrantes	Inmigrantes
España	13.5%	6 493 147
Costa Rica	10.3%	520 729
Panamá	10.1%	419 146
Portugal	9.7%	1 001 963
Chile	7.5%	1 482 390
Republica Dominicana	5.6%	570 933
Argentina	5.2%	3 033 786
Ecuador	4.5%	784 787
Venezuela	4.30%	1 156 578
Perú	3.8%	1 347 893
Colombia	3.7%	1 905 393
Uruguay	3.1%	108 300
Paraguay	2.3%	169 567
Bolivia	1.4%	164 121
México	0.9%	1 212 252
El Salvador	0.7%	42 767
Nicaragua	0.7%	42 167
Brasil	0.5%	1 079 708
Gautemala	0.5%	84 311
Honduras	0.4%	39 195

Fuente: Elaboración a partir de diversas fuentes de datos. Principalmente ONU y OIM. La fuente de cada país se presenta en el capítulo correspondiente³⁰.

²⁸ Datos del Sistema de Naciones Unidas <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

²⁹ Este valor es el que se establece en UN-DESA (2020). Los datos censales actualizados no están disponibles pero las estimaciones dadas a partir de registros administrativos darían un valor más cercano al 6%.

³⁰ Los datos que se colocan se obtuvieron de diversas fuentes, buscando obtener en cada país la fuente más actualizada y oficial.



Como se puede ver en la siguiente tabla, la migración en la región iberoamericana es muy diversa y en todos los países se encuentra un fuerte componente fronterizo, destacándose, sin embargo, la presencia del desplazamiento de personas venezolanas, cada vez con mayor contundencia en gran parte de los países aquí cubiertos.

Tabla 4: Principales tres nacionalidades presentes en cada país de Iberoamérica

País	Principales (3) nacionalidades		
Argentina	Paraguay (29.67%)	Bolivia (21.71%)	Perú (9.54%)
Bolivia	Argentina (29%)	Brasil (17.43%)	España (8.27%)
Brasil	Venezuela (18.3%)	Haití (9.5%)	Bolivia (7.9)
Chile	Venezuela (30%)	Perú (16.6%)	Haití (12.2%)
Colombia	Venezuela (93.44%)	Estados Unidos (1.09%)	Ecuador (1.01%)
Costa Rica	Nicaragua (67%)	Venezuela (5%)	Colombia (5%)
Ecuador	Venezuela (49.5%)	Colombia (25.9%)	Estados Unidos (3.5%)
El Salvador	Honduras (27.8%)	Guatemala (21.10%)	Nicaragua (18.60%)
España	Marruecos (14.3%)	Rumania (11.7%)	Reino Unido (5.8%)
Guatemala	El Salvador (4.50%)	México (22.4%)	Estados Unidos (11.%)
Honduras	El Salvador (23.1%)	Nicaragua (20.27%)	Estados Unidos (17.70%)
México	EEUU (65.77%)	España (1.71%)	Guatemala (4.69%)
Nicaragua	Honduras (31%)	Costa Rica (26.7%)	EEUU (8.9%)
Panamá	Colombia (26%)	Venezuela (20%)	Nicaragua (9.3%)
Paraguay	Brasil (47.12%)	Argentina (36.47%)	Uruguay (1.87%)
Perú	Venezuela (86.8%)	Colombia (3.3%)	Ecuador (1.1%)
Portugal	Angola (17.9%)	Brasil (15.4%)	Francia (10.4%)
Republica Dominicana	Haití (87.2%)	Venezuela (4.5%)	EEUU (1.8%)
Uruguay	Argentina (30.25%)	España (20.93%)	Venezuela (14.45%)
Venezuela	Colombia (70.8%)	España (5.31%)	Portugal (3.89%)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos más recientes encontrados sobre distribución de la población migrante de cada país según nacionalidad. En el capítulo de cada país se detalla la fuente de cada uno.

Tal como ya fuera destacado, América Latina y el Caribe constituyen región de emigración, y el peso de la población en el extranjero es muy elevado en algunos países. En México, por ejemplo, se contabilizan más de 11 millones de personas que viven en un tercer país, lo cual representa el 8,8 por ciento de su población y se posiciona como el segundo país de emigración a nivel mundial, luego de la India. La República Bolivariana de Venezuela alcanzó 7,7 millones de personas emigrantes, lo cual representa el 21,9 por ciento de la población total del país, a partir de un éxodo que – como se explicó previamente – ha sido desarrollado en un lapso muy breve y ha impactado en toda la región. Por su parte, Centroamérica está marcada por el éxodo permanente y tanto el Salvador, como Nicaragua, República Dominicana y Honduras presentan una proporción relevante de población que se dirige hacia un tercer país. En América del Sur, destaca Uruguay que, históricamente, mantuvo una proporción elevada de personas emigrantes, aunque en los últimos años la tendencia se ha ido revirtiendo y se han registrado numerosos retornos.



Tabla 5: Cantidad y proporción de emigrantes en Iberoamérica

País	Emigrantes	% emigrantes
El Salvador	1 599 058	24.4%
Venezuela	7 700 000	21.9%
Guatemala	2 993 679	17.2%
Republica Dominicana	1 304 493	12.4%
Paraguay	896 484	12.4%
Nicaragua	718 154	11.6%
Perú	3 309 635	10.1%
Uruguay	367 100	9.30%
México	11 185 737	8.8%
Honduras	800 707	8.4%
Bolivia	927 244	7.8%
Ecuador	1 127 891	6.4%
España	2 790 317	5.8%
Chile	643 800	3.3%
Panamá	139 520	3.3%
Costa Rica	150 241	2.9%
Colombia	3 024 273	2.3%
Argentina	1 076 148	2.3%
Portugal	2 081 419	2.2%
Brasil	1 897 128	0.9%

Con relación al género, la participación de las mujeres en la migración permanece constante desde 1990. A 2020, representan el 48 por ciento de las personas migrantes internacionales, dato que se mantiene similar en Latinoamérica y el Caribe (49,5%) así como en los países iberoamericanos fuera de LAC³¹. Se observan, sin embargo, algunas diferencias intrarregionales: países como Argentina, Costa Rica, Guatemala, Uruguay, Colombia y Chile presentan una mayor tasa de mujeres, superando o manteniendo la media regional, mientras que otros como Paraguay, Perú, Estado Plurinacional de Bolivia y, en especial, República Dominicana presentan una tendencia opuesta.

Respecto a la edad, una característica histórica y universal de la migración es que se concentra en franjas etarias activas. Esta distribución tiene una incidencia con relación al acceso a oportunidades laborales, ya que por lo general las personas migrantes presentan tasas de actividad mayores en los países de acogida.

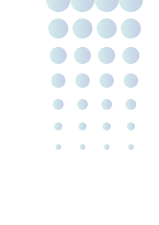
En España y Portugal, la inmigración reciente ha contrarrestado levemente el declive demográfico, producto del progresivo envejecimiento poblacional y las bajas en las tasas de natalidad. En algunos países de América Latina y el Caribe, como los casos de Argentina, Chile o Uruguay también se observa una tasa relativamente alta de personas mayores de 65 años, lo que condiciona y tendrá impacto, en particular, en los sistemas de seguridad social, tal y como se analizará más adelante³².

Una variable determinante en los procesos de integración y en las condiciones de vida de las personas migrantes es el tiempo de residencia, teniendo en cuenta que cuanto más extenso es el mismo, se alcanzan mejores condiciones de integración y acceso a derechos. Un reciente estudio del Banco

³¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID); ¿En qué situación están los migrantes en América Latina y el Caribe?: mapeo de la integración socioeconómica; 2023.

³² 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>.





Interamericano de Desarrollo (BID)³³ arroja marcadas diferencias entre los países de América Latina y el Caribe con relación a los años de residencia. Los países con migración histórica como Argentina, Paraguay y Uruguay albergan migrantes con plazos prolongados de asentamiento. Por ejemplo, en Argentina, casi el 90 por ciento reside desde hace más de 10 años. Otros países que han recibido recientemente volúmenes relevantes de personas de nacionalidad venezolana presentan poca participación de inmigrantes de largo plazo, como es el caso de Colombia (25%), Perú (33%) y Chile (44%). El número de años en el país se relaciona positivamente con el acceso a empleo formal y a servicios básicos de la población migrante, dado que hay mayor número de migrantes que ya conocen cómo navegar en la sociedad de acogida. Por ende, esta variable impacta en el acceso al sistema de seguridad social para las personas migrantes.

Finalmente, el aspecto central y que será abordado en detalle tiene que ver con el acceso a la regularización de la condición legal y, en consecuencia, a la documentación para las personas migrantes en Iberoamérica. El acceso a la seguridad social, al trabajo formal y, en muchos casos, a la salud, a la educación y a otros derechos se encuentra estrechamente vinculado con la regularización migratoria de las personas. Los datos relativos a la población migrante irregular son casi inexistentes y, por lo general, se trata de aproximaciones o estudios específicos y no fuentes oficiales. La situación regional es muy diversa también en este sentido y se conjugan distintas situaciones, pero en todos los casos hay un margen de personas que se encuentran en situación migratoria irregular y que tiene serias dificultades para acceder a derechos, entre ellos, a la seguridad social.

Algunos países como España, Portugal y Argentina – entre otros – muestran buenos niveles de regularización migratoria, aun cuando en todos éstos se reconocen dificultades y demoras importantes para poder obtener documentación en los primeros meses (o años) desde el ingreso al país. Otros países, como Colombia, Ecuador y Perú se encuentran haciendo esfuerzos importantes para regularizar amplios contingentes de personas en situación irregular, aunque se evidencian dificultades para que esto se traduzca efectivamente en una garantía para el acceso a la salud, la educación u otros derechos. Si bien este punto se retomará en este informe, es importante destacar que, pese a que en Iberoamérica una gran parte de los procesos migratorios ocurre bajo mecanismos regulares, la ausencia de la documentación es el principal impedimento para acceder a la seguridad social y a otros derechos y servicios.

³³ Banco Interamericano de Desarrollo (BID); ¿En qué situación están los migrantes en América Latina y el Caribe?: mapeo de la integración socioeconómica; 2023.

La movilidad humana ha sido reconocida como un derecho humano tanto a nivel universal como regional, siendo luego consagrada en diversos instrumentos jurídicos nacionales de países iberoamericanos. En ese sentido, entendiendo a las personas migrantes como “aquellas que se trasladan fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones”³⁴, resulta necesario circunscribir el presente estudio a la migración internacional.

Considerando las necesidades específicas de protección, los riesgos y las vulnerabilidades que atraviesan quienes cruzan fronteras internacionales, tales marcos normativos velan por el efectivo acceso a derechos por parte de las personas migrantes. Como establece el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular dicho movimiento de personas no se limita a la promoción de vías de admisión y de gestión de fronteras, sino que requiere de un enfoque centrado en la persona que tienda a la inclusión y a la cohesión social, y en particular, que permita la portabilidad de la seguridad social y de las prestaciones adquiridas³⁵.

A efectos de profundizar en la institucionalidad, las políticas públicas y las barreras existentes en torno al acceso a los mecanismos de seguridad social para las personas migrantes en los países de Iberoamérica cubiertos bajo el presente estudio, será necesario brindar nociones previas vinculadas con el marco normativo imperante en la materia.

Por consiguiente, se detallan a continuación los estándares tanto internacionales bajo el Sistema Universal de Derechos Humanos (en adelante, “SUDH”), como regionales en la órbita del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, “SIDH”) en lo referente a la protección de derechos de seguridad social de las personas migrantes.

Sistema Universal de Derechos Humanos

Tal como ha establecido la CEPAL, es posible clasificar al marco normativo internacional en función de su aproximación a la materia: en primer lugar, aquellos instrumentos que abordan directamente la protección de derechos de trabajadores/as migrantes; en segundo lugar, la CEPAL identifica a los Convenios Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, dado que promueven los derechos laborales en líneas generales; y, por último, los Comités, Convenciones y Pactos del Sistema de Naciones Unidas que velan por los derechos humanos.

En particular, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias³⁶, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990 y en vigor a partir de julio de 2003, es el instrumento internacional de carácter vinculante más relevante. Bajo el artículo 27 de dicha Convención, se hace referencia específica al derecho de las personas migrantes para acceder a sistemas de protección social en los países de residencia donde se encuentran³⁷.

³⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Glosario sobre Migración; ISSN 1813-2278; 2019; Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf.

³⁵ Asamblea General del Sistema de Naciones Unidas; Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular; Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018; Septuagésimo tercer período de sesiones; A/RES/73/195; pp. 6-7.

³⁶ Estados Parte: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela.

³⁷ Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familias. Artículo 27. 1. Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables. Las autoridades competentes del Estado de origen y del Estado de empleo podrán tomar en cualquier momento las disposiciones necesarias para determinar las modalidades de aplicación de esta norma. 2. Cuando la legislación aplicable no permita que los trabajadores migratorios o sus familiares gocen de alguna prestación, el Estado de que se trate, sobre la base del trato otorgado a los nacionales que estuvieren en situación similar, considerará la posibilidad de reembolsarles el monto de las contribuciones que hubieren aportado en relación con esas prestaciones. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

Debido a lo establecido por el Comité de Trabajadores Migrantes y sus Familiares bajo su Observación General N°2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, el artículo 27 de la Convención debe interpretarse en línea con el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁸. Por consiguiente, “es aplicable a todos los trabajadores migratorios, independientemente de su situación legal en el país y de la documentación que posean” y, asimismo, la seguridad social debe entenderse en términos amplios, también abarcando a “las prestaciones sociales no contributivas existentes”³⁹.

Por último, los derechos humanos de las personas migrantes se encuentran garantizados de forma específica y transversal bajo la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)⁴⁰, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁴¹, la Convención sobre Derechos del Niño (CDN)⁴², la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)⁴³, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁴⁴ y la Convención contra la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes⁴⁵.

Asimismo, bajo el SUDH, ocupa un rol fundamental el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes⁴⁶, experto independiente designado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Bajo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, también puede identificarse la protección de derechos de las personas migrantes en diferentes niveles. En lo atinente a los instrumentos marco vinculados con derechos humanos, se encuentran amparados de forma transversal bajo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁴⁷, la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁸, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura⁴⁹, el Protocolo de San Salvador⁵⁰, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer⁵¹.

Por otra parte, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituyen instancias prioritarias en la protección de derechos de las personas migrantes a través del análisis de casos, labor contenciosa, jurisprudencia, elaboración de opiniones consultivas, publicación de informes temáticos⁵².

³⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 9. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

³⁹ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares; 28 de agosto de 2013; CMW/C/GC/2; pp. 67-71.

⁴⁰ Disponible en <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁴¹ Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

⁴² Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

⁴³ Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>

⁴⁴ Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

⁴⁵ Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>

⁴⁶ Para más información véase <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-migrants>

⁴⁷ Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp#:~:text=Todos%20los%20hombres%20nacem%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos.>

⁴⁸ Disponible en <https://www.cidh.oas.org/basicos/spanish/basicos2.htm>

⁴⁹ Disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html>

⁵⁰ Disponible en <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

⁵¹ Disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

⁵² Queda pendiente incluir cuadro con jurisprudencia, OC, informes temáticos.



Asimismo, bajo la Comisión Interamericana, en 1996 se creó la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Migrantes, cuyo mandato “*está enfocado en el respeto y garantía de los Derechos de las Personas Migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de la movilidad humana*”⁵³.

Finalmente, en materia de movilidad humana se destacan tanto el informe sobre Estándares interamericanos sobre movilidad humana⁵⁴, como los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas⁵⁵.

Instrumentos sobre seguridad social

En lo que respecta al marco jurídico internacional vinculado específicamente con los derechos de seguridad social, tal como fuera destacado, aplican los Convenios de la OIT: Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)⁵⁶; Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)⁵⁷; Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)⁵⁸; Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167)⁵⁹.

Por último, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social⁶⁰ fue elevado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (en adelante, “OISS”) y la *Secretaría General Iberoamericana (en adelante, “SEGIB”)* y aprobado por las máximas autoridades competentes en materia de seguridad social en el marco de la cumbre celebrada en Chile en 2007⁶¹.

El Convenio es una “*norma de carácter internacional, acordada por varios Estados para la coordinación de sus legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o la muerte de las personas que, en razón del trabajo por cuenta ajena o de la actividad independiente, se hayan desplazado a dos o más Estados miembros, acreditando en los mismos períodos de cotización, de seguro o de empleo*”⁶².

⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); Relatoría sobre los Derechos de las Personas Migrantes; más información disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/CIDH/r/DM/Default.asp>

⁵⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; OEA/Ser.L/V/III.Doc. 46/15; 2015; Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas; (Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019; disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>. Conforme con el principio 36 de dicho instrumento, se establece que las personas migrantes tendrán acceso, en pie de igualdad, a los derechos laborales, incluyendo el derecho a la seguridad social.

⁵⁶ Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247

⁵⁷ Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C118

⁵⁸ Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C157

⁵⁹ Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100::12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312505

⁶⁰ Los siguientes países han adherido al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. El convenio no es aplicado efectivamente en Costa Rica y Venezuela.

⁶¹ Más información disponible en: <https://oiss.org/convenio-multilateral/que-es/>

⁶² Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS); Qué es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social; 2021; Disponible en: https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/07/CONVENIO-MULTILATERA-castellano_2021.pdf



Tabla 6: Estado de ratificaciones del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

País	Ratificó (Sí/No)	Año
Argentina	Sí	2016
Estado Plurinacional de Bolivia	Sí	2010
Brasil	Sí	2009
Chile	Sí	2009
Colombia	Sí	2023
Costa Rica	No	
Ecuador	Sí	2009
El Salvador	Sí	2008
España	Sí	2010
Guatemala	No	
Honduras	No	
México	No	
Nicaragua	No	
Panamá	No	
Paraguay	Sí	2011
Perú	Sí	2013
Portugal	Sí	2010
República Dominicana	Sí	2020
Uruguay	Sí	2011
República Bolivariana de Venezuela	Sí	2009 (Ley aprobación del Convenio)

Mecanismos de integración regional

Por otra parte, en cuanto a los bloques de integración regional, es posible dar cuenta de los avances en los siguientes espacios:

Tabla 7: Mecanismos de integración regional

Nombre del mecanismo	Países o región	Año creación	Descripción	Enlaces
Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)	Iberoamérica (países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por el idioma español y portugués)	1954	<p>La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) es un organismo internacional, de carácter técnico y especializado, cuyo fin se vincula con la promoción del bienestar económico y social mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social y, en general, en el ámbito de la protección social.</p> <p>En el año 2011, se firmó el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, primer instrumento internacional a nivel iberoamericano que protege los derechos de trabajadores migrantes, sus familias y trabajadores de multinacionales en el ámbito de prestaciones económicas, mediante la coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte, protegidos bajo los esquemas de Seguridad Social de los diferentes Estados Iberoamericanos.</p> <p>En su artículo 3, establece que “el Convenio aplica a toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas con:</p> <p>Las prestaciones económicas de invalidez;</p> <p>Las prestaciones económicas de vejez;</p> <p>Las prestaciones económicas de supervivencia; y</p> <p>Las prestaciones económicas de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional.</p> <p>Las prestaciones médicas previstas en las legislaciones de los Estados Parte quedan excluidas del presente Convenio, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 del presente artículo” (“Dos o más Estados Parte del presente Convenio podrán ampliar el ámbito objetivo del mismo, extendiéndolo a prestaciones o regímenes excluidos en principio”).</p>	<p>https://oiss.org/</p> <p>https://oiss.org/documentos-oiss/</p> <p>https://oiss.org/convenio-multilateral/documentos-del-convenio/</p> <p>https://oiss.org/la-oiss-celebra-la-conferencia-migraciones-y-seguridad-social-en-iberoamerica/</p>

Nombre del mecanismo	Países o región	Año creación	Descripción	Enlaces
MERCOSUR	<p>Estados parte: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay</p> <p>Estados asociados: Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Guyana y Surinam</p>	1991	<p>El Mercado Común del Sur es un proceso de integración regional creado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como Estados Parte (1991); la República Bolivariana de Venezuela accedió posteriormente en ese carácter (2012 - actualmente está suspendida); y, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Guyana y Surinam también lo integran como Estados Asociados. Los cuatro Estados Parte rotan en orden alfabético la Presidencia Pro Tempore semestralmente.</p> <p>Dentro de la estructura institucional, se encuentra el Foro Especializado Migratorio (FEM) en donde participan las Direcciones de Migraciones, y OIM ocupa un rol de Secretaría Técnica.</p> <p>A diferencia de otros procesos regionales, el MERCOSUR es un espacio vinculante. Uno de los logros del MERCOSUR en materia de movilidad humana intra-regional fue la adopción del “Acuerdo de Residencia MERCOSUR”.</p>	https://www.mercosur.int/
Conferencia Suramericana	Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela	2000	<p>La Conferencia Suramericana sobre Migraciones es un proceso consultivo regional creado en el 2000 por los países de América del Sur, como espacio intergubernamental con el objetivo de lograr una política migratoria regional. Mantiene una reunión anual en algún país miembro (la última en 2022 fue realizada en Chile) y reuniones técnicas/temáticas e inter-sesionales.</p> <p>Participan las representaciones de las áreas consulares de las Cancillerías y los organismos migratorios. OIM ejerce la Secretaría Técnica de la CSM, con el fin de impulsar y apoyar mecanismos de seguimiento.</p>	csmigraciones.org/es

Nombre del mecanismo	Países o región	Año creación	Descripción	Enlaces
Proceso de Quito	Argentina, Paraguay, Panamá, México, Guyana, Ecuador, Costa Rica, Chile, Brasil, Colombia, Perú, República Dominicana y Uruguay.	2018	Es una iniciativa intergubernamental de carácter técnico que surgió en 2018 entre países de América Latina y el Caribe para generar mecanismos y compromisos no obligatorios para dar respuesta a la crisis de desplazamiento de la República Bolivariana de Venezuela (actualmente cuenta con 14 miembros).	https://www.procesodequito.org/es
Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Belice y República Dominicana	1991	El Sistema para la Integración Centroamericana (SICA) fue creado en 1991 mediante la adopción del Protocolo de Tegucigalpa. En su tercer artículo, establece que su objetivo fundamental es la integración de Centroamérica, para constituirlo como región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Asimismo, el inciso d) de dicho artículo, hace referencia al propósito de “lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.”	https://www.sica.int



La migración y el trabajo están - y han estado siempre - íntimamente relacionados. Las personas en contexto de movilidad humana internacional tendrán como objetivo primario la inserción laboral, más allá de los motivos o las condiciones por las cuales hayan salido de sus países de origen. La situación laboral es uno de los componentes centrales de la integración de las personas migrantes, vehículo para el acceso a las otras dimensiones, como la vivienda, la educación y la integración cultural⁶³.

Según un estudio de la OIT, en 2013, de las 232 millones personas migrantes internacionales en el mundo, 206,6 millones tenían edad de trabajar y 150,3 millones eran económicamente activas. Asimismo, la tasa de participación en la fuerza laboral de la población migrante a nivel global se estima en 72,9 por ciento, mientras que en el caso de las personas no migrantes es de 63,9 por ciento. Estos datos demuestran la relevancia que tiene el componente laboral en la migración, y viceversa, ya que se reconoce, por otro lado, que muchas personas en edad de trabajar en el mundo se encuentran interesadas en emigrar para mejorar su situación laboral⁶⁴. A su vez, el funcionamiento del mercado laboral de cada país, así como las políticas laborales y migratorias serán determinantes en el acceso de la población migrante a empleo formal y por ende a sistemas de seguridad social contributivos.

Participación en la fuerza de trabajo

Con relación a las tasas de participación y de empleo, ambas suelen presentarse más elevadas en el caso de la población migrante que en la población nacional (ver gráficos 2 y 3). Sin embargo, esto no debe interpretarse como una mayor disposición para trabajar por parte de la población extranjera, sino que se vincula con la concentración poblacional de la población extranjera en los tramos de edad laboral activa (25 a 64 años), imponiendo una mayor tasa agregada de ocupación y de participación en la fuerza laboral. En casi todos los países iberoamericanos, al analizar la actividad laboral según tramos de edad, la población nacional presenta tasas más altas, siéndoles efectivamente más simple acceder a un empleo que para las personas migrantes.

La población extranjera se ve urgida de trabajar para sobrevivir, ya que no cuenta, en especial, durante los años iniciales de migración – con las redes asociativas y familiares para mantenerse sin una fuente de ingresos. La migración es frecuentemente una estrategia familiar que involucra no solo a las personas que se trasladan sino también a la familia que permanece en el país de origen. En ciertos casos las personas migrantes contraen deudas que deben saldar, o bien sus familiares dependen del envío de remesas. Se trata del caso de las personas migrantes jóvenes que se trasladan, como primera medida, a fines de alcanzar una mejor situación económica, teniendo su correlato numérico en una mayor participación en la fuerza laboral y en la ocupación, especialmente entre quienes residen hace menos tiempo en el país de residencia. Para las personas que cuentan con más antigüedad en las comunidades de acogida, esta preponderancia irá disminuyendo y aproximándose a la situación nacional.

Entre los países para los cuales se pudo obtener datos de la participación en el mercado laboral actualizada tanto para población nacional como migrante, Uruguay, Perú, Chile, Portugal, Paraguay y Costa Rica presentan tasas superiores al 75 por ciento y en varios de ellos, como Chile y Uruguay se presenta una brecha positiva relevante entre la población migrante y población nacional en relación con la participación, alcanzando en Chile una diferencia de cerca de 19 puntos. Una muestra de estos está visualizada en el siguiente gráfico.

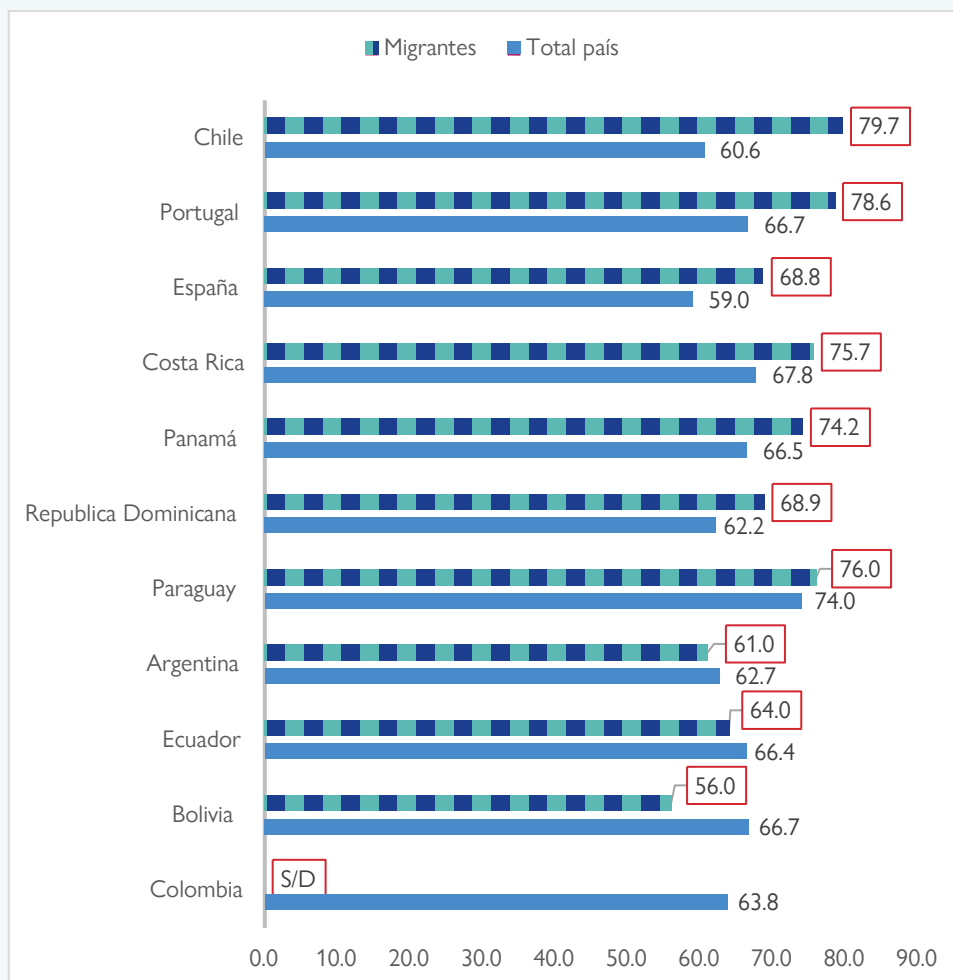
⁶³ GIL ARAUJO, S.; Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social. Madrid, España: IEPALA; 2010.

⁶⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT); Integración de los Inmigrantes al Mercado de Trabajo. Soluciones Eficaces (Notas de Investigación N°11); 2018; Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_644829.pdf





Gráfico 2: Tasa de participación total país y población migrante, muestra de países seleccionados por subregión.



Fuente: La fuente de cada país se encuentra en el capítulo correspondiente en la tabla de indicadores laborales. El valor del gráfico con el recuadro corresponde a la tasa de participación de la población migrante. Los países se ordenaron en función de la diferencia entre el dato total país y el migratorio.

Primera parte:
Análisis regional de la seguridad social y la migración

Por otra parte, a pesar de los avances reportados en las últimas décadas, las diferencias de género en las tasas de participación persisten en todos los países de la región, aunque con matices por subregiones. Un hecho constante que se verificó con información cuantitativa de todos los países cubiertos por el presente informe se relaciona con la situación de las mujeres migrantes, quienes presentan una menor participación que los hombres migrantes en la fuerza de trabajo, pero mayor que las mujeres nacionales.

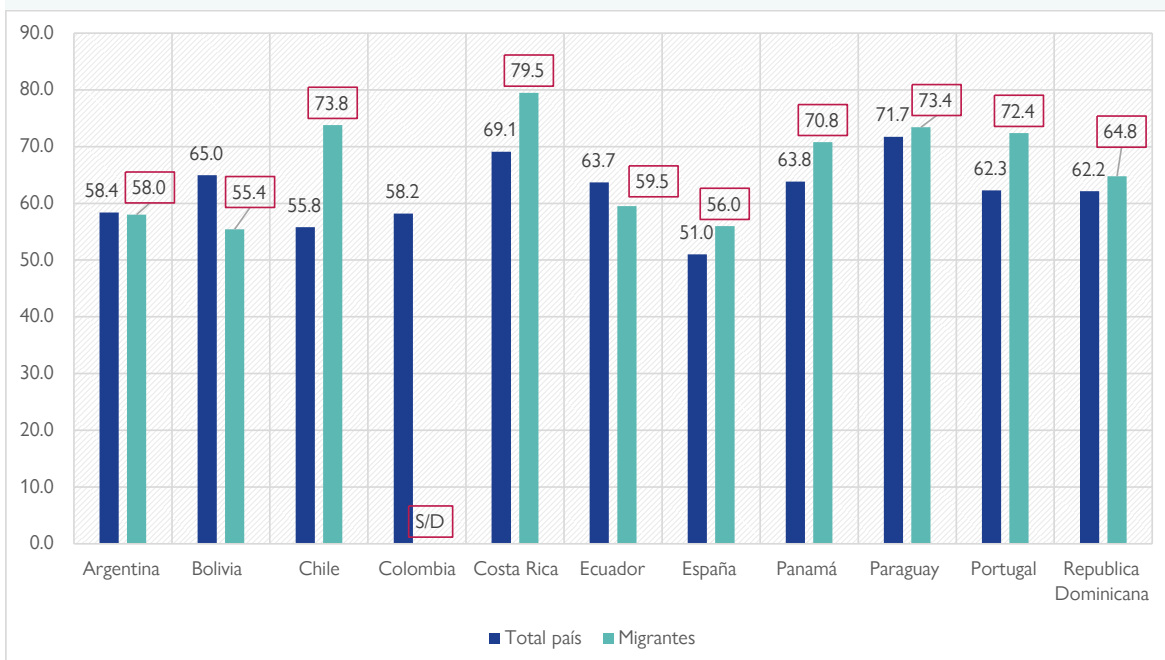
La tasa de empleo migrante presenta un comportamiento similar al de la participación, siendo mayor que el total país⁶⁵ en gran de los países de la región, siendo las únicas excepciones Brasil, Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia, los cuales cuentan con un bajo peso proporcional de población migrante. Asimismo, se han identificado resultados similares en estudios recientes sobre América Latina y el Caribe⁶⁶.

⁶⁵ Nos referimos a nativos o nacionales pero la información que se muestra en la mayor parte de los países corresponde al total país, lo cual en realidad incluye a la población migrante. Sin embargo, el peso de la población migrante no modifica el comportamiento del indicador general.

⁶⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID); ¿En qué situación están los migrantes en América Latina y el Caribe?: mapeo de la integración socioeconómica; 2023.



Gráfico 3: Tasa de empleo para total país y población migrante, muestra de países seleccionados por subregión.



Fuente: La fuente de cada país se encuentra en el capítulo correspondiente en la tabla de indicadores laborales. El valor del gráfico con el recuadro corresponde a la tasa de empleo de la población migrante. Los países se ordenaron en función la diferencia entre el dato total país y el migratorio.

El promedio de la proporción de trabajadores migrantes en Iberoamérica es de 7,1 por ciento, cifra menor que la que se registra en otras regiones como en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁶⁷. Se registran, no obstante, diferencias notables dentro de la región. Mientras que, en algunos países, la proporción de trabajadores/as migrantes se alinea o supera el peso poblacional que tienen las personas migrantes en el país, tal como ocurre como Costa Rica (10,2 vs.13), República Dominicana (9,3 vs. 5,5) y Chile (10,9 vs. 7,5), en otros países como en Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia, se evidencia menor incidencia de la migración en el trabajo. Por consiguiente, en los últimos Estados, se observa menor proporción de trabajadores/as migrantes que con respecto a la población migrante en general.

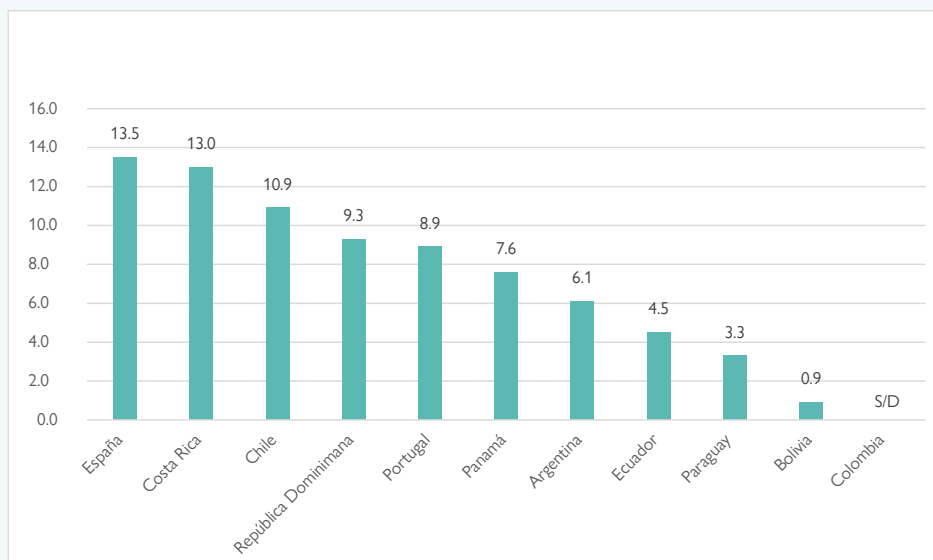
Sin embargo, en la mayor parte de los países, esa relación es estable con diferencias menores, reafirmando el hecho de que la mayor parte de las personas migrantes son trabajadores/as y no se trasladan al único efecto de acceder a asistencia humanitaria o mecanismos de protección social.

Por otro lado, cuando las personas migrantes logran insertarse en el mercado laboral formal, estarán contribuyendo al sistema de seguridad social. El peso de esta contribución se viene incrementando y tomando relevancia en algunos países en los cuales los cambios demográficos (como el envejecimiento de la población o la baja de natalidad) y la modificación en la estructura laboral (empleos que no son tomados por los nacionales) se ha experimentado desde hace algunos años. España, Portugal y Chile son los ejemplos más claros en la región de estos procesos.

⁶⁷ Íd.



Gráfico 4: Proporción de trabajadores migrantes según país, muestra de países seleccionados por subregión.

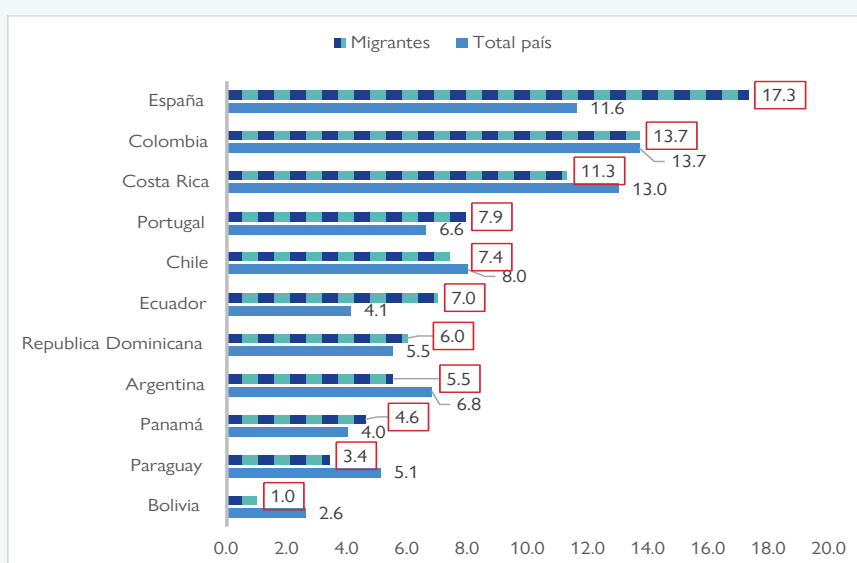


Fuente: La fuente de cada país se encuentra en el capítulo correspondiente en la tabla de indicadores laborales.

Desempleo

Mientras que las personas migrantes tienen proporcionalmente mayor participación en el mercado de trabajo, es decir que proporcionalmente son más personas que se encuentran trabajando o buscando trabajo en relación al total de la población migrante, se encuentran más frecuentemente expuestas al desempleo. Los países de la región presentan diferencias muy marcadas, vinculadas al funcionamiento de sus mercados laborales. Como se puede observar en el siguiente gráfico, el comportamiento del desempleo es similar entre la población migrante y la nacional presentando en algunos países una diferencia negativa (mayor desempleo) para las personas migrantes. España se destaca por presentar una brecha muy significativa, con 17,3 por ciento de desempleo en el caso de las personas migrantes con relación al 11,6 por ciento para la población nacional.

Gráfico 5: Tasa de desempleo total país y población migrante, muestra de países seleccionados por subregión.



Fuente: La fuente de cada país se encuentra en el capítulo correspondiente en la tabla de indicadores laborales. En algunos casos, los valores citados corresponden a años diferentes de aquellos citados en los capítulos país.



Es relevante destacar que estos datos corresponden, en su mayoría, a 2022, lo cual presenta diferencias notables con los años previos a la pandemia por COVID-19. Dicha emergencia sanitaria tuvo un efecto sin precedentes en la región e impactó de manera diferencial en la población migrante⁶⁸. En el caso de Argentina, por ejemplo, según la Encuesta Nacional Migrante de Argentina, el 53 por ciento de las personas migrantes vio interrumpido, al menos en parte, su trabajo y reducidos sus ingresos⁶⁹. Este dato local puede ser extrapolado a gran parte de la región, donde los mercados laborales se vieron afectados y la población migrante atravesó necesidades específicas y barreras concretas para el acceso a derechos.

Históricamente, la desocupación ha presentado un sesgo de género en la región, registrándose más entre las mujeres que los varones. Además, las tasas de desempleo de las mujeres migrantes, por lo general, se presentan más altas que la de sus pares nacionales. Las mujeres migrantes enfrentan fuertes barreras para insertarse en el mercado laboral, como la discriminación, la sobrecarga de las tareas de cuidado y del trabajo del hogar no remunerado, además de experimentar mayor dificultad que los varones en la tramitación de equivalencias y reconocimiento profesional⁷⁰.

Durante la pandemia por COVID-19, el impacto sobre las mujeres fue aún más exacerbado en torno a las altas tasas de desempleo. No obstante, los datos recientes muestran una fuerte recuperación del empleo femenino y una baja en el desempleo durante 2022⁷¹. Esto incide directamente en el empleo migrante femenino, asociado en gran proporción al sistema de cuidado, al sector comercial y de servicios, el cual se vio afectado durante la pandemia.

Calificación y nivel educativo

Un nudo crítico en la integración de la población migrante está vinculado con el nivel educativo alcanzado y el acceso al trabajo calificado. En primer lugar, en una gran cantidad de países iberoamericanos, la población migrante presenta un nivel educativo inferior que la población nacional, por lo que incide directamente en la posibilidad de acceder a empleos calificados y aumenta la propensión al desempleo. Por otro lado, aún en aquellos casos en los que el nivel educativo es similar – esto ocurre por ejemplo con el desplazamiento de personas venezolanas-, la aproximación a trabajos calificados es muy difícil, principalmente por la complejidad y el costo del proceso de validación y homologación de títulos profesionales, pero también por la percepción y resistencia de algunos sectores profesionales que perciben que los migrantes llegan a quitarles oportunidades de empleo.

Según un informe reciente realizado por el BID⁷², en América Latina y el Caribe las personas migrantes se encuentran sobre representadas en los extremos, es decir en los trabajos más calificados y en los menos calificados. En algunos países, como Paraguay, Uruguay, México, Panamá y Perú, las personas migrantes suelen ocupar puestos más calificados que las personas nacionales en función de los años de residencia.

El desplazamiento de personas de nacionalidad venezolana presenta particularidades y grandes diferencias con respecto a otros flujos de movilidad humana. En el Cono Sur, la mayor parte de la población venezolana es profesional y, en gran medida, ha logrado insertarse en el mercado de trabajo⁷³. En otros países, como Colombia o Perú, la población venezolana que se asentó cuenta con menor nivel educativo promedio pugnando su participación dentro de los trabajos menos calificados, dentro de un mercado laboral marcado por la informalidad y la recesión pandémica.

⁶⁸ PENCHASZADEH, A. P., NICOLAO, J. y DEBANDI, N.; Impacto laboral y económico de la pandemia por Covid-19 sobre la población migrante en Argentina; Si Somos Americanos; Revista de Estudios Fronterizos, volumen 22, N°1, pp. 90-113; 2022; GRUPO 1 ISSN 0718-2910.

⁶⁹ DDEBANDI, N., NICOLAO, J. y PENCHASZADEH, A. P. (Coords.); Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020; CONICET, 169 páginas; 2021; ISBN 9789506921774. Disponible en: <https://redderechoshumanos.conicet.gov.ar/material-tecnico/>

⁷⁰ De Justicia; Ser migrante y trabajar en Colombia; 2021; Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/09/Ser-migrante-y-trabajar-en-Colombia.pdf>

⁷¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT); Panorama Laboral 2022 de América Latina y el Caribe; 2023; Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_867497.pdf

⁷² Banco Interamericano de Desarrollo (BID); ¿En qué situación están los migrantes en América Latina y el Caribe?: mapeo de la integración socioeconómica; 2023.

⁷³ PENCHASZADEH, A. P.; NICOLAO, J. y DEBANDI, N.; Informe Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en la Argentina, R4V, RIOSP DDHH/CONICET, Buenos Aires, 2021.



Informalidad laboral

La informalidad laboral es, tal vez, el indicador más relevante en la región para el análisis de la seguridad social, ya que es una característica endémica de gran parte de los mercados laborales, principalmente de América Latina y el Caribe. Según un informe reciente de la OIT⁷⁴, la recuperación del trabajo post pandemia por COVID-19 ha estado marcada por el crecimiento en las ocupaciones informales, dando cuenta entre el 40 por ciento y 80 por ciento del aumento neto de trabajo entre 2020 y 2022. Estos datos están íntimamente vinculados con el trabajo independiente o cuentapropista que se reactiva a partir del cese de las restricciones de movilidad debido a la emergencia sanitaria, rubros de actividad que por lo general están asociados con la informalidad laboral y en los cuales hay una sobre representación de la población migrante⁷⁵.

En la región coexisten una multiplicidad de modelos y causales de mercados laborales informales pero que redundan todos en un grave déficit de trabajo digno. El trabajo informal se configura de múltiples formas: venta de bienes o servicios individuales, trabajo remunerado no formal en servicios de plataformas, participación laboral sin contrato en empresas familiares o emprendimientos sociales, e incluso mecanismos pseudo formales con contratos laborales no legales en empresas y negocios de envergadura. La característica intrínseca de estos trabajos es la falta de participación en la seguridad social de los/as trabajadores/as y de los/as empleadores/as. El trabajo informal es, además, más inestable y se conjuga con el subempleo, ocasionando que las personas se vean expuestas a períodos de desempleo, lo cual impacta en la situación social y económica y presenta efectos en las condiciones anímicas, reproduciendo aún más las dificultades de conseguir un puesto de trabajo, especialmente de calidad, en el futuro cercano.

La informalidad⁷⁶ es una constante en la región, con la excepción de España y Uruguay en lo que se refiere a las personas nacionales. En el resto de los países, las tasas de informalidad son relevantes y en todos los casos, la población migrante presenta valores más elevados. Algunos casos extremos se observan en Colombia, donde, por ejemplo, se reseña que el 90 por ciento de la población migrante se encuentra inserta en el mercado laboral informal con relación al 48 por ciento de la población nacional. Del mismo modo, Uruguay sorprende con una brecha relevante entre población nacional y migrante. El resto de los países muestran comportamientos más cercanos entre la población nacional y migrante pero siempre con una diferencia negativa con relación a esta última.

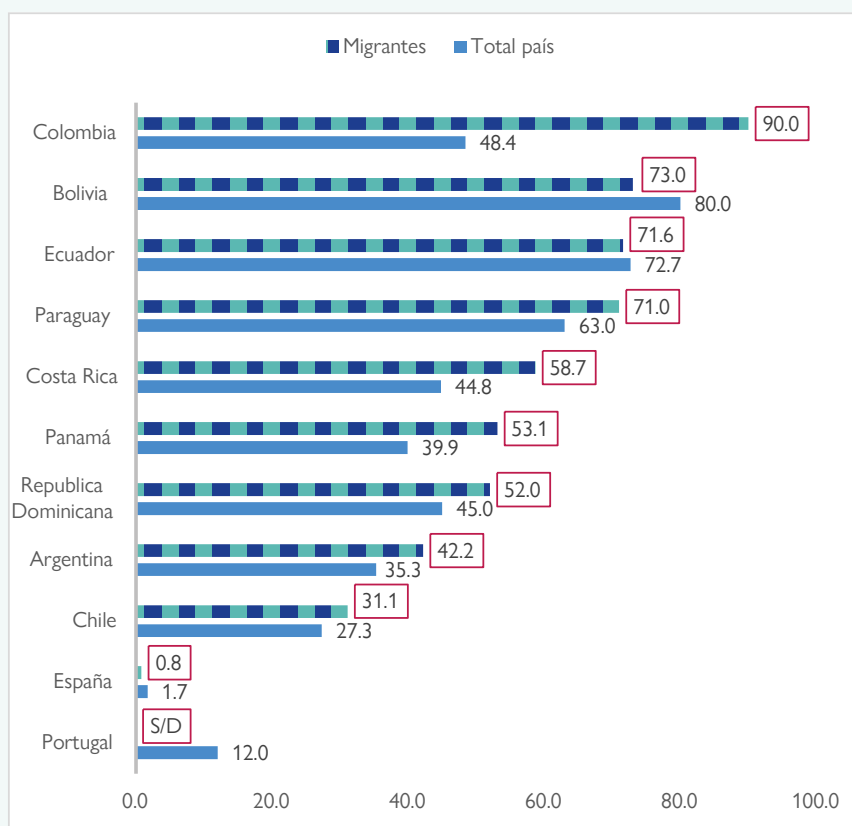
⁷⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT); Panorama Laboral 2022 de América Latina y el Caribe; 2023; Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_867497.pdf

⁷⁵ Organización Internacional del Trabajo (OIT); Integración de los Inmigrantes al Mercado de Trabajo. Soluciones Eficaces (Notas de Investigación N°11); 2018; Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_644829.pdf

⁷⁶ El valor que se presenta es la tasa de informalidad según los datos de Informes y fuentes secundarias relevados. No se realizó un cálculo propio por lo que los países pueden tener variación en la forma en la que lo calcula. La definición privilegiada es el cociente entre el total de trabajadores informales y el número total de personas ocupadas de un país.



Gráfico 6: Tasa de empleo informal por país migrantes y no migrantes, muestra de países seleccionados por subregión.



Fuente: Elaboración propia, múltiples fuentes (ver el capítulo de cada país).

La informalidad laboral se debe, en gran medida, a las dificultades de acceso a la regularización de la condición legal y, en consecuencia, a la documentación. De las entrevistas realizadas, emerge que el mayor problema reportado por las personas migrantes para acceder a la seguridad social y al empleo es la falta de documentación migratoria. De esta manera, además de las dificultades inherentes al proceso migratorio en términos del desarraigo, de las dificultades culturales y la falta de conocimiento de los procesos administrativos de cada país, las personas migrantes enfrentan barreras específicas.

Por un lado, el acceso a la documentación migratoria, la cual en muchos países impone condiciones no fáciles de cumplir, sino que otros países incorporan restricciones específicas para acceder al empleo. Como se observa en la siguiente tabla, muchos países incorporan restricciones particulares, tales como cupos o solicitud de documentación o autorización adicional para incorporar personas migrantes en el trabajo formal. Estas restricciones promueven también la inserción de las personas migrantes en los mercados de trabajo informal.



Tabla 8: Restricciones y cupos al empleo de personas migrantes

País	Restricciones para el acceso al empleo formal - migración regular	Existencia de cupo para la contratación
Argentina	No	No
Bolivia	No	Sí
Brasil	Se requiere autorización adicional	No
Chile	No	Sí
Colombia	Los solicitantes de asilo tienen limitaciones	No
Costa Rica	No	No
Ecuador	No	No
El Salvador	Se requiere autorización adicional	Sí
España	No	No
Guatemala	No	Sí
Honduras	Se requiere autorización adicional	Sí
México	Se requiere autorización adicional	Sí
Nicaragua	Se requiere autorización adicional	No
Panamá	No	Sí
Paraguay	No	No
Perú	Se requiere autorización adicional	Sí
Portugal	No	No
República Dominicana	Se requiere autorización adicional	Sí
Uruguay	No	No
Venezuela	Se requiere autorización adicional	Sí

Trabajo doméstico

El trabajo doméstico no remunerado y remunerado es una de las tareas fundamentales en el desarrollo económico de los países. Este trabajo ha recaído históricamente en las mujeres y, en gran medida, se interrelaciona con otras variables, como la pertenencia a pueblos indígenas, población afrodescendiente o personas migrantes.

“El trabajo doméstico supone en promedio entre el 10,5% y el 14,3% del empleo de las mujeres en la región. En países como Paraguay o Argentina este porcentaje supera el 16%. Los ingresos de las mujeres empleadas en el servicio doméstico son iguales o inferiores al 50% del promedio de todas las personas ocupadas”⁷⁷.

⁷⁷ ONU MUJERES; Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19; 2020; Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/trabajadoras_remuneradas_del_hogar_v11.06.20_1_1.pdf



De hecho, una proporción significativa de las mujeres en el mundo que realizan estos trabajos son mujeres migrantes, e Iberoamérica no es la excepción. En estas "cadenas globales de cuidados", las mujeres trabajadoras migrantes se ven obligadas a delegar en otras mujeres nacionales y/o migrantes, - aún más precarizadas - los cuidados que ellas hubieran realizado en sus países de origen, reproduciendo una cadena de desigualdades y de exclusión basada en el género. Según la OIT, el 35,3 por ciento de las personas que realizaban este trabajo en América Latina eran migrantes. Los principales países de recepción de trabajadoras migrantes que realizan trabajo doméstico son Chile y Argentina incorporando mujeres que provienen de Perú y Paraguay; en Costa Rica sucede con personas provenientes de Nicaragua; en México de países limítrofes y en la República Dominicana con personas nacionales de Haití⁷⁸. Estas mujeres suelen ser, asimismo, el sostén económico de sus familias en el país de origen a través del envío de remesas. La separación familiar es frecuente, quedando los/as hijos de estas mujeres trabajadoras al cuidado de redes familiares en el país de origen.

Las trabajadoras migrantes en el rubro doméstico están expuestas a mayores niveles de precariedad, inestabilidad y vulnerabilidad que otros rubros, exacerbándose las interseccionalidades de pobreza, migración y desigualdad basada en género. La exposición a situaciones de violencia y trata también suelen ser una constante para las mujeres migrantes latinoamericanas en sus procesos de inserción laboral en los países de destino.

En relación con el marco normativo, el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189) y la Recomendación (núm. 201) sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, ambos establecidos en 2011, brindan estándares de protección para garantizar el trabajo decente para las trabajadoras domésticas. En América Latina y el Caribe el Convenio 189 ha sido ratificado por 17 países: Uruguay (2012), Estado Plurinacional de Bolivia (2013), Ecuador (2013), Nicaragua (2013), Paraguay (2013), Argentina (2014), Colombia (2014), Costa Rica (2014), Chile (2015), Panamá (2015), República Dominicana (2015), Jamaica (2016) y más recientemente México (2020), Perú (2018), Granada (2018) y Brasil (2018). Es decir, en la mayoría de los países, existen legislaciones que regulan el trabajo doméstico. Sin embargo, los avances y el nivel de cumplimiento en términos de acceso efectivo a estos derechos son moderados y muy desiguales en la región. La mayoría de las trabajadoras domésticas realizan sus tareas en condiciones de informalidad y, por lo tanto, no gozan de la seguridad social.

Según un informe reciente de ONU Mujeres, "más del 77,5% de las mujeres empleadas en el sector del trabajo doméstico lo hacen en condiciones de informalidad. A nivel subregional, los datos de 2018 para el Caribe marcan una informalidad muy alta en varios países (superior al 90%), que se reproduce también en Centroamérica (97,6%), y le siguen los países andinos (81,9%) y el Cono Sur (63%). Entre los países de la región con mayores niveles de formalización del empleo se encuentra Uruguay con cerca del 70 por ciento de afiliación a sistemas de pensiones⁷⁹. Por el contrario, como lo señala otro estudio de ONU Mujeres realizado en conjunto con la OISS y la OIT en nueve países, El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Honduras, Venezuela, República Dominicana, México, Guatemala, y Bolivia, se supera el 90 por ciento de informalidad⁸⁰.

⁷⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Disponible en : <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0ee7dabb-faf0-445c-985e-315cf4024bd9/content>

⁷⁹ ONU MUJERES; Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19; 2020; Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/trabajadoras_remuneradas_del_hogar_v11.06.20_1_1.pdf

⁸⁰ OISS, OIT y ONU MUJERES: Acceso de las personas trabajadoras domésticas remuneradas a la seguridad social en Iberoamérica. Julio 2022. Pág 48. Disponible en [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/Informe_TrabajadorasDomesticas_FINAL%20\(1\).pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/Informe_TrabajadorasDomesticas_FINAL%20(1).pdf)

LA MIGRACIÓN EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE IBEROAMÉRICA



La seguridad social se reconoce como un derecho fundamental que se debe garantizar a todas las personas, representado en la cobertura de salud, las pensiones o retiros y los servicios sociales mínimos. Se trata de una protección del Estado para garantizar un nivel de vida adecuado y la posibilidad de recuperación ante un riesgo social.

En Iberoamérica, por lo general, los sistemas de seguridad social continúan sustentados en los regímenes de naturaleza contributiva que siguen los modelos tradicionales de seguro social, los cuales están enfocados en proteger a los/as trabajadores/as que participan en el mercado laboral formal. Sin embargo, como se reseñó previamente, una significativa proporción de trabajadores/as migrantes se encuentra inserta en el mercado laboral informal, por lo tanto, carecen de una cobertura de seguridad social contributiva. Diversos autores refieren a la estrecha relación entre pobreza y acceso a la seguridad social: *“el fenómeno de la exclusión social de los seguros sociales contributivos está estrechamente relacionado con los problemas de pobreza e indigencia, que se asocian con un bajo nivel de calificación para el empleo, implicando una marginación del mercado formal de trabajo y, por lo tanto, de los canales de acceso a la cobertura de los seguros sociales”*⁸¹.

La mayor parte de los países analizados contemplan un sistema de seguridad que incluye componentes contributivos y no contributivos, éstos últimos de alcance y estrategias muy variadas. Con relación a las prestaciones pensiones y salud, éstas se encuentran siempre presentes, mientras que las asignaciones familiares y el seguro de desempleo, no son recurrentes. Este informe no pretende hacer un relevamiento ni clasificación exhaustiva de los sistemas, sino abordar de manera específica la situación de las personas migrantes con relación al acceso a la seguridad social.

En su gran mayoría, los países iberoamericanos cuentan con sistemas de contribución obligatoria para trabajadores/as formales, y los mismos se financian a través de una combinación de contribuciones de empleados/as y empleadores/as, impuestos generales y, en algunos casos, financiamiento estatal o privado. Si bien las prestaciones que incluyen los sistemas de seguridad son variables, en general, incluyen la atención médica y las prestaciones por vejez o jubilaciones. Asimismo, en algunos países se incluye el seguro de desempleo y las asignaciones familiares, aunque no siempre están incorporadas dentro del mismo esquema de la seguridad social general, sino como mecanismos independientes.

Por otro lado, los sistemas de seguridad social de muchos países de América Latina y el Caribe han estado sujetos a reformas y adaptaciones de distinta índole en los últimos años, en busca de mayor eficiencia y sostenibilidad de los sistemas⁸².

En este contexto, 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, los/as trabajadores/as migrantes son incorporados/as en igualdad de condiciones como cotizantes ya que, por lo general, se trata de un mecanismo obligatorio y compulsivo. Sin embargo, como se puede observar en la tabla 5, algunos países incorporan restricciones en la contratación de personas migrantes.

En aquellos países donde las tasas de informalidad son muy altas, como Colombia, Argentina, Perú, una gran cantidad de personas migrantes trabaja por cuenta propia o se integra a empresas pequeñas de baja productividad e informales, quedando así excluida de las protecciones derivadas de los marcos normativos laborales y de la seguridad social contributiva. En algunos casos, se observa el incumplimiento de la normativa de trabajo por parte de las empresas, al impedir que las/os trabajadores/as – migrantes o no migrantes – puedan acceder al derecho a la seguridad social, a lo cual se suma la ausencia de controles efectivos por parte de los Estados.

⁸¹ CLARK, F et al; Envejecimiento con dignidad: pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú; 2009.

⁸² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia; 2009.

En otras circunstancias, la ausencia de cobertura de seguridad social también puede ser atribuida a la subocupación de trabajadores que mantienen una relación de subordinación y dependencia (contratistas) en estas compañías, y cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo. En esta situación, como sucede en Colombia y en otros países de la región, la informalidad surge como consecuencia de las exclusiones incorporadas en la misma ley, las cuales estipulan que las contribuciones a la seguridad social solo son obligatorias a partir de un sueldo equivalente al salario mínimo.

Esto expone a numerosos/as trabajadores/As con ingresos bajos a riesgos significativos como la invalidez, la disminución de ingresos o la vulnerabilidad ante la pobreza durante la vejez⁸³.

La precarización e informalidad laboral impiden, asimismo, incorporarse en esquemas de capacitación. Además, incrementan los riesgos tales como pérdida de empleo, problemas de salud o situaciones laborales abusivas.

Como ya se mencionó previamente, esta situación se vio agravada durante la pandemia por COVID-19, la cual habilitó y amplió y los mercados informales, exponiendo a las personas – entre ellas a los/as migrantes – a situaciones de gran vulnerabilidad social y económica. Puntualmente frente a esto, algunos países establecieron mecanismos de subsidio económico para personas en situación de pobreza o ante la pérdida del trabajo. Por ejemplo, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) tanto en Argentina como en Chile. No obstante, en muchas ocasiones las personas migrantes quedaron excluidas de estos beneficios por no cumplir con los requisitos establecidos⁸⁴.

Como ya fuera observado, las tasas de informalidad en la región indican la diferencia en el acceso a la seguridad social entre la población migrante y la nacional. En todos los países, excepto Chile que muestra un comportamiento inverso, la tasa de informalidad es mayor en las personas migrantes. Esto implica que no cotizan a la seguridad social contributiva y, por lo tanto, no acceden – en ciertos países – a las prestaciones condicionadas inmediatas, tales como la salud. En suma, se ven afectadas en el acceso a prestaciones de largo plazo, específicamente, la jubilación.

Si bien la tasa de formalidad permite tener el valor más aproximado de la contribución de las personas migrantes al sistema de seguridad social contributivo, este dato no permite reconocer la cobertura efectiva de cada país de la población migrante en las distintas prestaciones. Obtener un dato fehaciente sobre cobertura de la seguridad social de la población migrante requiere de un análisis pormenorizado de cada país y de los distintos componentes. Mientras en algunos países el análisis de la cobertura se enfoca en el acceso a la salud, en otros – especialmente en aquellos casos donde esto se encuentra cubierto – el análisis se orienta al sistema previsional u otras prestaciones (asignaciones familiares, desempleo, etc.). El hecho es que no es posible reconocer un indicador de cobertura cuyo significado permita establecer criterios comunes unívocos, dada la complejidad de los sistemas de seguridad social en la región. Este análisis específico se abordará en detalle en los próximos apartados.

En cualquier caso, la población migrante se encuentra expuesta, no solo a las dinámicas de los mercados laborales de cada país que inciden sobre los/as trabajadores/as, sino a las políticas y prácticas migratorias, las cuales condicionan el acceso a la documentación y las formas en que se concibe la migración y la integración. La regularización de la condición legal y la documentación son requisitos ineludibles para el acceso al trabajo digno y el principal problema relevado en todos los países para el acceso a la seguridad social, así como a otros derechos, tales como educación y vivienda. Cada país establece criterios propios para la obtención de la regularidad migratoria, pero en todos los países de la región se registran barreras y demoras sustantivas que colocan a las personas migrantes en una posición de desventaja estructural inmediata⁸⁵.

⁸³ De Justicia; Ser migrante y trabajar en Colombia; 2021; Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/09/Ser-migrante-y-trabajar-en-Colombia.pdf>

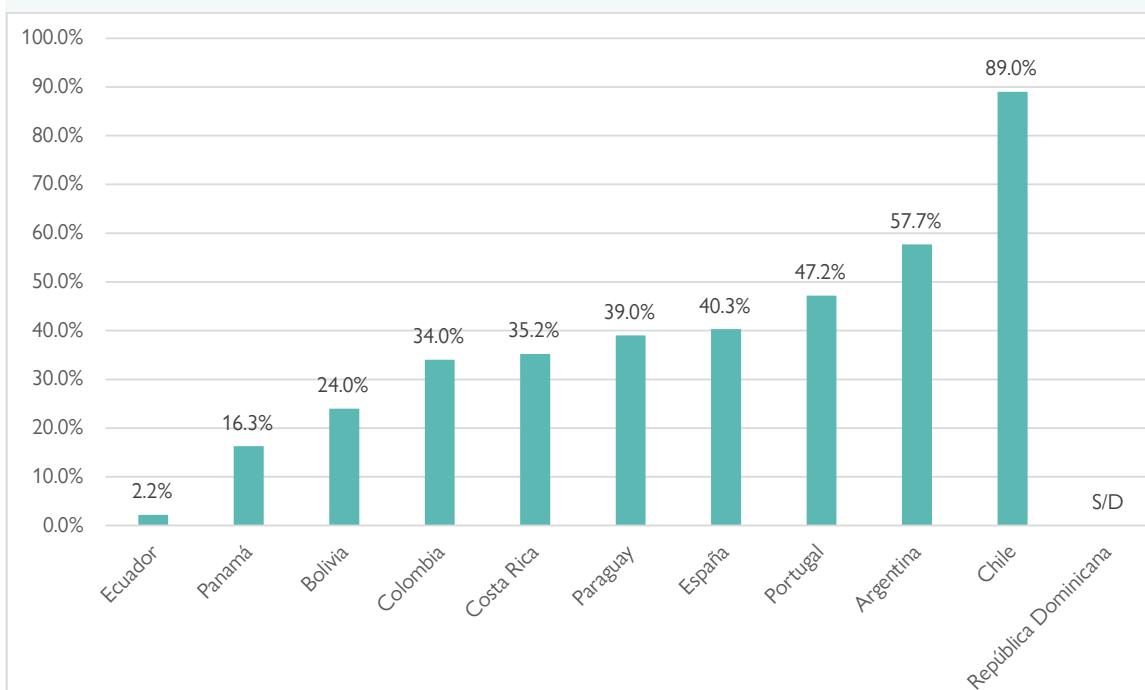
⁸⁴ PENCHASZADEH, A. P., NICOLAO, J. y DEBANDI, N.; Impacto laboral y económico de la pandemia por Covid-19 sobre la población migrante en Argentina; Sí Somos Americanos; Revista de Estudios Fronterizos, volumen 22, N°1, pp. 90-113. GRUPO 1 ISSN 0718-2910; 2022. DEBANDI, N., NICOLAO, J. y PENCHASZADEH, A. P. (Coords.) Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020. CONICET, 169 páginas. ISBN 9789506921774; 2021; Disponible en: <https://redderechoshumanos.conicet.gov.ar/material-tecnico/>

⁸⁵ Amnistía Internacional; Migración y Derechos Humanos; 2023.



El siguiente gráfico presenta la proporción de personas migrantes que cotizan a la seguridad social, sobre el total de población migrante. Si bien los datos no son siempre fácilmente comparables ya que se definen de manera diferente en cada país, permite reconocer el déficit de participación (en tanto cotizantes y/o registrados) en la mayor parte de los países. En la mayor parte de los casos, como se analizó previamente, depende del funcionamiento del mercado laboral del país y principalmente la relevancia de la informalidad.

Gráfico 7: Proporción de migrantes que cotizan a la seguridad social⁸⁶. Muestra de países seleccionados por subregión.



Fuente: la información proviene de múltiples fuentes (ver el capítulo de cada país) y corresponde al cálculo que hace el país en función del sistema de seguridad social.

Una variable que incide directamente en el acceso a la seguridad social, y en la protección de otros derechos de la población migrante, es el tiempo de residencia. Las personas migrantes recién llegadas o con poco tiempo en el país de acogida suelen presentar mayores dificultades para acceder a un trabajo, obtener la documentación o encontrar una vivienda. La falta o desconocimiento de información y de los mecanismos disponibles, junto con la ausencia de redes familiares y comunitarias, son algunos de los aspectos que inciden en las dificultades para garantizar la integración de las personas migrantes durante los primeros años de residencia.

En los países con mayor proporción de migración reciente, como Perú, Colombia, Ecuador y Panamá, se presentan dificultades sustantivas para el acceso a la seguridad social, y en particular a la salud, por parte de las personas migrantes con relación a países con presencia de migración más histórica, como puede ser el caso de Argentina, Chile, Costa Rica, España y Portugal. Estas diferencias también se identifican al interior de los países entre las comunidades migratorias recientes y aquellas de larga data, lo que interpela a generar acciones positivas focalizadas hacia todos los flujos mixtos para facilitar procesos de integración minimizando las situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo.

En este sentido, el éxodo venezolano y su arribo masivo a algunos países de la región ha tensionado los sistemas de seguridad social que no se encontraban preparados para un movimiento tan significativo de población que, a su vez, se encontraba en situación de gran vulnerabilidad social y económica.

⁸⁶ Se define como la cantidad de personas migrantes que cotizan a la seguridad social en ese país sobre la cantidad de personas migrantes que viven en el mismo.



Acceso a la salud

El sistema de salud contempla un conjunto de relaciones políticas, económicas e institucionales que se expresan en organizaciones, normas y servicios que se brindan en un país para mantener y mejorar la salud de la población⁸⁷. En este informe se hace referencia a la salud como parte del componente de la protección social, es decir entendiendo el rol del Estado de garantizar el acceso de sus habitantes a los servicios de salud como un derecho. El acceso a la salud ha tomado aún mayor relevancia a partir de la pandemia por Covid-19 en la que se pusieron a prueba de manera inesperada – y trágica – los sistemas de salud del mundo entero, con respuestas disímiles en nuestra región.

En Iberoamérica, 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 como Brasil, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela se lo incluye como derecho universal en sus constituciones, mientras que otros lo mencionan como parte de los mecanismos de protección social o se encuentra incorporado en marcos regulatorios específicos. Por otra parte, en la mayor parte de los países, los servicios de salud funcionan bajo un mecanismo “mixto”, en el cual coexisten un sector público y un sector privado con diferencias sustanciales sobre la forma de distribución de la participación de cada uno/a en los países. Si bien este estudio no profundiza en este aspecto, también existen amplias diferencias en el acceso a la salud dentro de los propios territorios, lo que se potencia en los países con organización política federal como Argentina y Brasil, donde la gestión de la atención médica está delegada en los gobiernos subnacionales.

En general, una parte relevante del sistema de salud recae sobre el componente contributivo de la seguridad social, mientras que otra parte es cubierta por el Estado o bien como mecanismo privado de afiliación. En algunos países como en Argentina, Uruguay, Portugal y España, la cobertura con relación a la salud está prevista más allá del componente contributivo de la seguridad social, garantizándose un acceso universal. Por el contrario, en aquellos países que no adoptaron mecanismos públicos que excedan al componente contributivo, quedan excluidas las personas que no cuentan con un trabajo formal y deben gestionarlo de forma privada.

Entre ambos extremos, se presenta una variedad de estrategias y, la más recurrente, se refiere al sistema de afiliación privado que se combina con la posibilidad de ingresar al servicio de salud de manera subsidiada con ciertos requisitos que, por lo general, consisten en la demostración de la ausencia de recursos económicos para solventar la afiliación privada. Tal es el caso de Colombia, Perú y Costa Rica.

El acceso de la población migrante al sistema de salud es uno de los aspectos más desafiantes en los procesos de integración local en los países de acogida. Las posibilidades de acceso por el componente contributivo dependen de todos los aspectos mencionados previamente, es decir, que serán posibles para aquellos migrantes que logran insertarse en el mercado laboral formal, lo cual no es la situación general, particularmente para las personas migrantes en sus primeros años de instalación en el nuevo destino.

En la siguiente tabla se resume de manera cualitativa el relevamiento realizado en todos los países de la región, de la cual pueden recuperarse algunas características generales. En una gran cantidad de países existe una distinción entre la atención médica general y las urgencias. En países, como Chile, Perú y Ecuador, la atención en caso de emergencias está garantizada – aun cuando se registran barreras importantes en el acceso efectivo. En otros casos, no se encuentra asegurada y las personas deberán atenderse de manera privada. En España y Portugal, las personas migrantes podrán registrarse una vez transcurridos 90 días desde el arribo al país para poder contar con una atención médica, mecanismo que está pensado para no cubrir la atención de salud en las movilidades transitorias (turismo, viajes cortos, visitas, etc.). La atención en casos de emergencia está garantizada en estos países.

⁸⁷ ISAGS-UNASUR; Sistemas de Salud en Suramérica: desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad; 2012; Disponible en: <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2019/10/816019/678763-sistemas-de-salud-en-america-del-sur.pdf>

**Tabla 9:** Caracterización del acceso a la salud para la población migrante en Iberoamérica

País	Forma de acceso a la salud para personas en situación migratoria regular	Atención de urgencias para personas en situación migratoria irregular	Atención general de salud y tratamientos especializados personas en situación migratoria irregular
Argentina	Universal	SI	Sin condiciones
Bolivia	Afiliación a través del Subsector de Seguridad Social de Corto Plazo o inscripción al SUS	A determinados perfiles en situación de vulnerabilidad	Situación migratoria regular salvo determinados perfiles establecidos a través de la Ley N°1.152 (Ley del Sistema Único de Salud)
Brasil	Universal	Sí	Sin condiciones
Chile	Cotización o afiliación	SI	Situación migratoria regular
Colombia	Cotización o afiliación	No (*)	Situación migratoria regular y verificación situación socioeconómica
Costa Rica	Cotización o afiliación	No	Situación migratoria regular y verificación situación socioeconómica
Ecuador	Universal	Sí	Situación migratoria regular
El Salvador	Cotización o afiliación	Sí (ante casos en situación de vulnerabilidad o por razones humanitarias)	Situación migratoria regular
España	Universal	Sí	Sin condiciones (luego de 90 días desde el ingreso)
Guatemala	Cotización o afiliación	Sí	Situación migratoria regular
Honduras	Cotización o afiliación		Situación migratoria regular
México	Cotización o afiliación	Sí	Sin condiciones
Nicaragua	Cotización o afiliación		
Panamá	Cotización o afiliación	Sí	No
Paraguay	Universal	Sí	Sí
Perú	Cotización o afiliación	No	No
Portugal	Cotización o afiliación		No
República Dominicana	Cotización o afiliación	Sí	No
Uruguay	Afiliación	Sí	No
Venezuela	Cotización o afiliación		

Fuente: Elaboración propia a partir del relevamiento documental, del análisis de datos y de las entrevistas realizadas.

El requisito mínimo en casi todos los países para acceder a la atención médica es la documentación migratoria regular, lo que suele resultar en una barrera para muchas personas migrantes, y como se ha mencionado, especialmente para aquellas personas recién llegadas o con reducido tiempo de residencia.

Para acceder al sistema de salud, en el régimen subsidiado, aquellos países que habilitan el ingreso de personas migrantes (Colombia, Perú, Ecuador) 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 tiene demoras que pueden incidir directamente en la situación de salud.



La información acerca de la cobertura de salud de la población migrante es difícil de construir y en cada país hace referencia al sistema subyacente. Por ejemplo, en el caso de Argentina y Uruguay donde se propone un acceso irrestricto a la salud, sin exigencia de condición migratoria alguna, la cobertura es universal y por lo tanto no existen datos efectivos que permitan reconocer la cobertura real⁸⁸. En Colombia, por ejemplo, ha habido una mejora sustantiva en términos de acceso a la salud para la población nativa en los últimos años, alcanzándose a cubrir casi la totalidad de la población. Sin embargo, el acceso a la misma presenta una brecha muy grande para la población migrante que encuentra trabas muy importantes para el acceso, principalmente debido a la falta de información y de documentación migratoria.

Tabla 10: Cobertura de salud total país y población migrante. Países seleccionados

País	Total país	Migrantes
Argentina	100%	100%
Bolivia	81%	S/D
Brasil	100%	100%
Chile	99%	89%
Colombia	99%	64%
Costa Rica	88%	67%
Ecuador	100%	100%
El Salvador	S/D	S/D
España	97%	93,4%
Guatemala	15%	S/D
Honduras	68%	S/D
México	76%	S/D
Nicaragua	S/D	S/D
Panamá	100%	100%
Paraguay	29%	25%
Perú	42%	27%
Portugal	100%	100%
Rep. Dominicana	100%	100%
Uruguay	100%	100%
Venezuela	67%	S/D

Fuente: Los datos fueron relevados de fuentes distintas en cada país (ver fuentes en los capítulos correspondientes)⁸⁹. En gris se presentan los países con acceso universal, en estos casos se colocó 100% de cobertura salvo que se obtenga una información contraria.

El desplazamiento de personas venezolanas merece una atención especial con relación al acceso a la salud en América Latina y el Caribe. En primer lugar, por el volumen del flujo que se ha instalado en países que no solían recibir población migrante. Asimismo, debido a que se trata de un grupo poblacional que arriba a países de destino con un rezago en su atención médica debido a las dificultades, costos y graves problemas del servicio de salud en la República Bolivariana de Venezuela. La situación es especialmente delicada en el caso de familias con niños/as quienes serán los principales consumidores del servicio de salud de la población venezolana en los países de residencia.

⁸⁸ Se colocó 100% en aquellos países con sistemas de salud universales que no contemplan restricciones. No se desconoce que en estos países persisten sin embargo dificultades efectivas en el acceso a la salud para las personas migrantes.

⁸⁹ No se incluyen países para los que no se pudo obtener la información para total país.



Pensiones

Según datos de la CEPAL⁹⁰, en el año 2022, en América Latina y el Caribe vivían 88,6 millones de personas mayores de 60 años, lo que representa el 13,4 por ciento de la población total, proporción que llegará al 16,5 por ciento para 2030. Si bien la pandemia implicó un retroceso con relación a la esperanza de vida, se prevé que la misma siga aumentando en los próximos años. Para 2020 se estimaba que el 73,9 por ciento de la población latinoamericana de 65 años y más recibía algún tipo de pensión, de las cuales el 54,2 por ciento eran contributivas y el 24,9 por ciento no contributivas⁹¹.

En América Latina y el Caribe, se estima que, al menos un tercio de la población mayor de 60 años vive en la pobreza o indigencia, con mayor incidencia aún en las áreas rurales, en las mujeres y en otros grupos como los pueblos indígenas y las personas migrantes⁹². Por lo general, la seguridad económica durante la vejez proviene de ahorros propios, ayudas familiares o pensiones, y frecuentemente las personas adultas mayores deberán combinar estas distintas fuentes para su subsistencia.

Por otro lado, es frecuente que las personas mayores deban continuar trabajando después de la edad de retiro para poder cubrir las necesidades mínimas, aun contando con alguna otra fuente de ingreso. Las dificultades para el acceso al trabajo se exacerban en la edad adulta, no sólo por los prejuicios y falta de oportunidades sino por las propias dificultades del envejecimiento. Las mujeres enfrentan especialmente dificultades para lograr una seguridad económica y el acceso a una vida digna durante el retiro debido a la desventaja estructural durante toda la vida en el acceso a la educación, al trabajo formal y a la sobrecarga histórica de tareas domésticas que inciden en la imposibilidad de acceder al trabajo formal, y durante la vejez, la imposibilidad de contar con pensiones contributivas.

Una estrategia para abordar la limitada cobertura de la seguridad social, y al mismo tiempo, establecer un nivel mínimo de protección económica para los grupos vulnerables, incluyendo a los adultos mayores, implica la instauración de sistemas de pensiones no contributivas. En líneas generales, las pensiones no contributivas se refieren a aquellas que no demandan contribuciones previas a la seguridad social y, en su mayoría, consisten en pagos monetarios que pueden ser uniformes, aplicarse de manera universal o estar dirigidos a grupos específicos o situaciones de riesgo (como vejez, discapacidad o invalidez).

Estas pensiones no contributivas también forman parte de los mecanismos destinados a garantizar ingresos mínimos dentro del sistema de seguridad social, cuyo propósito fundamental es proporcionar recursos suficientes para prevenir que las personas, al momento de su retiro o jubilación, caigan en la pobreza.

Además, existe otro enfoque ampliamente utilizado conocido como las pensiones mínimas garantizadas, las cuales se conceden a aquellos individuos cuyos ahorros acumulados en sistemas de contribución se encuentran por debajo de un umbral considerado necesario para evitar la pobreza en la vejez. Sin embargo, en Estados con una baja tasa de participación en sistemas de contribución, estas pensiones mínimas garantizadas resultan insuficientes para prevenir la aparición de la pobreza entre la población adulta mayor.

En Iberoamérica se conjugan sistemas muy diversos de seguridad social, con resultados muy disímiles en cuanto a la protección efectiva de sus comunidades, pero que evidencian fuertes sesgos negativos en distintos grupos históricamente marginados y, entre ellos, las personas migrantes.

En los sistemas de carácter contributivo con gestión estatal, el primer problema del acceso a la seguridad social que impacta de manera desproporcionada en la población migrante es el piso de años de aportes necesarios para acceder a la misma. Este problema propicia la desigualdad y penaliza a aquellos que no alcanzan los años mínimos mediante la pérdida de los aportes o bien el paso a los componentes subsidiados, con un impacto económico directo. En algunos países, como en Argentina,

⁹⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Envejecimiento en América Latina y el Caribe. Inclusión y derechos de las personas mayores; 2022.

⁹¹ Esta información proviene de la CEPAL. El primer valor (total de personas en edad de jubilarse en LAC con pensión) corresponde a un promedio realizado entre 13 países, mientras que la distribución por el tipo de componente (contributivo y no contributivo) es a partir de un cálculo con menos países. Los totales no coinciden, son indicativos. Más información en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/43a39b21-edc7-478e-9085-348efae44cfa/content>, Pág. 145

⁹² Ibidem.

se han desarrollado soluciones intermedias, como las moratorias, permitiendo acceder a los beneficios sin contar con la totalidad de los años de aporte⁹³.

Las personas migrantes tienen menos posibilidades de cubrir la cantidad de años requeridos ya que la migración puede haberse realizado en cualquier momento de su edad laboral. Por otro lado, en la mayor parte de los países se establecen requisitos adicionales que deberán cumplir las personas migrantes, en particular medidos en años de residencia legal y con frecuencia con condiciones específicas como que sean ininterrumpidos. En el caso de las moratorias o mecanismos subsidiados de acceso a las pensiones jubilatorias, las condiciones suelen excluir de facto a la población migrante o incorporar restricciones que serán posibles solo para un número muy reducido de la población migrante.

Actualmente, resulta complejo acceder a información efectiva sobre la proporción de personas migrantes adultas mayores que reciben pensiones en los países de estudio, resultando imposible caracterizar de forma clara la situación. Se reconoce, sin embargo, que en la región conviven diferentes situaciones que se construyen a partir de la conjugación de las dinámicas migratorias, las políticas de inclusión e integración de las personas migrantes y el diseño de los sistemas de pensiones.

En países como Argentina, Chile, España y Portugal con mecanismos tendientes a la universalidad y que cuentan ya con migración histórica y permanente, las personas en contexto de movilidad humana se incorporan en el sistema de pensiones en la misma proporción que participan del empleo formal. En el caso de los países con alta informalidad, se han ido estableciendo mecanismos que permiten acceder a las pensiones no contributivas.

En todos los casos, esto no logra ser de carácter universal y excluye a un gran número de personas migrantes que, por la diversidad de trayectorias y la desventaja estructural, no pueden acceder a los requisitos mínimos. En estos países, los convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social han tomado gran relevancia en los últimos años para establecer mecanismos que permitan a estas personas el acceso efectivo a las prestaciones de vejez. Sin embargo, el acceso sigue siendo complejo, requiere de un estudio de caso por caso y solo interviene en los casos de prestaciones vinculadas al componente contributivo, que como se ha visto a lo largo del informe deja de lado a un gran número de personas migrantes.

En los países de migración más reciente, como Colombia, Perú, Ecuador, la problemática de las prestaciones por vejez para la población migrante no es aún un problema emergente, ya que la mayor parte de las personas que residen se encuentran en edad activa y aquellas personas mayores que se instalan en estos países, ingresan por lo general como dependencias económicas de sus grupos familiares.

⁹³ <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/09/Documento-3.0-Reordenamiento-del-sistema-previsional-argentino.pdf>



Tabla 11: Condiciones del acceso a la jubilación para las personas migrantes en Iberoamérica

País	Condiciones adicionales para el acceso a la jubilación de personas migrantes- sistema contributivo	Condiciones adicionales para el acceso a la jubilación de personas migrantes- sistema NO contributivo
Argentina	Sin requisitos adicionales	10 años de residencia legal
Chile	Sin requisitos adicionales	20 años de residencia legal
Colombia		Naturalizarse
Costa Rica		No pueden acceder
Estado Plurinacional de Bolivia	Sin requisitos adicionales	
Ecuador	Sin requisitos adicionales	Sin requisitos adicionales
El Salvador	Sin requisitos adicionales	
España	Sin requisitos adicionales	
Guatemala	Sin requisitos adicionales	
Honduras	Sin requisitos adicionales	No aplica
Nicaragua	Sin requisitos adicionales	No aplica
Panamá	Sin requisitos adicionales	
Paraguay	Sin requisitos adicionales	
Portugal	Condiciones sobre plazos mínimos de residencia	Condiciones sobre plazos mínimos de residencia
República Dominicana	Sin requisitos adicionales	Sin requisitos adicionales
Uruguay	Sin requisitos adicionales	
Rep. Bolivariana de Venezuela	Sin requisitos adicionales	

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y el análisis documental⁹⁴.



⁹⁴ La información que se sistematiza es analítica y puede contener algunas imprecisiones en el caso en que las fuentes no hayan sido actualizadas.

PRINCIPALES OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS



Este informe presenta un análisis sobre el acceso a la seguridad social en Iberoamérica de las personas migrantes partiendo de la concepción de la seguridad social como un derecho humano consagrado tanto bajo estándares universales y regionales de derechos humanos, como receptado en las legislaciones nacionales de los países aquí cubiertos.

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 derechos. Pese a los avances registrados en materia de legislación de la seguridad social y, en particular, del reconocimiento normativo de este derecho para la población migrante, todavía persisten importantes obstáculos para su efectivo ejercicio.

De acuerdo con la información cuantitativa y cualitativa sistematizada, de fuentes primarias⁹⁵ y secundarias, pudieron identificarse distintas barreras que impiden que las personas migrantes en los 20 países analizados puedan acceder plenamente a las prestaciones de la seguridad social, tanto contributiva como no contributiva bajo esquemas de protección social, y a algunos componentes de la salud.

En función de los sistemas de recolección de datos, encuestas llevadas a cabo por OIM a través de la Matriz de Seguimiento de Desplazamiento⁹⁶ (DTM por sus siglas en inglés) y las entrevistas realizadas en el marco de la presente investigación⁹⁷, se ha identificado que la población migrante no cuenta con información veraz, precisa y confiable sobre sus derechos en torno al acceso a empleo y a la seguridad social.

Dado que, en la mayoría de los países relevados, los obstáculos no se encuentran en torno a las condiciones normativas de acceso a los sistemas de seguridad social que se garantizan de forma universal a cualquier persona, independientemente de su nacionalidad, se consolidan a continuación los principales desafíos prácticos que restringen su ejercicio. Por lo tanto, resulta de relevancia considerar las barreras socioeconómicas e institucionales que impactan de manera palmaria el acceso a la seguridad social en la práctica. De obstáculos generales a más específicos, se presentan a continuación aspectos relacionados con el acceso a documentación migratoria y al mercado laboral formal. Se exponen luego desafíos vinculados con la coordinación y la capacidad institucional de los Estados. Finalmente se señalan consideraciones específicas sobre el acceso a los sistemas de seguridad social y salud.

1. Dificultades para el acceso a documentación migratoria

- Existen demoras para la tramitación de residencias migratorias, procesos sin digitalizar y limitada capacidad de recursos humanos para dar seguimiento a las solicitudes, lo cual conduce a la renovación prolongada de documentación provisoria con acceso inestable a derechos y, en particular, a la seguridad social.
- La documentación provisoria que se entrega a personas migrantes mientras aguardan resolución sobre su trámite de residencia suele emitirse en formatos que dificultan el acceso a empleo y a otros derechos debido al uso de formatos poco confiables para otras instituciones o para empleadores. En particular, se identifican modelos de documentación sin foto del/la titular y/o impresos en forma precaria, lo cual aumenta posibilidades fraude o falsificación.

⁹⁵ El detalle sobre las fuentes de información cualitativa relevada que arrojan los presentes resultados se encuentra descrita en los capítulos de cada país.

⁹⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Matriz de Seguimiento de Desplazamiento (DTM por sus siglas en inglés); Disponible en: <https://dtm.iom.int/>

⁹⁷ Como fuera indicado en la metodología, en el marco de este estudio se realizaron 50 entrevistas, en los 20 países de la región: 14 representantes de organizaciones de la sociedad civil, de los cuales seis son personas migrantes; 10 a servidores públicos; dos representantes de movimientos sindicales; cuatro a miembros de la OISS; y 20 a representantes nacionales de la OIM.





- Se identifican requerimientos complejos de cumplir, tales como, pedido de documentación o información que es de difícil acceso para la población migrante de determinados países de origen (pasaportes vigentes, apostillados, antecedentes penales, etc.)⁹⁸.
- Las exigencias de visas -previo al arribo al país de destino- suelen constituir barreras para el acceso a la residencia migratoria, impactando en otras alternativas, tales como el sistema de asilo para ingresar al territorio y obtener documentación.
- Los costos para la regularización migratoria constituyen un obstáculo en sí mismo cuando el procedimiento para contar con la exoneración no resulta accesible, claro o disponible para la población⁹⁹.
- Se identifica, en algunos casos, limitada accesibilidad, por ejemplo, a procesos enteramente digitales, que no sólo exigen conectividad y medios digitales sino también alfabetización tecnológica¹⁰⁰.
- Las restricciones normativas para determinadas poblaciones o perfiles migratorios exponen a las personas migrantes a la irregularidad migratoria sin poder encuadrar bajo ninguna categoría de residencia¹⁰¹. Tal es el caso del ingreso irregular por pasos no habilitados y la posterior imposibilidad para regularizar la condición migratoria¹⁰².
- En su gran mayoría, las Defensorías Públicas cuentan con limitada capacidad para atender a población migrante, no se encuentran descentralizadas ni especializadas en el marco normativo migratorio.

2. Barreras para el ingreso al mercado formal de trabajo

- Hay desafíos estructurales, como altas tasas de informalidad y desempleo, que son comunes en muchos de los países de la región para la inserción laboral en el sector formal para toda la población, pero afectan a la población migrante desproporcionalmente y dificultan su acceso a sistemas contributivos de seguridad social.
- Se identifica desconocimiento por parte de las personas migrantes cerca de sus derechos laborales, mecanismos de protección ante vulneraciones y condiciones de acceso a programas o políticas de inclusión laboral¹⁰³. La falta o limitada disponibilidad de defensa legal gratuita para personas migrantes atenta contra el acceso a la justicia y al ejercicio de sus derechos.
- Se evidencian situaciones de falta de coordinación interinstitucional entre las áreas competentes de trabajo, migraciones y protección social¹⁰⁴.
- Persisten situaciones de discriminación y xenofobia por parte de empleadores y de las comunidades de acogida, junto con normativas de determinados países que mantienen el cupo máximo de contratación de trabajadores/as migrantes¹⁰⁵.

⁹⁸ Las seis personas migrantes entrevistadas son de nacionalidad venezolana y todas coincidieron en las dificultades que tienen para obtener un pasaporte vigente de su país. Ese requisito, presente en varias legislaciones de la región, es un obstáculo muy complejo de sortear para quienes han salido de la República Bolivariana de Venezuela. Por ejemplo, fue señalado en Ecuador (entrevista a Fundación Manos Venezolanas) que muchas veces los requerimientos de vigencia de la documentación venezolana para el acceso a la visa Virte son una traba concreta difícil de sortear porque los trámites de documentación en la República Bolivariana de Venezuela demoran muchísimo tiempo.

⁹⁹ Esto fue, por ejemplo, señalado en el caso de Uruguay, que a partir de principio de 2023 comenzó a cobrar una tasa de casi usd100.

¹⁰⁰ La falta de información sobre la existencia de programas de fomento al empleo y/o de capacitación laboral es una constante en los distintos países de la región. Esto ha sido señalado por la mayoría de las Oficinas Nacionales de la OIM entrevistadas, así como por parte de representantes de las organizaciones sociales.

¹⁰¹ Fue señalado en las entrevistas a representantes de organizaciones sociales en Perú que, en muchos casos, luego del vencimiento del CPP las personas migrantes no cumplen con ningún perfil solicitado para acceder al carnet de extranjería, y quedan nuevamente en situación migratoria irregular.

¹⁰² Esto fue señalado, entre otras, por un representante del SJM de Argentina quien señaló que existe actualmente un obstáculo concreto para la regularización de aquellas personas que ingresaron al país por pasos no habilitados durante la pandemia. No habría en las normas posibilidad de regularizar dicha situación y hay un número de personas que continúan en situación irregular.

¹⁰³ La falta de información sobre la existencia de programas de fomento al empleo y/o de capacitación laboral es una constante en los distintos países de la región. Esto ha sido señalado por la mayoría de las Oficinas Nacionales de la OIM entrevistadas, así como por parte de representantes de las organizaciones sociales.

¹⁰⁴ En varios países de la región fue señalada la falta de articulación entre las instituciones estatales que deben adoptar medidas para la inclusión socioeconómica de la población migrantes. Por ejemplo, en Chile, el INCAMI mencionó que las instituciones y las legislaciones de migraciones y la laboral no dialogan, y regulan cosas contradictorias entre sí, lo que genera mucha confusión y un impacto negativo.

¹⁰⁵ Estado Plurinacional de Bolivia (artículo 3 de la Ley General de Trabajo), El Salvador (artículo 7 del Código de Trabajo), Guatemala (artículo 102 de la Constitución), Honduras (artículo 34 de la Constitución), Panamá (artículo 17 del Código de Trabajo), Perú (artículo 4 del Decreto Legislativo N°689), República Dominicana (artículo 135 del Código de Trabajo) y República Bolivariana de Venezuela (artículo 27 de la Ley Orgánica del Trabajo) mantienen cupo máximo para la contratación de personas migrantes, contemplado en sus legislaciones nacionales, ya sea bajo la Constitución o marcos normativos sobre trabajo. Han sido identificados en la gran mayoría de los países de la región situaciones de discriminación en el acceso al empleo. Así, por ejemplo, en República Dominicana fue señalado que se han dado situaciones de xenofobia contra la población haitiana desde grupos de empleadores que retenían montos para las pensiones y al momento de jubilarse no les eran otorgados.



- Las barreras para la convalidación/certificación de títulos y de saberes acentúan los obstáculos para el acceso a empleo formal vinculado con la profesión y con los antecedentes académicos de las personas migrantes¹⁰⁶.
- La informalidad laboral en el rubro de trabajo doméstico y tareas de cuidado no registradas afecta de manera desproporcionada a las mujeres migrantes al quedar expuestas a la explotación laboral y otras vulneraciones de sus derechos. Esto repercute directamente en la imposibilidad de acceso a los sistemas de seguridad social contributivos¹⁰⁷.
- Las tareas de cuidado recaen de manera desproporcionada sobre las mujeres y niñas. En el caso de las mujeres migrantes, esta situación dificulta sus oportunidades de empleo en aquellos países de acogida que no cuentan con políticas o programas que brinden el acceso a centros públicos materno-infantiles.

3. Desafíos en la coordinación institucional

- Se identifican retos vinculados a la articulación y coordinación entre el sector público, el sector privado y las organizaciones de trabajadores.
- La falta de coordinación interinstitucional dentro de las diferentes dependencias del Estado (migración, trabajo, protección, seguridad social y salud) impacta de manera muy negativa en la promoción de la inclusión sociolaboral de la población migrante.
- Los espacios públicos de consulta e intercambio entre la población migrante y las instituciones de gobierno no son priorizados, deviniendo en la adopción de medidas que no consideran necesariamente las particularidades del cruce entre migración y seguridad social.

4. Limitada capacidad técnica sobre marco migratorio por parte de actores relevantes

- Las autoridades migratorias suelen abordar de forma exclusiva las cuestiones vinculadas con el acceso a derechos de personas migrantes. Los/as funcionarios/as de otras instituciones no cuentan con información ni capacidad técnica sobre el marco normativo migratorio, dificultando el enlace entre migración, trabajo, seguridad social y salud.
- En algunos países es necesario un rol más activo por parte del Estado a fines de verificar la contratación formal y cumplimiento de las condiciones de registro del sistema de seguridad social.
- La falta de información de empleadores y del sector privado sobre los derechos laborales de las personas migrantes, incluyendo la habilitación para trabajar que garantiza la documentación tal como establecen las legislaciones nacionales, limitan la contratación formal¹⁰⁸.

5. Restricciones al acceso a los sistemas de seguridad social

- Si bien se ha relevado la concepción de la seguridad social como un derecho humano universal en la totalidad de los países cubiertos, en gran parte de la región iberoamericana, no existen programas bajo el sistema de protección social que cubran contingencias de la población migrante que no ha accedido al mercado formal de trabajo¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Las dificultades para la convalidación de títulos y saberes han sido expuestas en la totalidad de los países estudiados. Esto ha tenido una gran repercusión a partir de la llegada masiva de personas venezolanas que debían convalidar sus títulos en los países de acogida, quienes tienen importantes restricciones para validar sus conocimientos y eso los expone a una mayor informalidad laboral.

¹⁰⁷ La totalidad de las personas migrantes y representantes de ONG entrevistadas a lo largo de este estudio señalaron que la población migrante solamente tiene acceso a un trabajo informal. Es decir, que la salida laboral más habitual para este grupo es la informalidad laboral. Esto se da, entre otras razones, por falta de oportunidades en el sector formal, o por falta de documentación, o por las dificultades en la convalidación de títulos y saberes. A su vez, representantes de las Oficinas Nacionales de la OIM también confirmaron esta situación, por ejemplo, señalaron para el caso de Brasil la alta tasa de informalidad laboral de este grupo que muchas veces se debe a la complejidad de obtener la carteira de trabalho que es un proceso diferente y separado de la regularización migratoria.

¹⁰⁸ En Perú fue identificado un importante obstáculo por la falta de reconocimiento del CPP como un documento válido para acceder al empleo. Representantes de la ONG Veneactiva señalaron que es muy frecuente el rechazo de dicho permiso como válido para contratar a una persona migrante. Asimismo, también se señaló desde algunas Oficinas Nacionales de OIM, por ejemplo, en Uruguay, que falta sensibilización y capacitación para que empleadores conozcan las normas que habilitan la contratación de migrantes, aún en proceso de regularización.

¹⁰⁹ La ausencia de programas sociales que cubran a la población migrante se percibe en la gran mayoría de países latinoamericanos, en particular, en Centroamérica y la región andina.



- Los requisitos de mínimo años de cotización en los sistemas contributivos pueden ser difícil de cumplir con una persona migrantes si no existe un acuerdo bilateral o multilateral entre los países donde ha trabajado durante su trayectoria migratoria.
- En aquellos países que contemplan las pensiones no contributivas para personas migrantes, se mantienen requerimientos y condiciones de imposible cumplimiento para muchas de ellas limitando así el acceso efectivo. Por ejemplo, entre los requisitos se solicita acreditar una excesiva cantidad de años de residencia¹¹⁰.
- Se identifica un gran déficit en la producción de información estadística sobre seguridad social, salud y migración, lo que dificulta el monitoreo y evaluación del impacto de las políticas nacionales y los acuerdos binacionales y multinacionales.
- No se encuentra fácilmente accesible la información oficial y pública sobre los derechos de las personas migrantes en torno a la seguridad social ni en cuanto a los requisitos, carácter obligatorio de la contribución y procedimientos para afiliarse y comenzar a aportar.

6. Desafíos para el efectivo acceso universal al derecho a la salud en particular

- Prevalece la ausencia de abordajes interculturales y de género en los sistemas de salud¹¹¹, dificultando la protección y atención adecuada de mujeres, niñas, niños y adolescentes.
- Persisten las situaciones de discriminación y xenofobia en los centros de salud por parte de agentes del sistema¹¹².
- Pese a que la mayoría de los países de la región contemplan el acceso universal a la salud, algunos todavía presentan restricciones o requerimientos específicos vinculados con la categoría de residencia migratoria¹¹³.
- Si bien la atención en casos de emergencia está garantizada, se identifican obstáculos prácticos para el acceso a tratamientos complejos de salud, atención de enfermedades crónicas, consultas de rutina y otros tratamientos para la población migrante¹¹⁴.
- Los servicios de salud mental son de vital importancia para facilitar la integración de las personas migrantes, sobre todo cuando la experiencia migratoria se ha dado en contextos de vulnerabilidad y con alta exposición a riesgos. Estos servicios no son de fácil y público acceso para la población migrante.
- No se cuenta con información pública sobre el derecho a la salud de las personas migrantes en los canales más utilizados por la población (redes sociales, flyers virtuales a través de páginas web, formato audiovisual).

¹¹⁰ Si bien mediante el Decreto N°7/2023, adoptado en enero de 2023 en Argentina, se redujeron los plazos para garantizar el acceso a pensiones no contributivas por invalidez, aún se requiere acreditar un mínimo de residencia continuada de 10 años en el país. Con respecto al sistema contributivo, en el caso de Chile, se requiere un plazo mínimo de 20 años de residencia para acceder a la pensión por jubilación. El sistema previsional no contributivo de España dispone un mínimo de 10 años para el acceso a pensiones por parte de las personas migrantes.

¹¹¹ Esta situación fue remarcada por cinco personas migrantes venezolanas quienes señalaron que, en los países de acogida, Perú, Ecuador, Argentina y Colombia, han vivido situaciones en las cuales los agentes del sistema de salud no contemplan las diferencias culturales que existen entre las poblaciones y que impactan en los tratamientos de salud. Por ejemplo, las mujeres venezolanas.

¹¹² Si bien en algunos países, funcionarias de las instituciones de salud, por ejemplo, en México, Ecuador y en el Salvador, señalaron que se llevan adelante procesos periódicos de capacitación y sensibilización de los agentes del sistema de salud para promover la inclusión y respeto a los derechos de la población migrante, las seis personas migrantes entrevistadas señalaron haber sufrido situaciones de discriminación en algún centro de salud.

¹¹³ La totalidad de personas entrevistadas representantes de organizaciones sociales, así como funcionarios/as de la OIM (con la excepción de España) y personas migrantes señalaron que los sistemas de salud se encuentran colapsados y con muchos problemas en la oferta de sus servicios. Esta es una situación generalizada para la población nacional y migrante, pero con un impacto diferenciado en esta última por las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentra. Esto obliga en muchos casos, por ejemplo, en México a pagar servicios privados como los del "médico de farmacia", cuyos costos son altísimos para una población precarizada en términos laborales.

¹¹⁴ La totalidad de personas entrevistadas representantes de organizaciones sociales, así como funcionarios/as de la OIM (con la excepción de España) y personas migrantes señalaron que los sistemas de salud se encuentran colapsados y con muchos problemas en la oferta de sus servicios. Esta es una situación generalizada para la población nacional y migrante, pero con un impacto diferenciado en esta última por las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentra. Esto obliga en muchos casos, por ejemplo, en México a pagar servicios privados como los del "médico de farmacia", cuyos costos son altísimos para una población precarizada en términos laborales.





En respuesta a los obstáculos delineados anteriormente, a continuación, se presenta una serie de recomendaciones para los Estados que podrían facilitar el efectivo acceso a los derechos de las personas migrantes que, en muchos casos, ya se encuentran reconocidos en los marcos legales nacionales. Si bien no constituyó el objeto del presente estudio, también se acompañan recomendaciones relacionadas con la articulación entre distintos sectores y con el rol de la cooperación internacional para favorecer el cruce entre seguridad social y migración bajo un enfoque de derechos.

1. Regularización de la condición legal y acceso a documentación

- Adoptar procedimientos administrativos simplificados y fortalecer las capacidades de recursos humanos para agilizar la tramitación de residencias ante autoridades migratorias, cumpliendo con plazos razonables y facilitando la emisión de documentación provisoria que permita el acceso a derechos básicos.
- Ajustar la documentación provisoria a formatos que cumplan con las condiciones mínimas para que sea reconocida por autoridades y empleadores como un instrumento válido para el ejercicio de derechos. Para ello, deben contar con foto de la persona, idealmente ser impresas en cédulas similares a las correspondientes a personas nacionales en lugar de fotocopias pasibles de ser falsificadas.
- Exceptuar de la presentación de cierta documentación cuando esto no es factible dado el contexto en el país de origen de la persona y establecer facilidades que permitan la eximición de requisitos de visas cuando éstos resultan de imposible cumplimiento.
- Implementar medidas accesibles para evitar requisitos de imposible cumplimiento para la exoneración del pago de los costos migratorias cuando éstas representan barreras para el acceso a la regularización de la condición legal en el país de residencia.
- Facilitar el acceso a la representación legal, en forma gratuita ante rechazos en el otorgamiento de visas/residencias temporales o permanentes, promoviendo la activación de mecanismos nacionales de protección de derechos.

2. Adopción de medidas para fomentar la inserción laboral en el mercado formal de trabajo

- Facilitar el acceso a la justicia y mecanismos de protección a fines de reducir riesgos de explotación laboral, contratación en condiciones irregulares y obstáculos para la afiliación a los sistemas de seguridad social.
- Favorecer la coordinación entre autoridades competentes y actores relevantes del sector público y privado con el fin de promover el reconocimiento de documentación migratoria como válida para acceder a empleo formal, fomentando mayor inserción laboral y, por ende, acceso a los sistemas de seguridad social contributivos.
- Eliminar barreras legislativas que establecen cupos para la contratación de población migrante en puestos de trabajo.
- Facilitar los procedimientos administrativos para la convalidación de títulos escolares y universitarios, reduciendo demoras en los trámites, los costos de las tasas y las exigencias de documentación difícil de obtener.
- Diseñar e implementar políticas, programas y medidas administrativas que impulsen la capacitación profesional, convalidación de títulos e inserción laboral de mujeres migrantes, por ejemplo, por medio de acuerdos entre autoridades municipales y organizaciones de base comunitarias para llevar a cabo talleres de oficios desde una perspectiva de género con certificación laboral. Fortalecer el sistema público de cuidado, incluyendo espacios públicos, gratuitos y seguros para primera infancia, teniendo en especial consideración que dichas tareas suelen asignarse a las mujeres, dificultando su pronta integración en el mercado de trabajo.
- Sensibilizar en la materia, el fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales, diseño de políticas y adopción de medidas que reduzcan las barreras existentes para el acceso al empleo formal, salud y seguridad social de personas migrantes.





3. Integración de una perspectiva pan gubernamental y pan social

- Favorecer la articulación a través de instancias de diálogo con el sector privado y sindical para sensibilizar sobre derechos laborales y de seguridad social de personas migrantes.
- Crear mecanismos institucionales que atiendan la temática de la migración bajo los Ministerios de Trabajo, Seguridad Social y Salud para no limitar su abordaje a las autoridades migratorias.
- Facilitar mecanismos regulares de coordinación entre los ministerios o áreas del Estado que abordan el trabajo, la seguridad social, la salud y la migración.
- Diseñar planes de integración de personas migrantes que involucren a dichas áreas para alcanzar un enfoque coherente sobre las necesidades, metas y objetivos a alcanzar en torno a la integración y el acceso a derechos.
- Promover la participación efectiva, retroalimentación y los mecanismos de rendición de cuentas para empoderar a las personas migrantes, abriendo espacio a la comunidad través de mesas interinstitucionales de diálogo para la presentación de sus desafíos y barreras para el acceso a derechos, a fines de optimizar el diseño de políticas públicas y de los marcos legislativos.

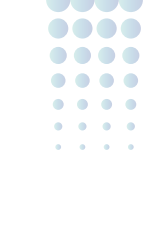
4. Sensibilización y capacitación de actores y contrapartes relevantes

- Llevar a cabo instancias de capacitación y campañas informativas sobre la política y normativa migratoria y los derechos a las personas migrantes con instituciones del Estado que atienden a la población migrante desde alguno de sus ejes de seguridad social, trabajo o salud.
- Establecer mecanismos de fiscalización y control del sector privado a fines de promover el reconocimiento de la documentación como válida para la formalización de los puestos de trabajo, la prohibición de contratación informal y de vulneraciones de derechos y la afiliación a los sistemas de seguridad social y la contribución de aportes.
- Implementar programas de sensibilización para el sector privado sobre la importancia de la diversidad y sobre los procesos administrativos de contratación de personas migrantes en general y mujeres migrantes en particular.
- Establecer incentivos para las empresas a efectos de promover la inserción laboral en condiciones dignas y seguras y la afiliación al sistema de seguridad social para las personas migrantes.

5. Facilitar el acceso a los sistemas de seguridad social

- 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.
- Promover la ratificación e implementación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social por todos los países de la región iberoamericana.
- Reducir los requerimientos basados en los plazos de residencia regular para el acceso a los distintos programas, servicios e iniciativas de los gobiernos en torno a la protección social.
- Establecer mecanismos para exceptuar ciertos requisitos, tales como los plazos mínimos de residencia, ante casos de personas migrantes en situación de vulnerabilidad.
- Fortalecer las capacidades de los países para la producción de información periódica sobre el acceso a la seguridad social para las personas migrantes y promover la incorporación en los mecanismos de producción de información periódica de los países (encuestas de hogares, registros administrativos) información sobre seguridad social y personas migrantes.
- Realizar un diagnóstico regional en materia de producción de datos y calidad de los registros administrativos vinculados a la seguridad social y las migraciones internacionales.
- Realizar estudios comparativos basados en microdatos de encuestas que permitan relevar información sobre el acceso de las personas migrantes a los sistemas de seguridad social.
- Diseñar y difundir campañas oficiales sobre el derecho a la seguridad social dirigidas a la población migrante, fortaleciendo la comunicación a través de los canales más utilizados





por las personas migrantes con el propósito de acercar herramientas informativas para el ejercicio de derechos.

- Visibilizar y llevar el tema de seguridad social a la agenda de los procesos integración regionales, como el MERCOSUR y SICA, y los procesos consultativos regionales sobre migración para promover mayores espacios de diálogo que faciliten la resolución de cuellos de botella en la implementación de la Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

6. Reducción de barreras para el acceso a los servicios públicos de salud

- Fortalecer el enfoque de interculturalidad en la atención de salud, por ejemplo, por medio de instancias de sensibilización y capacitación sobre la normativa migratoria y los derechos de las personas migrantes dirigida a todo el sector de la salud con el fin de combatir la discriminación y la xenofobia y favorecer la integración y el respeto por los derechos de las personas migrantes.
- Asegurar el acceso a tratamientos especializados para dar respuesta 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.



Más allá de los marcos normativos de la mayoría de los países relevados que garantizan el acceso universal al sistema de seguridad social, al empleo formal en condiciones migratorias regulares y a la salud, se han identificado determinadas buenas prácticas en torno al objeto del presente estudio.

En ese sentido, si bien no todas las iniciativas se vinculan de forma directa con el sistema previsional, abordan desafíos tales como la regularización migratoria o la inserción en el mercado formal de trabajo, facilitando luego el acceso a la seguridad social por parte de personas migrantes.

1. Reducción de barreras para el acceso a la seguridad social por parte de personas migrantes



Argentina

En fecha 5 de enero de 2023, el Estado argentino adoptó el Decreto N°7/2023¹¹⁵ mediante el cual se modificó el Decreto N°432/1997¹¹⁶, reduciendo el plazo de residencia exigido para el acceso a pensiones no contributivas por invalidez.

De esta forma, conforme establece la nueva redacción del artículo 1° de dicha norma, se deberá “acreditar una residencia mínima continuada en el país de diez (10) años”. A dicho fin, se deberá acompañar con la presentación del Documento Nacional de Identidad (DNI), cuya fecha de radicación confirmará la residencia continuada en el país.

Asimismo, por primera vez, se contempla la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes con discapacidad, teniendo en cuenta que, en su caso, se deberá probar la residencia continuada de tres años por parte de sus padres, madres o tutores, presentando su Documento Nacional de Identidad (DNI).

Tanto la reducción del plazo de residencia como la consideración de niñas, niños y adolescentes representan avances en torno a la política de seguridad social del Estado, ampliando el acceso a derechos por parte de las personas migrantes.

No obstante, la acreditación de tales plazos por medio de la presentación de DNI aún puede representar desafíos ante el panorama migratorio actual en el que la población permanece en situación migratoria irregular o cuenta con certificado de residencia provisoria durante plazos extensos dadas las demoras para la obtención una residencia temporaria o permanente.

2. Empoderamiento de la población migrante favoreciendo el acceso a la información sobre sus derechos



Estado Plurinacional de Bolivia

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, el acceso a la salud por parte de personas migrantes ha representado históricamente un desafío en sus políticas públicas. En 2019, mediante la Ley N°1.152¹¹⁷, se estableció el Sistema Único de Salud (SUS) que garantiza su acceso universal para aquellas personas migrantes que no se encuentren protegidas por el Subsector de Seguridad Social de Corto Plazo. Asimismo, establece la cobertura, independientemente de la condición migratoria, de mujeres que se encuentren embarazadas o durante los primeros seis meses luego del parto, quienes requieran atención en salud sexual y reproductiva, niñas, niños y adolescentes, menores de cinco años, personas adultas mayores de 60 años y personas con discapacidad¹¹⁸.

¹¹⁵ Decreto N°7/2023; 5 de enero de 2023; Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/375000-379999/377863/norma.htm>

¹¹⁶ Decreto N°432/1997; 15 de mayo de 1997; Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43325/texact.htm>

¹¹⁷ Ley N°1.152; 2 de febrero de 2019; Disponible en: <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/1152>

¹¹⁸ United Nations Network on Migration; Repositorio de Buenas Prácticas; Estrategia para aumentar la inscripción de migrantes en el Sistema Único de Salud (SUS); Disponible en: <https://migrationnetwork.un.org/practice/estrategia-para-aumentar-la-inscripcion-de-migrantes-en-el-sistema-unico-de-salud-sus>

Pese a que dicha medida normativa represente en sí misma una buena práctica del Estado Plurinacional de Bolivia, el acceso al SUS se encontraba limitado por falta de información de la población migrante respecto de sus derechos.

Por consiguiente, entre julio y septiembre de 2021, se llevó a cabo una estrategia por parte del Ministerio de Salud y Deportes y la Oficina de la OIM en el Estado Plurinacional de Bolivia para promover la inscripción al SUS en los 24 municipios que concentran a la mayor cantidad de personas migrantes¹¹⁹.

De esta forma, favorecer el acceso a la información, socializar la normativa vigente y brindar herramientas para la protección y garantía de derechos son formas de empoderar a la población migrante y eliminar brechas que acentúan las condiciones de vulnerabilidad.

3. Implementación de iniciativas para promover la integración local de personas migrantes



En el marco del desplazamiento masivo de personas migrantes y refugiadas de nacionalidad venezolana, junto con el ingreso y recepción a través de la frontera de Roraima, el Estado brasileño adoptó la Ley N°13.684¹²⁰ que establece medidas de asistencia de emergencia para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad a partir de flujos migratorios resultantes de crisis humanitarias.

De esta forma, la “Operación Acogida” se constituyó a partir de tres pilares fundamentales¹²¹: La gestión de fronteras para la recepción, identificación, acceso a documentación y a servicios básicos de salud

- El alojamiento temporario en ciudades de frontera, junto con la cobertura de alimentación, educación, salud y protección social
- La reubicación interna y voluntaria a otras ciudades de Brasil con mayores oportunidades para la integración local

A octubre de 2023, se encuentran 499.650 personas migrantes, refugiadas y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado/a en Brasil¹²². Considerando dichas cifras, resulta de gran relevancia la implementación de políticas, tales como la Operación Acogida, que reúne la coordinación interinstitucional entre las autoridades de gobierno, las agencias del Sistema de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil, a efectos de fortalecer la recepción, la respuesta de emergencia en frontera y la posterior integración local, incluyendo la inserción laboral en el mercado formal de trabajo.

4. Adopción de medidas para facilitar la regularización migratoria



Tal como fue descrito en las distintas secciones del informe, tanto América del Sur como Centroamérica se caracterizan por flujos mixtos y masivos de personas migrantes y refugiadas que cruzan las fronteras, en gran medida, en situación migratoria irregular debido a diversos motivos, incluyendo la falta de documentación de país de origen. Tal circunstancia junto con sus riesgos de protección se complementa con las dificultades posteriores para la regularización de la condición migratoria y el acceso a residencias que habiliten luego el derecho a empleo formal.

En ese sentido, resultan de relevancia las medidas adoptadas por determinados Estados para facilitar la regularización migratoria y establecer amnistías que garanticen un pronto acceso a documentación

¹¹⁹ Íd.

¹²⁰ Ley N°13.684; 21 de junio de 2018; Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm

¹²¹ Más información disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/04/1519997>

¹²² Plataforma Interagencial de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela; Más información disponible en: <https://www.r4v.info/en/brazil>



por parte de personas migrantes que se han visto imposibilitadas de hacerlo en el contexto actual de crisis humanitarias.

Por su parte, Ecuador adoptó el Decreto Ejecutivo N°436/2022¹²³ en fecha 1 de junio de 2022, a través se otorgó “*amnistía migratoria y proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar, que hayan ingresado a través de los puntos de control migratorio oficiales al territorio del Ecuador y que se encuentren en situación migratoria irregular a la fecha de expedición del presente Decreto Ejecutivo*” (Artículo 1). Dicho procedimiento se realiza a través de la emisión de una Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 3 de dicho Decreto Ejecutivo.

Asimismo, Panamá creó el Permiso Temporal de Protección mediante el Decreto Ejecutivo N°112/2023¹²⁴. De acuerdo con el artículo 1, al mismo “*pueden optar todas las personas extranjeras, sin distinción de nacionalidad que, a la entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo, se encuentren irregulares dentro del territorio nacional y hayan permanecido en el país por un periodo no menor de un (1) año, sin haber iniciado proceso migratorio, como un estatus migratorio de protección temporal en la República de Panamá*”.

A pesar de los esfuerzos de los Estados para asegurar la regularización migratoria, entendiéndola como un mecanismo fundamental para el acceso a derechos, los requisitos que disponen tales medidas normativas suelen ser de difícil cumplimiento por parte de la población migrante y aún revisten un desafío en la política migratoria. Sobre todo, en lo atinente a la acreditación del ingreso regular y a la presentación de pasaportes con determinado plazo mínimo de vigencia.

5. Establecimiento de programas específicos para promover el acceso al empleo formal



España

Bajo la Ley Orgánica 4/2000¹²⁵, España estableció la gestión colectiva de contrataciones (GECCO) que se define como un conjunto de procedimientos administrativos dirigidos a la tramitación y concesión simultánea de una pluralidad de autorizaciones de residencia y trabajo, presentadas por uno o varios empleadores respecto de extranjeros que no se hallan ni residen en España, orientado exclusivamente a la migración con fines laborales.”¹²⁶

Con el propósito de continuar promoviendo la migración segura, ordenada y regular, en fecha 30 de diciembre de 2021, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones adoptó la Orden ISM/1485/2021¹²⁷ que establece, por primera vez, la posibilidad de impulsar proyectos de migración circular en todos los sectores de actividad¹²⁸.

Conforme con el artículo 3 de la Orden ISM/1485/2021, las garantías para trabajadores/as que deben cumplir los empleadores para ser autorizados para la contratación, contemplan el cumplimiento del contrato y de las condiciones de trabajo. En particular, se establece que se deberá dar el alta al trabajador en el correspondiente régimen de Seguridad Social, de conformidad con lo regido bajo la Ley Orgánica 4/2000.

De acuerdo con el artículo 9 del Orden ISM/1485/2021 que alude a la selección de trabajadores/as en el exterior, el inciso 2 dispone que “*las ofertas se orientarán preferentemente a los países con los que España tiene suscritos acuerdos sobre regulación y ordenación de flujos migratorios: Colombia, Ecuador, Marruecos, Mauritania, Ucrania y República Dominicana; o, subsidiariamente, instrumentos de colaboración en esta materia: Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Cabo Verde, Senegal, Mali, Níger, México, El Salvador, Filipinas, Honduras, Paraguay y Argentina; o con los que los suscriba, en su caso, en el periodo de vigencia de esta orden.*”

El programa GECCO representa una buena práctica para garantizar movimientos seguros de la población

¹²³ Decreto Ejecutivo N°436/2022; 1 de junio de 2022; Disponible en: <https://www.gob.ec/regulaciones/decreto-ejecutivo-436-01-junio-2022-proceso-regularizacion-ciudadanos-venezolanos-primera-etapa>

¹²⁴ Decreto N°112/2023; 13 de julio de 2023; Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29824_B/99543.pdf

¹²⁵ Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su integración local; 11 de enero de 2000; Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

¹²⁶ Orden 1485/2021 del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; 30 de diciembre de 2021; Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/30/pdfs/BOE-A-2021-21795.pdf>

¹²⁷ Orden 1485/2021 del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; 30 de diciembre de 2021; Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/30/pdfs/BOE-A-2021-21795.pdf>

¹²⁸ Más información disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/w/inclusion-aprueba-la-nueva-orden-gecco-de-contratacion-en-origen>



migrante, quienes pueden arribar al país de destino con ofertas de empleo formal, garantizándose el pronto acceso a documentación y al sistema de seguridad social.

6. Creación de institucionalidad específica para atender a las necesidades de trabajadores/as migrantes



A los fines de atender a las necesidades específicas de la población migrante que atraviesa desafíos concretos para el acceso a documentación, a empleo formal y al sistema de seguridad social, resulta de relevancia la creación de institucionalidad que no se limite a la órbita de las autoridades migratorias.

La falta de conocimiento sobre los derechos garantizados a las personas migrantes se acentúa ante la ausencia de coordinación interinstitucional o cuando el abordaje de la política migratoria se limita a las principales autoridades competentes en la materia.

Por lo tanto, la apertura de oficinas dedicadas a la cuestión migratoria mediante la asignación de presupuesto y personal bajo Ministerios de Trabajo o semejantes representan buenas prácticas que promueven una mejor inclusión y una mirada sobre los desafíos que atraviesan los/as trabajadores/as migrantes.

Tanto Honduras como Uruguay han adoptado dichas medidas, respectivamente, a través del rol del Departamento de Migración Laboral de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) y de la Unidad de Migración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En el caso de Honduras, el Departamento de Migración Laboral cumple con la función de “supervisión y coordinación de acciones relativas al flujo de personas trabajadoras extranjeras que laboran en el país”¹²⁹. Por su parte, la Unidad de Migración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay, participa de espacios clave para la promoción de políticas públicas y adopción de medidas normativas que faciliten el acceso a empleo de personas migrantes, tales como la Junta Nacional de Migración y la coordinación del eje de empleo del Plan Nacional de Integración para Personas Migrantes y Refugiadas.

La institucionalidad que depende de tales Ministerios permite visibilizar las dificultades que enfrentan las personas migrantes para la inserción en el mercado formal de trabajo e identificar soluciones en coordinación con otros actores relevantes.

7. Fortalecimiento de la universalidad en el acceso al derecho a la salud



Mientras que México cuenta con un marco constitucional que garantiza acceso a la salud y con la creación del Instituto Mexicano de Seguridad Social – Bienestar que busca acercar dicho derecho a la población que no logra afiliarse a sistemas de seguridad social, también ha impulsado políticas específicas dirigidas a la población migrante.

En particular, la iniciativa de “Cero rechazos en la atención médica a migrantes” constituye una buena práctica implementada por diversos estados del país. De esta forma, en 2015, se estableció la Comisión Para la Atención de la Salud de los Migrantes en la Frontera Sur, en virtud de la cual se promovió el efectivo acceso a servicios públicos de salud para todas aquellas personas en contexto de movilidad humana que cruzan México para continuar su viaje hacia Estados Unidos.

Considerando que dicho corredor representa uno de los más recorridos por personas migrantes con diversas necesidades específicas de protección, la política de cero rechazos resulta de suma relevancia para brindar una primera atención de emergencia sin requerir la afiliación a los servicios públicos y alcanzando a la población en tránsito.

¹²⁹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Estudio sobre la Migración Laboral en Honduras; 2021; Disponible en: <https://nortedecentroamerica.iom.int/sites/g/files/tmzbd11276/files/documents/estudio-sobre-la-migracion-laboral-en-honduras-14.03.22.pdf>; p. 15.



Este informe presenta un análisis sobre el acceso a la seguridad social en 20 países de Iberoamérica de las personas migrantes partiendo de la concepción de la seguridad social como un derecho humano consagrado tanto bajo estándares universales y regionales de derechos humanos, como receptado en las legislaciones nacionales. Esta concepción amplia de la seguridad social también incorpora el análisis del derecho a la salud como un componente central de la protección social en todos los países.

Los últimos 10 años han estado marcados por un renovado dinamismo en las migraciones internacionales en Iberoamérica, especialmente signado por el éxodo de más de siete millones de personas venezolanas y el transcurrir de una pandemia, ambos fenómenos que marcan vaivenes novedosos en los flujos migratorios dentro de la región. Estos sucesos inéditos se conjugan con la consolidación de movilidades históricas y continuas entre los países que conforman este bloque regional.

En este contexto, se registran en Iberoamérica 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 derechos. Se reconoce, sin embargo, que una gran parte de esta población carece de acceso efectivo a una cobertura de la seguridad social adecuada.

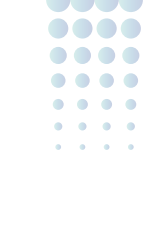
El presente estudio identificó, sistematizó y analizó información cuantitativa y cualitativa de fuentes primarias y secundarias en 20 países de la región, en los cuales, por un lado, el acceso a la información es muy disímil (contando algunos países con mayor acceso a la información pública e indicadores en seguridad social y salud y otro con menos producción y/o difusión de información); y por el otro, se conjugan la diversidad de estructuras y mecanismos de los sistemas de seguridad social, las situaciones socioeconómicas de los países y las dinámicas migratorias emergentes con impacto muy diferencial en los países.

El análisis arroja que las personas migrantes enfrentan numerosos y diversos obstáculos a lo largo de su trayectoria migratoria para poder acceder a la seguridad social. En los primeros años de residencia el mayor problema será el acceso a la regularización y documentación migratoria y la falta de información para acceder a mecanismos subsidiados de asistencia - para los países que cuentan con ello. Las dificultades de acceder - y sostener - un trabajo formal serán la segunda causa fundamental que enfrentan las personas migrantes, que en todos los países presentan tasas de trabajo informal muy superiores que los nativos. El tercer aspecto son los requerimientos adicionales que tienen que cumplir los migrantes para acceder a la seguridad social en muchos casos, como años de residencia, nacionalización, etc. Estos requisitos imponen un obstáculo diferencial y mayor que el que encuentran las personas nativas para acceder a este derecho. Situaciones que se encuentran, además, interrelacionadas y dependientes entre ellas, complejizando aun el acceso efectivo al derecho a la seguridad social.

A su vez, el funcionamiento del mercado laboral de cada país, así como las políticas laborales y migratorias son determinantes en la capacidad de integración socioeconómica de la población migrante. Así, ha sido observado en la región que, mientras que las personas migrantes tienen mayor participación en el mercado de trabajo y en la ocupación, son más sensibles al desempleo. Algunos países con altas tasas de ocupación de población migrante presentan tasas de desempleo de personas migrantes mucho más altas que en el caso de los nacionales. La desocupación ha tenido siempre un sesgo de género en la región, viéndose más frecuentemente expuestas al desempleo las mujeres que los varones. Las tasas de desempleo de las mujeres migrantes, por lo general, se presentan más altas que la de sus pares nativas.

Por otro lado, la informalidad laboral es, tal vez, el indicador más relevante en la región para el análisis de la seguridad social, ya que es una característica endémica de gran parte de los mercados laborales, principalmente de América Latina y el Caribe. En la región coexisten una multiplicidad de modelos y causales de mercados laborales informales pero que redundan todos en un grave déficit de trabajo digno.

La informalidad laboral está íntimamente relacionada con las dificultades de acceso a la documentación migratoria. De las entrevistas realizadas, emerge que el mayor problema reportado por las personas



migrantes para acceder a la seguridad social y al empleo es la falta de regularización migratoria. De esta manera, además de las dificultades inherentes al proceso migratorio en términos del desarraigo, de las dificultades culturales y la falta de conocimiento de los procesos burocráticos de cada país, las personas migrantes enfrentan barreras administrativas específicas.

Por su parte, el informe se concentró en el análisis del acceso al derecho a la salud como componente central de la protección social, es decir con el rol del Estado de garantizar el acceso de sus habitantes a los servicios de salud como un derecho. En Iberoamérica el derecho a la salud se encuentra presente en las constituciones y marcos jurídicos de todos los países y se observa una tendencia hacia la universalización con distintos grados de éxito. A su vez, en la mayor parte de los países los servicios de salud funcionan bajo un mecanismo “mixto”, en el cual coexisten un sector público y un sector privado con muchas diferencias en cómo se distribuye la participación de cada uno en cada país.

Sin embargo, pese al reconocimiento normativo de este derecho en toda la región, se advierten importantes obstáculos para su efectivo goce y ejercicio por parte de la población migrante. Así, el requisito mínimo en casi todos los países para acceder a la atención médica es la documentación migratoria regular, lo que suele resultar en una barrera para muchas personas migrantes, especialmente para aquellas recién llegadas o con poco tiempo de residencia. 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 tiene demoras que pueden incidir directamente en la situación de salud. A su vez, como fue descrito se identificaron barreras vinculadas con situaciones de falta de información, discriminación, xenofobia y desafíos en los abordajes interculturales y de género.

En definitiva, se advierten importantes esfuerzos por parte de los países de la región en la adopción de medidas y normativas para la inclusión socioeconómica y la protección de la salud de la población migrante, sin embargo, persisten obstáculos que limitan o restringen el efectivo goce y ejercicio de derechos fundamentales de las personas migrantes en toda Iberoamérica.

La OIM y la OISS aspiran a que esta investigación sea un instrumento de producción y difusión de información valioso que pueda informar las medidas de política pública migratoria, laboral, de seguridad social y de salud de todos los Estados de la región iberoamericana.

Segunda parte: Análisis del acceso a la seguridad social por país



Panorama migratorio

Argentina es un país histórico de inmigración, no solamente a partir de la numerosa inmigración europea que llegó al país en el siglo pasado, sino que ha sido el destino de migración de América Latina desde hace décadas. Para 2022, según los datos recientes del Registro Nacional de la Personas residían 3.033.786 de migrantes en situación documentaria regular¹³⁰, que representa el 6,4 por ciento de la población según esa misma fuente. Los datos de Naciones Unidas colocan la proporción de migrantes a nivel de todo el país en 5,4 por ciento, ambos valores deberán contrastarse con la información del Censo 2022 aun no publicadas.

La colectividad más numerosa es la paraguaya (29,67%) seguida de la boliviana (21,71) y la peruana (9,54%). De la mano del proceso regional, la migración venezolana empieza a arribar a Argentina de manera más numerosa a partir de 2017, ocupando para el 2022 el cuarto lugar en peso poblacional migrante y alcanzando 7,27 por ciento del total¹³¹. Otras nacionalidades de arribo reciente y menos numerosas, como la senegalesa, haitiana, dominicana y cubana, tienen una presencia menos voluminosa, pero resultan un desafío en los procesos de regularización ya que no encuadran en los marcos regulatorios del MERCOSUR.

Como en la mayor parte de los países, la población migrante en Argentina se caracteriza con relación a su edad por presentar una pirámide invertida, es decir que se encuentra mayor proporción de personas mayores que niños y niñas. Esto se debe a que las niñas y los niños migran en menor proporción que las personas adultas, conformándose frecuentemente los hogares con personas adultas migrantes y niños/as nacidos en Argentina. Asimismo, la Argentina presenta una migración histórica que nutre los grupos etarios mayores, en la que se encuentran además de las nacionalidades ya citadas, personas provenientes de Europa, Uruguay y Chile, de ahí que según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2022 el 26,8 por ciento de la población migrante en Argentina tiene más de 60 años, valor superior al de la población nativa (15,9%). Por último, se destaca un mayor peso de la población entre 30 y 39 años en detrimento de la población de 20 a 29 hacia el año 2022, y una mayor presencia femenina, particularmente entre la población migrante.

En 2004 la Argentina sancionó una Ley Migratoria (25.871) modificando sustantivamente su marco normativo previo, facilitando el acceso a la documentación y ampliando significativamente el acceso a derechos de las personas migrantes. Entre otros aspectos, esta ley determina que la población migrante en Argentina tiene acceso irrestricto a la educación y a la salud con independencia de su situación migratoria. El acceso a la documentación se facilitó especialmente a través del Acuerdo de Residencia del Mercosur que facilita la tramitación de las residencias para las personas provenientes de países miembros y asociados del MERCOSUR, los cuales constituyen de hecho las principales nacionalidades de arribo. Es, sin embargo, más complejo cuando se trata de personas “*extra MERCOSUR*” las cuales deberán lograr el proceso por la vía laboral, de estudios o familiar.

Según los datos de la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (2020), cerca del 91 por ciento de las personas migrantes en el país se encuentran en situación documentaria regular. A pesar de ello se encuentran diversas trabas con relación a la documentación¹³². Un primer aspecto es que el proceso de obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI) puede demorar hasta dos años y los documentos previos no son siempre reconocidos para el trabajo, los servicios sociales, el alquiler u otros servicios. Esto impacta directamente a la migración más reciente la cual se encuentra frecuentemente en situaciones de mayor vulnerabilidad. Otro problema es la dificultad de acceder a la regularización por la vía laboral para quienes vienen de países que no son parte del MERCOSUR ya que por lo general los empleadores

¹³⁰ A la fecha de realización de este informe no se cuenta con los resultados del censo 2022, los datos del RENAPER son los más actualizados, pero no incluyen la migración no documentada.

¹³¹ Véase RENAPER https://estadisticas.renaper.gob.ar/app_extranjeros/

¹³² Debandi, N., Nicolao, J. y Penchaszadeh, A. P. (Coords.) (2021) Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020. CONICET, 169 páginas. ISBN 9789506921774. Disponible en: <https://redderechoshumanos.conicet.gov.ar/material-tecnico/>



no incorporan personas migrantes que no tengan la documentación (en general por desconocimiento o poco interés) y la relevancia que tiene el mercado laboral informal en general.

Tabla 1: Indicadores migratorios Argentina

Indicadores migratorios	Valor	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	3033786	2022	RENAPER
Proporción de población migrante en el país	5,4%	2022	ONU
Principales nacionalidades			
Paraguay	29,67%	2022	RENAPER
Bolivia (Estado Plurinacional)	21,71%	2022	RENAPER
Perú	9,54%	2022	RENAPER
Venezuela (República Bolivariana)	7,27%	2022	RENAPER
Chile	7%	2022	RENAPER
Cantidad de emigrantes	1076148	2020	ONU
Proporción de emigrantes	2,3%	2020	Estimación propia

Fuente: Renaper 2022¹³³; ONU 2020.

Trabajo y migración

Como en la mayor parte de los países de la región la población migrante se concentra en las edades activas, aun cuando la Argentina presenta una proporción de personas migrantes mayores fruto de la migración histórica del país. La proporción de trabajadores migrantes es del seis por ciento para 2022 en Argentina, valor inferior que otros países de la región y al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)¹³⁴.

Del mismo modo que lo que ocurre en la mayor parte de los países de la región, las personas migrantes presentan tasas de actividad y de empleo superiores que la población nacional, dato que se mantiene a lo largo de los años a excepción del período pandémico en que se equipararon¹³⁵, mostrando un alto nivel de fragilidad del sistema laboral para la población migrante. Las restricciones durante la pandemia y la crisis económica asociada, tuvo un impacto directo en la población migrante, cuyo perfil ocupacional tiene alta concentración en la rama de construcción, en el caso de los varones, y en el trabajo doméstico, en el caso de las mujeres¹³⁶. Según los datos de la Encuesta Nacional Migrante de Argentina, el 53 por ciento de las personas migrantes perdió parcial o totalmente sus ingresos ante la llegada del Covid 19.

Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (2022), se estima que el 6,1 por ciento de las personas trabajadoras en Argentina es migrante¹³⁷. En relación a la participación en la fuerza de trabajo, la tasa es levemente inferior en migrantes (61,4) que en nacionales (62,7) y se mantiene una tasa de empleo similar para el 2022, reduciéndose la brecha entre ambos grupos en relación a estudios previos¹³⁸.

¹³³ Datos disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/renaper/estadistica-de-poblacion/informes-provinciales>

¹³⁴ BID (2023) ¿En qué situación están los migrantes en América Latina y el Caribe?: mapeo de la integración socioeconómica

¹³⁵ OIM (2021) Impacto de la pandemia por COVID 19 en las condiciones de vida de las personas migrantes en la República Argentina Disponible en: <https://argentina.iom.int/es/resources/impacto-de-la-pandemia-por-covid-19-en-las-condiciones-de-vida-de-las-personas-migrantes-en-la-republica-argentina>

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ Véase <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

¹³⁸ OIM (2021) Impacto de la pandemia por COVID 19 en las condiciones de vida de las personas migrantes en la República Argentina Disponible en: <https://argentina.iom.int/es/resources/impacto-de-la-pandemia-por-covid-19-en-las-condiciones-de-vida-de-las-personas-migrantes-en-la-republica-argentina>

En 2022 se ha podido observar una recuperación en el mercado de trabajo, alcanzándose los valores prepandemia y mejorándose la tasa de desocupación que se posiciona en un 5,5 por ciento para 2022 en el caso de las personas migrantes, un punto menos que la de nacionales.

Tabla 2: Indicadores laborales Argentina

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		6,10%	2022	EPH-INDEC
Tasa de participación	62,7	61,4	2022	EPH-INDEC
Tasa de empleo	58,40	58,0	2022	EPH-INDEC
Tasa de desocupación	6,80	5,5	2022	EPH-INDEC
Tasa de empleo informal	35,30	42,2	2022	EPH-INDEC

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH 2022¹³⁹.

En Argentina el trabajo informal ocupa un peso relevante no solo entre la población migrante, pero ésta se ve mayormente expuesta a la inestabilidad, precariedad laboral o desempleo que la población nacional. La estimación de trabajo informal realizada a partir de los datos disponibles muestra que el 42,2 por ciento de las personas migrantes se encuentra en la informalidad. Este es un dato que impacta de manera directa con las posibilidades para el acceso a la seguridad social.

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de la salud

La seguridad social en Argentina se centra en el sistema previsional que incluye la cobertura de los riesgos sociales asociados a la vejez, invalidez y fallecimiento, e incorpora la cobertura de salud, las asignaciones familiares, desempleo y riesgos de trabajo. Se encuentra estructurado alrededor de esquemas prestacionales de carácter contributivo y no contributivo¹⁴⁰. Es relevante adelantar que si bien la seguridad social incluye el acceso a la salud a través de un seguro de salud (obra social), el sistema de salud cuenta con autonomía presupuestaria y se propone como un servicio universal complementario a la seguridad social.

En el año 2008 se sancionó la Ley N° 26.425 que establece el Sistema Integrado Previsional Argentino¹⁴¹ (en adelante, "SIPA") cuya autoridad principal es la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este organismo se ocupa de administrar los programas de jubilaciones y pensiones contributivas nacionales, además de tener a su cargo las asignaciones y subsidios familiares para trabajadores activos pasivos, las prestaciones de desempleo, pensiones no contributivas y otros programas de carácter social como la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación por Embarazo (AUE)¹⁴².

El sistema previsional argentino viene experimentando cambios en su estructura en la última década, con una ampliación de cobertura significativa, así como de gasto. La mayor barrera para su acceso se debe a la exigencia de al menos 30 años de aportes, dejando afuera a todas las personas que no logran cubrir este período, entre ellas muchas personas migrantes que han desarrollado parte de su trayecto laboral en otros países¹⁴³. Para compensar estas dificultades el Estado argentino viene implementando

¹³⁹ Datos disponibles en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

¹⁴⁰ CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 212; Los sistemas de pensiones en América Latina Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19; Alberto Arenas de Mesa

¹⁴¹ Además del SIPA, el sistema de pensiones contempla diversos regímenes independientes para poblaciones específicas: Caja de la Fuerzas Armadas, Caja de la Policía Federal, Caja de la Gendarmería Nacional, Caja de la Prefectura Naval, Caja del Servicio Penitenciario Federal, más de 80 cajas de previsión y seguridad social para profesionales, 22 cajas de empleados municipales, 24 cajas de compensación o complementarias y 13 cajas de empleados provinciales (Cetrángolo y Curcio, 2009; Cetrángolo y Folgar, 2018). Adicionalmente, la legislación permite el establecimiento de nuevos regímenes y cajas complementarias

¹⁴² CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 212; Los sistemas de pensiones en América Latina Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19; Alberto Arenas de Mesa

¹⁴³ CIPPEC (2023) Reordenamiento del sistema previsional argentino. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/09/Documento-3-0-Reordenamiento-del-sistema-previsional-argentino.pdf>



recurrentemente “*moratorias*” que permiten compensar los treinta años de contribución requeridos mediante distintas estrategias. Por otro lado, en 2016 se crea mediante la Ley 27.260, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) que universaliza el acceso al sistema previsional incorporando el componente no contributivo.

El aporte al sistema es realizado por las personas con trabajo formal (relación de dependencia) o independientes, entre los cuales se incluye el personal de servicio doméstico (trabajadoras de casas particulares) entre quienes la proporción de personas migrantes es muy alto: “*Del total de personas que aportan, 6,8 millones trabajan en relación de dependencia (70%), 416.000 realizan trabajo doméstico remunerado (4%), mientras que, entre los trabajadores y las trabajadoras independientes, hay 484.000 que lo hacen en forma autónoma (5%) y 2,1 millones son monotributistas (22%)*”¹⁴⁴.

En lo que respecta al sistema de salud, éste se encuentra conformado por el sistema público, el de seguro social u obras sociales, y el privado. El sistema público de salud está centrado en la institución hospitalaria¹⁴⁵. Por otra parte, la Ley N°25.871¹⁴⁶ dispone el acceso a la salud, a la asistencia social o sanitaria que las personas migrantes lo requieran, independientemente de su condición migratoria.

Con relación al sistema público de salud, si bien Argentina no cuenta con normativa específica que regule el acceso a la salud, se ha adoptado la Ley N°26.529¹⁴⁷ sobre Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud. Asimismo, Argentina cuenta con la Ley N°26.657 sobre salud mental¹⁴⁸ y, a su vez, existen diversos marcos legales relacionados con determinadas patologías o para la atención ante ciertas condiciones médicas¹⁴⁹. En cuanto al acceso a la salud para personas migrantes, la Ley N° 25.871¹⁵⁰ establece que debe garantizarse de manera irrestricta, independientemente de la nacionalidad o condición migratoria.

En cuanto a las barreras para el acceso a la salud de personas migrantes en Argentina, se identificó que el principal obstáculo suele vincularse con la necesidad de presentar DNI para la atención médica u otro trámite en el sistema de salud, aun cuando esto no es exigido legalmente. En la mayoría de los casos, tal situación se debe a discriminación frente a personal administrativo o en virtud de la falta de información sobre la normativa vigente por parte del personal de salud¹⁵¹.

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

En primer lugar, para analizar la participación de las personas migrantes en el sistema de seguridad social es relevante recuperar los indicadores laborales presentados previamente que dan cuenta de una participación activa de la población migrante en el mercado laboral, pero con una mayor propensión a la informalidad. Es decir, con menor capacidad de formar parte del sistema de seguridad social y por consiguiente acumular los años de aportes necesarios para obtener la pensión por vejez. En este sentido, la tasa de formalidad (proporción de cotizantes sobre población ocupada) de la población migrante es más de seis puntos porcentuales inferior al de la población general. En forma congruente, la proporción de migrantes en el sistema de seguridad social (4,9%) es inferior a lo esperado en términos proporcionales, teniendo en cuenta que el peso poblacional migrante actual es superior y que es aún más relevante en las edades activas.

¹⁴⁴ Ibidem

¹⁴⁵ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Estudio sobre acceso a servicios sociales de las personas migrantes en la República Argentina; 2019; pp. 31-32

¹⁴⁶ Ley de Migraciones N°25.871 (2003); Disponible en: <https://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

¹⁴⁷ Ley N°26.529 sobre Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud; Disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160432/norma.htm>

¹⁴⁸ Ley N°26.657 de Salud Mental; Disponible en: <https://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175977/norma.htm>

¹⁴⁹ Programa de Asistencia Integral para pacientes con HIV, Cáncer y Patologías Multirresistentes (PACI) a través de la Resolución 480/2000; Disponible en: <https://e-legis-ar.msal.gov.ar/htdocs/legislad/migration/html/3417.html>

¹⁵⁰ Ley de Migraciones N° 25.871 (2003); Disponible en: <https://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

¹⁵¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Estudio sobre acceso a servicios sociales de las personas migrantes en la República Argentina; 2019; pp. 34-35. Esta información fue también confirmada por el Servicio Jesuita Migrante y por la CTA, ambas instituciones entrevistadas en el marco de este estudio.



Sin embargo, a pesar de estas dificultades, según datos obtenidos en 2019 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la cobertura del sistema de pensiones para la población migrante, es decir las personas que reciben una jubilación estando en edad jubilatoria, es superior al 90 por ciento, presentando una cobertura casi universal¹⁵².

Tabla 3: Indicadores de seguridad social migrantes. Argentina

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	25,60%	2021	ANSES
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	57,72%	2022	EPH 2022. Cálculo propio
Cobertura de salud - total país	100,0%	2022	ANSES
Cobertura de salud - población migrante	98,00%	2022	ANSES
Cobertura sistema previsional - total país	95,0%	2022	ANSES
Cobertura sistema previsional - migrantes	93,00%	2019	OIM Gasto social
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	2,40%	2019	OIM Gasto social

Fuente: EPH 2022¹⁵³ y OIM, 2019¹⁵⁴.

Según la normativa no existen condiciones específicas o barreras formales para el acceso a la jubilación o pensiones para la población migrante en Argentina, sin embargo, deben contar con los mismos requisitos de años de aportes que la población nacional (30 años), la cual puede ser compleja para algunas personas en función de sus trayectorias migrantes¹⁵⁵. Con relación a las moratorias, que es el mecanismo idóneo para el acceso al derecho previsional de quienes no cumplen con este requisito, se añade la condición de contar con DNI argentino y un mínimo de 30 años de residencia en el país, lo cual deja afuera a muchas personas que ingresaron al país con edad más avanzada y no logran cubrir este requisito.

A partir de la sanción de la Ley 25.871 de política migratoria argentina mencionada previamente y de la implementación de diversos programas e iniciativas de regularización se facilitó el acceso de personas migrantes mayores al sistema formal de trabajo incidiendo asimismo en el acceso al sistema de seguridad social (OIM, 2020). El caso de las mujeres migrantes, sin embargo, requiere especial atención.

En Argentina un 30 por ciento de las mujeres migrantes ocupadas se desempeña en el trabajo doméstico remunerado. Esta cifra contrasta con la proporción de mujeres nacionales que se ocupan en este sector, que llega al 12 por ciento. Por otro lado, las mujeres presentan tasas de trabajo no registrado mucho más altas (48%) que los varones migrantes (34%) o que sus pares mujeres nacionales (34%). Argentina viene llevando a cabo importantes iniciativas para mejorar la situación de las trabajadoras domésticas. En 2013 se adoptó la Ley No. 26.844 que las equipara en casi todos los aspectos al resto de los trabajadores asalariados y recientemente se han incorporado moratorias e iniciativas que facilitan el acceso a la jubilación.

Muy recientemente, por medio del Decreto N° 7/2023, se modificaron los requisitos de acceso a las pensiones por invalidez, los cuales constituían barreras para el acceso de las personas migrantes al sistema previsional contributivo. En particular, se redujo de 20 a 10 años el tiempo de residencia en

¹⁵² Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Estudio sobre acceso a servicios sociales de las personas migrantes en la República Argentina; 2019; pp. 34-35.

¹⁵³ Datos disponibles en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

¹⁵⁴ OIM (2019) Condiciones de vida de migrantes en la República Argentina <https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/2367>

¹⁵⁵ OIM (2019) Escenario base para el seguimiento de los ODS vinculados a las condiciones de vida de los migrantes a través del gasto público social nacional <https://argentina.iom.int/sites/g/files/tmzbd1901/files/documents/2018-escenarios-base-para-el-seguimiento-de-los-ods.pdf>



el país requerido para poder recibir esas pensiones. Además, establece que, tras cumplir tres años en Argentina, niñas y niños podrán acceder a dicho derecho, incorporando a mayor población al régimen de pensiones. Sin embargo, al mantenerse un plazo de permanencia requerido, arbitrario y sin justificación en la norma, se sostiene una diferenciación con quienes nacieron en el país.

Finalmente, en relación a las asignaciones familiares no contributivas, como la AUH y AUE, existen algunas condicionalidades específicas para población migrante, como la exigencia de que el niño, niña o adolescente sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud; y en el caso de las mujeres embarazadas para la obtención de la AUE se establece que la persona sea argentina nativa o por opción, naturalizada o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud¹⁵⁶.

Ahora bien, más allá de lo previsto en las distintas normas que regulan los derechos a la seguridad social y a la salud, se logran identificar algunas barreras prácticas en el ejercicio de estos derechos por parte de la población migrante en el país. Así, por ejemplo, la falta de regularización migratoria sigue siendo un obstáculo insalvable para el acceso al mercado formal de trabajo, e impacta directamente en el aumento de la informalidad laboral¹⁵⁷. Como fuera señalado, las personas provenientes de países del MERCOSUR encuentran más facilidades para el acceso a la documentación, sin embargo, distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan con esta población¹⁵⁸, mencionaron que quienes ingresaron durante los meses de pandemia en los cuales las fronteras se encontraban cerradas, no han logrado al día de hoy regularizar su situación migratoria. A su vez, hay una población extra MERCOSUR, como por ejemplo la senegalesa, que pudo obtener la regularización por un período determinado de tiempo pero luego quedó nuevamente en situación irregular, lo que produjo que la salida laboral sea la venta ambulante u otro tipo de trabajos no registrados¹⁵⁹.

A su vez, fue señalada que la difícil situación económica actual impacta en las posibilidades de acceso al mercado laboral formal tanto para la población migrante como para la nacional, sin embargo, la vulnerabilidad de la persona migrante agrava esta situación¹⁶⁰.

Por otro lado, fue señalada la gran falta de información de las personas migrantes para el acceso a la seguridad social, de esta manera, por ejemplo, muchas personas caen en manos de gestores que les ofrecen realizar los trámites de jubilación a cambio de valores exuberantes, pero en realidad lo que terminan consiguiendo es el acceso a la Pensión Única para Adultos Mayores (PUAM), programa que ya fue mencionado en este apartado que, como no tiene el requisito de los años de aporte como la jubilación resulta más sencillo de obtener, pero también los montos son muy inferiores¹⁶¹.

Asimismo, fue también identificada como barrera la poca difusión de los acuerdos bilaterales de seguridad social que ha firmado el país. Por ejemplo, fue señalado que el Acuerdo entre Argentina y Perú para trabajadores migrantes, que permite que los aportes realizados en un país sean contemplados en el otro, es muy poco conocido, utilizado y por ende implementado, y que por este motivo muchas personas migrantes no acceden a los beneficios que esta norma reconoce¹⁶².

Respecto del derecho a la salud, fue señalado por población migrante que en los últimos años presenciaron situaciones de discriminación y xenofobia en los centros de atención que antes no habían

¹⁵⁶ OIM (2019) Escenario base para el seguimiento de los ODS vinculados a las condiciones de vida de los migrantes a través del gasto público social nacional <https://argentina.iom.int/sites/g/files/tmzbdl901/files/documents/2018-escenarios-base-para-el-seguimiento-de-los-ods.pdf>

¹⁵⁷ A su vez, conforme fuera señalado por la Oficina Nacional de la OIM, en el marco de la entrevista llevada a cabo para este estudio, la pandemia produjo un impacto muy negativo en la población migrante, que perdió empleos formales, estuvo en situación de inactividad laboral y se vio forzada a la informalidad para poder sostener algún ingreso económico.

¹⁵⁸ Esto fue señalado por un representante del Servicio Jesuita de Migrantes (SJM) entrevistado en el marco de este estudio.

¹⁵⁹ La situación de extrema vulnerabilidad de la comunidad senegalesa fue mencionada por la representante de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), entrevistada en el marco de este estudio. Desde dicha institución se encuentran trabajando en la promoción de la salida laboral de esta población y en articulaciones para el apoyo a la regularización migratoria.

¹⁶⁰ Esta situación fue confirmada por las tres personas entrevistadas en el marco de este estudio, el SJM, la CTA y la Oficina Nacional de la OIM.

¹⁶¹ La representante de la CTA mencionó esta situación como un grave obstáculo que están procurando prevenir con servicios de asesoramiento a esta población desde el sector sindical.

¹⁶² De la misma manera, la CTA señaló que existen Acuerdos Bilaterales de Seguridad Social que por falta de difusión e información no se implementan.



sufrido (expresiones como “*volvete a tu país, que te atiendan allá*”)¹⁶³. Esto se vería exacerbado en algunas provincias, en las cuales existen discursos que señalan la necesidad de cobrar la atención de la salud de la población migrante. En el mismo sentido, fue mencionado el caso de tratamientos complejos de niños y niñas que han nacido en la Argentina, pero cuyos padres se encuentran en situación irregular, que han sido víctimas de situaciones de xenofobia por parte de servidores públicos que se negaban a avanzar con los trámites para la atención por la situación migratoria señalada¹⁶⁴.

Por otro lado, también se identificaron problemas con el sistema de turnos en la atención de la salud, ya que el trámite es virtual y eso, en determinados casos, constituye una traba concreta por la falta de alfabetización digital. Esto sumado a los déficits en la oferta del sistema de salud, que pos-pandemia se ha visto más complicado, y los turnos tienen una enorme demora y las prestaciones no siempre son de alta calidad¹⁶⁵.

¹⁶³ Una persona migrante venezolana, entrevistada en el marco de este estudio, señaló haber sido víctima de situaciones de discriminación y xenofobia en distintos momentos en los cuales accedió a centros de salud. Mencionó, asimismo, que estas situaciones se volvieron más frecuentes los últimos años.

¹⁶⁴ La CTA relató con mucha preocupación esta situación.

¹⁶⁵ Tanto el SJM como la CTA identificaron como un obstáculo el déficit en la calidad de la atención en salud, las grandes demoras en la obtención de los turnos y las complejidades de la digitalización. Igualmente, es importante remarcar que no fueron señalados obstáculos en la atención en emergencia, que es universal y no se encuentra condicionada por la situación migratoria.



Panorama migratorio

Pese a los intentos por parte de las autoridades bolivianas de promover la migración hacia el país durante el siglo XX, dichas cifras no llegaron a ser significativas. Entre los censos de 1976 y 2001, las personas migrantes representaban el uno por ciento de la población, sin superar las 100.000 personas. Las principales nacionalidades de migrantes en dicho período eran argentina, brasileña y peruana¹⁶⁶.

Por el contrario, la emigración constituyó un fenómeno relevante en el panorama migratorio de Bolivia, teniendo en cuenta que a 2011, ya se estimaba que más de 700.000 personas de nacionalidad boliviana se encontraban viviendo fuera del país y, fundamentalmente, en Argentina, Brasil y España¹⁶⁷.

Desde 2018 y, en especial, a partir de 2021, el contexto vinculado con la movilidad humana en el Estado Plurinacional de Bolivia se ha visto afectado por la crisis humanitaria y el desplazamiento masivo de personas de nacionalidad venezolana. En ese sentido, a agosto de 2023 la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de la República Bolivariana de Venezuela reportó un total de 15.854 personas refugiadas, migrantes y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado/a¹⁶⁸.

Por otra parte, a diferencia del contexto humanitario en otros países del Cono Sur, el Estado Plurinacional de Bolivia se caracteriza por ser país de tránsito para la población venezolana, transformándose paulatinamente en país de destino¹⁶⁹. A agosto de 2023, la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de la República Bolivariana de Venezuela estimó un aproximado de 82.000 personas en tránsito a través del Estado Plurinacional de Bolivia hacia otros países. Asimismo, a partir del análisis conjunto de necesidades llevado a cabo por la Plataforma, se identificó que la población venezolana atraviesa diversos riesgos de protección durante el tránsito a lo largo de los distintos países de la región, incluyendo amenazas contra su integridad física debido a condiciones climáticas adversas, limitada infraestructura estatal en los puntos de frontera, presencia de grupos criminales organizados en el tráfico y trata de personas¹⁷⁰.

Las principales necesidades de la población venezolana que se encuentra en el Estado Plurinacional de Bolivia se vinculan con el acceso a agua potable, alimentación, alojamiento, transporte seguro y servicios de emergencia sanitaria. Según reportado por la Plataforma, el 75 por ciento de las personas de nacionalidad venezolana, tanto en tránsito como residiendo en el país, enfrentan necesidades específicas de protección, siendo las mujeres embarazadas o en período de lactancia, niñas, niños y adolescentes, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad quienes se ven exponencialmente afectadas/os¹⁷¹.

El panorama migratorio en el Estado Plurinacional de Bolivia ha resultado complejo para la población venezolana en virtud de una percepción negativa y un aumento de la discriminación y xenofobia en las principales ciudades de frontera y de recepción de personas migrantes y refugiadas, como el Alto y La Paz¹⁷².

¹⁶⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio Bolivia 2011; 2012; Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_de_bolivia.pdf; pp. 29-35.

¹⁶⁷ Íd.; pp. 35-39.

¹⁶⁸ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela; Mapa de Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región; Agosto de 2023; Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-ago-2023>. Según informado en el reporte, "estas cifras representan la suma de refugiados, migrantes y solicitantes de asilo venezolanos notificados por los gobiernos de acogida. No implican necesariamente la identificación individual, ni el registro de cada individuo, y pueden incluir un grado de estimación, según la metodología de procesamiento de datos estadísticos de cada gobierno, a veces en colaboración con las Plataformas nacionales de R4V".

¹⁶⁹ Según datos DTM de 2021, el 49% de la población venezolana encuestada se encontraba residiendo o tenía la intención de residir en el Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en: <https://dtm.iom.int/reports/bolivia-monitoreo-de-flujo-de-la-poblacion-venezolana-en-bolivia-ronda-1-2021?close=true>

¹⁷⁰ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela; Análisis de Necesidades de Refugiados y Migrantes; septiembre de 2023; Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/rmna-2023-analisis-de-necesidades>; p. 245.

¹⁷¹ Íd.; pp. 245-246.

¹⁷² Íd.; p. 246.

Tabla 4: Indicadores migratorios Estado Plurinacional de Bolivia¹⁷³

Indicadores migratorios	Valor	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	160535	2019	ONU
Proporción de población migrante en el país	1,40%	2019	ONU
Principales nacionalidades			
Argentina	29,03%	2019	ONU
Brasil	17,47%	2019	ONU
España	8,28%	2019	ONU
Perú	7,66%	2019	ONU
México	6,48%	2019	ONU
Cantidad de emigrantes	878211	2019	ONU
Proporción de emigrantes	7,60%	2019	ONU

Fuente: ONU¹⁷⁴

En cuanto a la migración extrarregional sur-norte, en el período enero-agosto de 2021, la Dirección General de Migración (DIGEMIG) reportó un total de 5.814 personas de nacionalidad haitiana en tránsito por el Estado Plurinacional de Bolivia. En agosto de 2021, se identificaron ingresos de seis a 10 grupos de alrededor de 10 personas haitiana cada uno, cruzando la frontera de Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia y el 90 por ciento de forma irregular¹⁷⁵.

En lo atinente al marco normativo, la Constitución Política del Estado¹⁷⁶ establece lo siguiente en su artículo 14, inciso 6 “Las extranjeras y los extranjeros en el territorio boliviano tienen los derechos y deben cumplir los deberes establecidos en la Constitución, salvo las restricciones que ésta contenga”.

Por otra parte, la Ley de Migración N°370¹⁷⁷ adopta un enfoque de derechos por medio del artículo 12, inciso 1, en el que dispone que “las personas migrantes extranjeras gozarán en igualdad de condiciones que las nacionales, de los derechos reconocidos en la Constitución Política del Estado, las leyes y los Instrumentos Internacionales de los cuales el Estado Boliviano sea parte”.

A pesar del marco normativo sobre migración para promover el acceso a derechos de las personas migrantes, incluyendo el proceso de regularización impulsado por las autoridades durante 2021-2022¹⁷⁸, a fines de 2022 más de 6.000 personas (en especial, de nacionalidad venezolana) se encontraban en situación migratoria irregular debido a la imposibilidad para cumplir con requisitos de documentación, los costos de las tasas y el cierre del sistema de asilo para registrar nuevas solicitudes o resolver las pendientes¹⁷⁹. A agosto de 2023, el 57 por ciento de la población venezolana en el Estado Plurinacional de Bolivia se encontraba en situación migratoria irregular¹⁸⁰.

¹⁷³ Los datos volcados en cada tabla y/o gráfico son los más actualizados encontrados en las distintas fuentes consultadas, información oficial del Estado y organismos internacionales.

¹⁷⁴ Los datos son la información más reciente obtenida a partir de repositorios y fuentes confiables. Disponible en: https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-01/estadisticas_sobre_migracion_en_bolivia.pdf

¹⁷⁵ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Migraciones Sur-Norte desde Sudamérica: Rutas, vulnerabilidades y contextos del tránsito de migrantes extrarregionales; 2022; Disponible en: https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/oim_migraciones-sur-norte-desde-suramerica.pdf; p. 16.

¹⁷⁶ Constitución Política del Estado (2009); Disponible en: https://www.minedu.gob.bo/files/documentos-normativos/leyes/nueva_constitucion_politica_del_estado.pdf.

¹⁷⁷ Ley de Migración N°370 (2013) junto con el Decreto Supremo N°1.923 y las modificaciones contempladas bajo la Ley N°997 (2017); Disponible en: <https://migracion.gob.bo/nodo/154>.

¹⁷⁸ Decreto Supremo N°4.576 (2021) que permite de manera excepcional la regularización migratoria de personas extranjeras que se encuentran en territorio boliviano en situación irregular; Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/4576#:~:text=25%20DE%20AGOSTO%20DE%202021,establacer%20sus%20condiciones%20y%20requisitos>.

¹⁷⁹ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela; Análisis de Necesidades de Refugiados y Migrantes; septiembre de 2023; Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/rmna-2023-analisis-de-necesidades>; p. 255-256.

¹⁸⁰ Íd.; p. 26.



Trabajo y migración

En lo que respecta al acceso a empleo para personas migrantes en el Estado Plurinacional de Bolivia, bajo el artículo 12, inciso 4, de la Ley de Migraciones N°370¹⁸¹, se contempla que se garantizan los derechos “al trabajo, a la seguridad social, a los servicios y prestaciones sociales básicas; a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, de acuerdo a lo previsto en esta Ley”.

Asimismo, el Título IX de esa misma Ley rige en materia de protección laboral para trabajadores/as migrantes, disponiendo bajo el artículo 48, inciso 1, que “las personas migrantes extranjeras admitidas y autorizadas en el Estado Plurinacional de Bolivia, con permanencia transitoria, temporal o definitiva, podrán desarrollar toda tarea o actividad remunerada o lucrativa, por cuenta propia o en relación de dependencia, gozando de la protección y derechos de las leyes que rigen el régimen laboral y de seguridad social”. Por el contrario, quienes se encuentran en calidad de turistas o visitantes no podrán llevar a cabo dichas actividades, salvo autorización expresa de la Dirección General de Migración, tal como establece el artículo 51.

Por otra parte, el artículo 48, inciso 2, consagra que “las empleadoras y los empleadores están obligados al cumplimiento estricto de la legislación laboral vigente y no se afectarán los derechos adquiridos ni los beneficios sociales que correspondan a las personas migrantes extranjeras, por el trabajo que habrían prestado, cualquiera sea su condición migratoria”. Por su parte, el artículo 49, inciso 6 “En caso de salida obligatoria del país, la trabajadora o el trabajador migrante deberá recibir el pago de los salarios devengados, beneficios sociales y otras prestaciones que se le adeuden”.

Finalmente, los artículos 49 y 50 incluyen un amplio reconocimiento detallado de los derechos de las personas trabajadoras migrantes, promoviendo un marco de protección contra la explotación laboral.

No obstante, la Ley General del Trabajo del Estado Plurinacional de Bolivia establece en su artículo 3 que “en ninguna empresa o establecimiento, el número de trabajadores extranjeros podrá exceder del 15 por ciento del total y comprenderá exclusivamente a técnicos. El personal femenino tampoco podrá pasar del 45 por ciento en las empresas o establecimientos que, por su índole, no requieran usar del trabajo de ésta en una mayor proporción. Se requiere ser de nacionalidad boliviana para desempeñar las funciones de Director, Administrador, Consejero y Representante en las instituciones del Estado, y en las particulares cuya actividad se relacione directamente con los intereses del Estado, particularmente en el orden económico y financiero”¹⁸².

Debido al panorama migratorio descrito anteriormente y considerando que, a agosto de 2023, el 57 por ciento de la población venezolana con vocación de permanencia en el Estado Plurinacional de Bolivia se encontraba en situación migratoria irregular y, entre el período enero a agosto de 2023, 82.000 personas transitaron hacia otros países, existen serias barreras para el acceso a empleo formal.

Tal como reportado por la Plataforma de Coordinación Interagencial, a agosto de 2023, se estima que el 90 por ciento de la población refugiada y migrante se encuentra en el sector informal de trabajo bajo condiciones riesgosas y precarias, accediendo a empleos de venta ambulante, construcción, limpieza y mantenimiento. Por otra parte, quienes han logrado acceder a empleos formales, han reportado diferentes situaciones de explotación laboral sin contar con información sobre sus derechos, incluyendo mecanismos de protección de derechos y de acceso a la justicia¹⁸³.

¹⁸¹ Ley de Migración N°370 (2013) junto con el Decreto Supremo N°1.923 y las modificaciones contempladas bajo la Ley N°997 (2017); Disponible en: <https://migracion.gob.bo/node/154>.

¹⁸² Ley General del Trabajo de 1942. Disponible en <https://www.oas.org/dil/Migrants/Bolivia/Ley%20general%20del%20trabajo%20del%208%20de%20diciembre%20de%201942.pdf>

¹⁸³ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela; Análisis de Necesidades de Refugiados y Migrantes; septiembre de 2023; Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/rmna-2023-analisis-de-necesidades>; p. 252.



Tabla 5: Indicadores laborales Estado Plurinacional de Bolivia¹⁸⁴

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		0,90%	2013	CEPAL -OIT
Tasa de participación	66,70%	56,00%	2013	CEPAL -OIT
Tasa de empleo	64,97%	55,44%	2013	Calc. Propio
Tasa de desocupación	2,60%	1,00%	2013	CEPAL -OIT
Tasa de empleo informal	80,00%	73,00%	2013	OIT

Fuente: CEPAL-OIT 2017¹⁸⁵, OIT¹⁸⁶. En el caso de empleo informal la información de total país corresponde al año 2022.

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

En lo que respecta a la seguridad social, el artículo 45 de la Constitución no hace referencia a la universalidad en su acceso, disponiendo en su inciso 1 que “todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a acceder a la seguridad social”. Por su parte, el inciso 3 contempla que “el régimen de seguridad social cubre atención por enfermedad, epidemias y enfermedades catastróficas; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales”.

En lo referente a su funcionamiento y modalidad, el Estado Plurinacional de Bolivia contempla un sistema de largo plazo y uno de corto plazo, cuyas autoridades competentes son, respectivamente, el Instituto Boliviano de Seguridad Social y la Autoridad de Supervisión de la Seguridad Social de Corto Plazo.

Con respecto a la seguridad social de largo plazo, el artículo 2 de la Ley de Pensiones N° 065/2010¹⁸⁷ establece que: “el Sistema Integral de Pensiones, está compuesto por:

- El Régimen Contributivo que contempla la Prestación de Vejez, Prestación de Invalidez, las Pensiones por Muerte derivadas de éstas y Gastos Funerarios.*
- El Régimen Semi-contributivo, que contempla la Prestación Solidaria de Vejez, Pensión por Muerte derivada de éstas y Gastos Funerarios.*
- El Régimen No Contributivo, que contempla la Renta Dignidad y Gastos Funerales.”*

Por otra parte, el artículo 5 del Código de Seguridad Social¹⁸⁸ dispone que “el régimen de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales a corto plazo será financiado en su totalidad con el aporte patronal del diez por ciento (10%) del total ganado se sus asegurados. Su administración corresponderá a las cajas básicas del Seguro Social. Se establece el aporte estatal del uno por ciento (1%) sobre el total ganado de los asegurados del país, destinado a financiar los desajustes presupuestarios que eventualmente se presenten en los diferentes entes gestores”.

Con relación al acceso a la salud, el Ministerio de Salud y Deportes es la autoridad competente y rigen la Ley N°1.152¹⁸⁹ y el Decreto Supremo N°3.813¹⁹⁰. Se encuentra garantizado, tanto bajo la Constitución como en la normativa sanitaria y de migraciones, el acceso universal y gratuito a todos los servicios de salud, incluyendo la Política Nacional de Salud Familiar Intercultural (SAFICI) y el Sistema Único de Salud (SUS).

¹⁸⁴ Los datos volcados en cada tabla y/o gráfico son los más actualizados encontrados en las distintas fuentes consultadas, información oficial del Estado y organismos internacionales.

¹⁸⁵ CEPAL-OIT (2017) Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f5acd55-4ef8-45c3-aeef-2b2394b63207/content>

¹⁸⁶ https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_839278/lang-es/index.htm

¹⁸⁷ Ley de Pensiones N°065/2010; Disponible en: <https://www.asuss.gob.bo/leyes-y-decretos/>

¹⁸⁸ Código de Seguridad Social (1956); Disponible en: <https://www.asuss.gob.bo/leyes-y-decretos/>

¹⁸⁹ Ley N°1.152 (2019); Disponible en: <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/1152>.

¹⁹⁰ Decreto Supremo N°3.813 (2019); Disponible en: <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/3813>.



Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

A nivel normativo no existen barreras para el acceso a la seguridad social por parte de las personas migrantes y, en ese sentido, bajo el artículo 12 II, inciso 4, se reconoce dicho derecho en igualdad de condiciones que la población nacional.

Asimismo, el artículo 6 del Código de Seguridad Social¹⁹¹ contempla a las personas migrantes dentro de su ámbito de aplicación, disponiendo que “el Código de Seguridad Social es obligatorio para todas las personas nacionales o extranjeras, de ambos sexos, que trabajan en el territorio de la República y prestan servicio remunerado para otra persona natural o jurídica, mediante designación, contrato de trabajo o contrato de aprendizaje, sean éstos de carácter privado o público, expresos o presuntos”. Por su parte, el capítulo III de la Ley de Pensiones establece el procedimiento para personas extranjeras, incluyendo la obligación de contribuir y la transferencia de capital acumulado.

Ahora bien, dado que para acceder al sistema de seguridad social se requiere encontrarse en condiciones formales de empleo, las principales barreras se deben a la falta de regularidad migratoria y a las dificultades para ingresar al mercado de trabajo, tal como se detalló en las secciones anteriores.

Tabla 6: Indicadores seguridad social Estado Plurinacional de Bolivia¹⁹²

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	27,00%	2013	CEPAL -OIT
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	24,00%	2013	CEPAL -OIT
Cobertura de salud - total país	81,22%	2021	INE
Cobertura de salud - población migrante	S/D		
Cobertura sistema previsional - total país	S/D		
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: INE¹⁹³, CEPAL-OIT¹⁹⁴

En cuanto al acceso a la salud, su cobertura es universal y, bajo el artículo 5, inciso b, de la Ley N° 1.152, se detalla que las personas beneficiarias de este sistema incluirán a “las personas extranjeras que no están protegidas por el Subsector de la Seguridad Social de Corto Plazo, en el marco de instrumentos internacionales, bajo el principio de reciprocidad y en las mismas condiciones que las y los bolivianos”. El inciso c) de dicho artículo establece que también se garantiza el acceso al Subsector Público de Salud para “las personas extranjeras que se encuentran en el Estado Plurinacional de Bolivia no comprendidas en el inciso b) del presente artículo y que pertenezcan a los siguientes grupos poblacionales:

1. Mujeres embarazadas, desde el inicio de la gestación hasta los seis (6) meses posteriores al parto;
2. Mujeres respecto a atenciones de salud sexual y reproductiva;
3. Niñas y niños menores de cinco (5) años de edad;
4. Mujeres y hombres a partir de los sesenta (60) años de edad;
5. Personas con discapacidades que se encuentren calificadas de acuerdo a normativa vigente”.

¹⁹¹ Código de Seguridad Social (1956); Disponible en: <https://www.asuss.gob.bo/leyes-y-decretos/>.

¹⁹² Los datos volcados en cada tabla y/o gráfico son los más actualizados encontrados en las distintas fuentes consultadas, información oficial del Estado y organismos internacionales.

¹⁹³ <https://www.ine.gob.bo/index.php/encuesta-de-hogares-eh-2021/>

¹⁹⁴ CEPAL-OIT (2017) Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f5acdb55-4ef8-45c3-aeef-2b2394b63207/content>



Sin embargo, existen brechas en la aplicación de la normativa. El principio de reciprocidad solo se aplica en el caso de las personas de nacionalidad argentina. En cuanto a las otras nacionalidades, solo se permite el acceso al SUS a las personas migrantes que se encuentran en situación. En los últimos meses se han reportado cada vez más casos en los que los centros de salud están negando la atención a personas migrantes si no cuentan con un estatus regular¹⁹⁵.

Debido a la falta de información sobre requisitos para acceder al sistema de salud boliviano, incluyendo la cobertura de derechos, entre julio y septiembre de 2021, el Ministerio de Salud y Deportes (MSD) junto con la oficina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el Estado Plurinacional de Bolivia llevaron a cabo una “*estrategia temporal de inscripción al SUS a través del establecimiento de puntos accesibles en 24 municipios que incluyeron las nueve ciudades capitales departamentales y 13 localidades fronterizas con mayor presencia de población migrante*”¹⁹⁶.

Por último, es importante señalar que, como ha sido confirmado por las personas entrevistadas en este estudio¹⁹⁷, la población migrante que llega al Estado Plurinacional de Bolivia es un grupo que se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad. Esto tiene un impacto significativo en sus condiciones de vida, ya que el acceso a la documentación y luego la posibilidad de acceder al empleo formal y a la seguridad social presenta enormes dificultades. A su vez, el acceso a la salud también encuentra barreras en la práctica, vinculadas con la falta de oferta del propio sistema y los déficits en la atención e insumos, así como la persistencia de situaciones de discriminación, xenofobia y falta de información del personal de salud¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Información proporcionada por la Oficina Nacional de la OIM, consultada en el marco de este estudio.

¹⁹⁶ Más información disponible en: <https://migrationnetwork.un.org/practice/estrategia-para-aumentar-la-inscripcion-de-migrantes-en-el-sistema-unico-de-salud-sus#:~:text=El%20Estado%20boliviano%20garantiza%20el,comenz%C3%B3%20a%20implementarse%20en%202019>

¹⁹⁷ Esto fue señalado por Caritas Bolivia, organización entrevistada en el marco de este estudio.

¹⁹⁸ La Oficina Nacional de la OIM señaló que se percibe un limitado conocimiento normativo y de respeto y promoción de derechos de quienes atienden en el sistema de salud, hay mucha discriminación y xenofobia que limita el acceso de la población migrante.



Panorama migratorio

Brasil ha sido siempre considerado un país receptor y promotor de la movilidad humana. En particular, desde fines del siglo XIX hasta 1930 incrementó en gran medida el ingreso, superando los 4 millones de personas migrantes, principalmente de nacionalidades europeas¹⁹⁹.

A partir de la década de 1980, comenzó a diversificarse el perfil migratorio de los flujos dirigidos hacia Brasil. En ese sentido, entre 1995 y 2000 el origen de personas migrantes se constituía por las siguientes nacionalidades: paraguaya (25%); europeas (19%); otras nacionalidades latinoamericanas (17%); japonesa (14%) y estadounidense (11,6%)²⁰⁰.

Por otra parte, entre 1990 y 2000, los flujos migratorios en Brasil se asentaron en San Pablo y en Río de Janeiro. En cuanto a la estructura etaria de la migración internacional en Brasil, durante dicho período se contempló una fuerte presencia de personas jóvenes y adultas²⁰¹.

Entre 2010 y 2020 tuvieron lugar diferentes hitos que modificaron el movimiento internacional de personas hacia Brasil. Tal como describe el Informe Anual 2022 del Observatorio de Migraciones Internacionales del Departamento de Inmigraciones, que opera bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, durante la última década el perfil de personas migrantes con relación a flujos anteriores ha cambiado. Se observa un aumento de ingresos a través de la frontera norte del país, pero mayores niveles de inserción laboral en las regiones del sur y sudeste.

En particular, entre 2015 y 2020 las principales nacionalidades de personas migrantes arribando a Brasil correspondían a países del Sur Global, no sólo correspondientes a América del Sur, sino también nacionalidades como la senegalesa, congoleña, guineana, bengalí, ghanesa, y paquistaní. A partir de 2015 y hasta la actualidad también se ha observado un aumento sustancial de la migración haitiana y venezolana hacia Brasil - incluidas mujeres y niñas/os migrantes-, representando las dos principales nacionalidades de personas migrantes y consolidando la movilidad humana latinoamericana intrarregional hacia el país²⁰².

Los datos poblacionales de Brasil no se encuentran actualizados, por lo que se realizaron las estimaciones de los indicadores a partir de la información que figura en el Registro Nacional Migratorio. Estos datos pueden no tener en cuenta las movilizaciones recientes y las salidas de parte de la población migrante, pero brindan la información más actualizada posible sobre la dinámica actual de la migración en Brasil.

¹⁹⁹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio de Brasil 2009; 2009; Disponible en: https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/1454/BRL-OIM_003.pdf?sequence=1&isAllowed=y; p. 17.

²⁰⁰ Íd.; p. 18.

²⁰¹ Íd.; p.21.

²⁰² Departamento de Imigrações (Demig) y Observatório das Migrações Internacionais (OBmigra); Relatório Anual 2021; 2022; Disponible en: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>; p. 14.

Tabla 7: Indicadores migratorios Brasil

Indicadores migratorios	Valor	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	1 500 000	2020	RNM
Proporción de población migrante en el país	0,50%	2020	Estimación propia
Principales nacionalidades			
Venezuela (República Bolivariana)	18,3%	2020	RNM
Haití	9,5%	2020	RNM
Bolivia (Estado Plurinacional)	7,9%	2020	RNM
Paraguay	2,7%	2020	RNM
Portugal	2,7%	2020	RNM
Cantidad de emigrantes	3 083 255	2016	MRE
Proporción de emigrantes	1,5%	2016	Estimación propia

Fuente: RNM²⁰³ y MRE²⁰⁴

En virtud de datos provistos por el Sistema de Registro Nacional Migratorio, en 2021 se registró un total de 151.155 personas migrantes, de las cuales 67.772 (44,8%) eran mujeres, 29.795 (19,7%) niñas/os y 14.555 (9,6%) adolescentes²⁰⁵. A julio de 2023, se encontraban 477.493 personas de nacionalidad venezolana en Brasil, de las cuales 402.571 contaban con permisos de residencia²⁰⁶.

En lo atinente al marco normativo en materia migratoria, conforme con el artículo 5 de la Constitución “*todos son iguales ante la ley, sin distinción de ningún tipo, garantizando a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad*”. Además, en 2009 se adoptó el Decreto N° 6.975, incorporando el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Durante los últimos años se implementaron políticas específicas de acogimiento de personas migrantes y en 2017 se aprobó la nueva Ley de Migraciones N°13.455²⁰⁷. Según el artículo 4 de dicha Ley, “*se garantiza a los migrantes en el territorio nacional, en igualdad de condiciones con los nacionales, la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad*”, detallando luego cada derecho en particular.

Trabajo y migración

De acuerdo con los artículos 3 y 4 de la Ley de Migraciones N°13.455 (2017) se garantiza el acceso al empleo formal para personas migrantes, efectivizado desde el momento en que inician su trámite de regularización migratoria a través de una categoría de residencia. No se pudieron obtener indicadores laborales actualizados de la población migrante en Brasil, sin embargo, según los datos obtenidos la tasa de participación migrante es inferior a la de las personas nativas, del mismo modo que el empleo, presentando un comportamiento diferencial al resto de la región.

²⁰³ <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sinre-sismigra/>

²⁰⁴ <https://www.inmovilidadamericas.org/brasil>

²⁰⁵ Departamento de Imigrações (Demig) y Observatório das Migrações Internacionais (OBmigra); Relatório Anual 2022; 2023; Disponible en: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>; pp. 10-11.

²⁰⁶ R4V Brasil; <https://www.r4v.info/en/brazil>.

²⁰⁷ Departamento de Imigrações (Demig) y Observatório das Migrações Internacionais (OBmigra); Relatório Anual 2022; 2023; Disponible en: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>; p. 8.=



Tabla 8: Indicadores laborales Brasil²⁰⁸

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		0,30%	2013	CEPAL OIT
Tasa de participación	63,9%	50,8%	2013	CEPAL OIT
Tasa de empleo	59,7%	48,8%	2013	Elaboración propia
Tasa de desocupación	6,5%	3,9%	2013	CEPAL OIT
Tasa de empleo informal	37%	39%	2013	CEPAL OIT

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL-OIT²⁰⁹ y datos CEPAL²¹⁰

Según información publicada por el Observatorio de Migraciones Internacionales, de 2011 a 2021 aumentó tres veces el número de trabajadores/as migrantes formales en Brasil, pasando de 62.400 a 188.000. En cuanto a las principales nacionalidades de personas migrantes con empleo formal, consecuentemente con el panorama migratorio descrito en la sección anterior, a partir de 2015 comenzaron a aumentar las cifras correspondientes a personas haitianas y venezolanas. En 2021 el 27,8 por ciento del total de trabajadores/as migrantes formales correspondía a personas de nacionalidad haitiana y el 28,6 por ciento del total a personas de nacionalidad venezolana²¹¹.

Conforme con datos relevados por la CEPAL, si bien se identifican diferencias de empleabilidad entre la migración reciente y la histórica, Brasil es uno de los países en la región con la menor brecha entre migrantes y nacionales en el porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad. Por lo tanto, puede desprenderse que existe un nivel relevante de incorporación al mercado formal de personas migrantes de acuerdo con su nivel educativo²¹².

Sin embargo, como ha sido señalado en distintos estudios y confirmado por personas entrevistadas en el marco de esta investigación, barreras tales como el idioma, la discriminación y las dificultades en la convalidación de títulos, han dificultado el acceso a empleo formal por parte de personas venezolanas, quienes representan la principal nacionalidad de personas migrantes en Brasil²¹³.

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

Tal como establece el artículo 201 de la Constitución, el sistema de seguridad social se compone por el “Régimen General de Seguridad Social, de carácter contributivo y de afiliación obligatoria, sujeto a criterios que preserven el equilibrio financiero y actuarial, y cubrirá, en la forma prevista por la ley:

- Cobertura de incapacidad laboral temporal o permanente y vejez;
- Protección de la maternidad, especialmente de las mujeres embarazadas;
- Protección de los trabajadores en situación de desempleo involuntario;
- Subsidio familiar para dependientes de asegurados de bajos ingresos;
- Pensión por fallecimiento del asegurado, hombre o mujer, al cónyuge o conviviente y a sus dependientes.

²⁰⁸ Los datos volcados en cada tabla y/o gráfico son los más actualizados encontrados en las distintas fuentes consultadas, información oficial del Estado y organismos internacionales.

²⁰⁹ CEPAL-OIT (2017) Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f5acdb55-4ef8-45c3-aeef-2b2394b63207/content>

²¹⁰ <https://statistics.cepal.org/>

²¹¹ Id.; p. 97.

²¹² CEPAL; Inmigración e inclusión laboral y protección social según el origen y el tiempo de residencia de los migrantes en países seleccionados de América Latina; 2019; Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44679-inmigracion-inclusion-laboral-proteccion-social-segun-origen-tiempo-residencia>; p. 122.

²¹³ World Bank Group; Integration of Venezuelan Refugees and Migrants in Brazil; 2021; Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d93f1cd9-f102-57e5-b473-054761471b0d/content>; p. 45.



Por otra parte, la Ley N° 8.213 rige en la materia y establece que la seguridad social se compone por el Sistema General de Seguridad Social y el Régimen Opcional Complementario de Seguridad Social. La autoridad competente es el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), que actúa bajo la órbita del Ministério da Previdência Social²¹⁴.

El Sistema General de Seguridad Social comprende las siguientes prestaciones con respecto a la persona asegurada, tal como establece la Ley N° 8.213:

- a. jubilación por invalidez;
- b. jubilación por edad;
- c. jubilación por tiempo de aporte;
- d. jubilación especial;
- e. subsidio de enfermedad;
- f. asignación familiar;
- g. subsidio de maternidad;
- h. subsidio por accidente;
- i. salario-familia;
- j. alario-maternidad;
- k. auxilio-accidente.

El artículo 11 dispone quiénes pueden acceder a los beneficios del sistema de seguridad social y no contempla ninguna restricción legal para personas migrantes. Si bien la normativa sobre seguridad social garantiza protección para una amplia serie de riesgos cubiertos, parte de las/os trabajadoras/as quedan excluidas/os del Régimen General de la Seguridad Social por imposibilidad de cumplir con los requisitos de cotización. Así, por ejemplo, para poder acceder a una pensión completa debe haberse cotizado como mínimo durante 30 años para las mujeres y 35 años para varones; la edad mínima en este caso es de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres; y para una pensión proporcional la edad mínima es de 48 años para las mujeres y 53 los hombres y los tiempos de cotización son de 25 años para las mujeres y 30 años para los hombres.

En lo que se refiere al acceso a la salud, rige la Ley N°8.080²¹⁵, bajo la competencia del Ministerio de Salud. En Brasil, el Sistema Único de Salud se encuentra garantizado de forma universal y gratuita, sin discriminación y está compuesto por el Ministerio de Salud, los Estados y los Municipios, según lo determina la Constitución Federal²¹⁶.

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

Según lo establecido en la Ley de Migraciones, las personas migrantes tienen acceso universal al sistema de seguridad social debiendo cumplir con los mismos requisitos que la población nacional. Por lo tanto, a nivel normativo no existen barreras legales. Por otro lado, en los últimos 15 años entraron en vigor ocho convenios bilaterales y dos multilaterales, abarcando un total de trece nuevos países, entre ellos nueve naciones que representan las principales rutas migratorias brasileñas. Esto supone un salto de alrededor del 20 por ciento a más del 80 por ciento en la población de inmigrantes cubierta²¹⁷.

²¹⁴ Lei 8213 Planos de Benefícios da Previdência Social. Disponible en https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm#:~:text=Art.%201%C2%BA%20A%20Previd%C3%Aancia%20Social,daqueles%20de%20quem%20dependiam%20economicamente

²¹⁵ Ley N°8.080; Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm.

²¹⁶ Más información disponible en: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/sus>

²¹⁷ TAVARES, Marcelo Leonardo; MARTINS, Luis Lopes. Proteção previdenciária de imigrantes no Brasil: a cobertura dos acordos internacionais de cooperação previdenciária; Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 61-82; 2020. Disponible en: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p61.



A pesar de estos avances en materia normativa a partir de las entrevistas realizadas se encuentran barreras para el acceso a la seguridad social por parte de la población migrante. Algunas de ellas se vinculan con la informalidad laboral y los requisitos de cotización, impedimentos que tendrán una afectación especial para aquellas nacionalidades que no son parte de los convenios y para quienes provienen de contextos laborales anclados en la informalidad y que no logran cumplir con los años de aportes.

Cabe destacar que otra de las barreras identificadas en el marco de las entrevistas realizadas para este estudio ha sido la falta de información sobre los procesos que deben realizar las personas migrantes para acceder a la documentación que las habilite a trabajar²¹⁸. Así, por ejemplo, han mencionado que una vez que obtienen el Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) y aún más el documento de residencia, deben realizar un nuevo trámite para la obtención de la Carteira de Trabalho. Si bien la Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) está disponible en forma digital, el trámite se dificulta por falta de información disponible acerca de esta facilidad. En este sentido, la superposición de trámites dificulta muchas veces el acceso por el tiempo que deben disponer para realizarlos y porque presta a grandes confusiones a las personas. Cabe señalar, al respecto, una buena práctica que se da en la frontera norte del país, en donde la población venezolana puede realizar todos los trámites en un solo lugar, es decir, realizan el trámite de residencia, el CPF y la carteira de trabalho en una misma oficina y de una sola vez.

Tabla 9: Indicadores de seguridad social Brasil

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	37,6%	2013	CEPAL
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	15,0%	2021	OBMIGRA
Cobertura de salud - total país	100%	2023	OPS
Cobertura de salud - población migrante	100%*	2023	OPS
Cobertura sistema previsional - total país	85,1%	2015	Encuesta de hogares
Cobertura sistema previsional - migrantes	SD		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	SD		

Fuente: CEPAL 2022²¹⁹; OBMIGRA, OPS y Estudio específico sobre encuesta de hogares 2021²²⁰. (*) Solo en relación a población migrante en situación regular

Por su parte, el acceso a los programas de la seguridad social no contributiva tampoco tiene restricciones normativas para las personas migrantes²²¹. Sin embargo, una vez más, los obstáculos para el acceso a información acerca de la documentación necesaria hacen que el acceso a dichos programas se dificulte.

²¹⁸ Esto ha sido señalado por la Oficina Nacional de la OIM, en su sede de frontera norte. Se mencionó que la disparidad de procedimientos representa muchas veces obstáculos para la obtención del permiso de trabajo (los trámites de residencia, CPF y carteira de trabalho). Igualmente, se señaló que eso se encuentra bien resuelto en las zonas de frontera con alta concentración de población venezolana en las cuales se realizan todos los trámites juntos.

²¹⁹ <https://statistics.cepal.org/>

²²⁰ Gaida, J.- C.; Calabria, J. A y Guinsburg, E. (2021) Análisis comparado de cobertura, distribución y tasa de sustitución en los sistemas previsionales de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay en 1995, 2005-2006 y 2014-2015 a partir de microdatos RELAP - Revista Latinoamericana de Población Vol. 16:

²²¹ Esto ha sido confirmado por representantes del Ministerio de Provisencia Social de Brasil, quienes mencionaron que el acceso a los programas sociales, como por ejemplo el Bolsa Familia y aquellos otros de transferencia de dinero no presentan condicionantes específicos para la población migrante, pudiendo acceder todas aquellas personas que se encuentran en situación migratoria regular.



Con relación al derecho a la salud, todas las personas pueden acceder independientemente de su nacionalidad o condición migratoria, para lo cual se requiere una tarjeta, cuya emisión es gratuita y se requiere presentar documentación de país de origen, un DNI o documento que acredite identidad²²².

Más allá de la universalidad del acceso a la salud reconocida normativamente, han sido identificadas barreras concretas en la práctica, tales como situaciones de discriminación y xenofobia tanto por parte de servidores públicos como de personas nacionales en los centros de salud; falta de sensibilización cultural para comprender y atender las necesidades de estas poblaciones; y enormes dificultades lingüísticas, con personas de habla hispana así como aquellas provenientes de países africanos o de Haití.

Sumado a estas barreras, también fue señalada la falta de información por parte de profesionales de la salud como un obstáculo frecuente para la atención, porque no cuentan con documentación que demuestre condición de migrante regular, a pesar de esto ser contra las normas del país.

²²² Esto fue también corroborado por representantes consultados en el marco de este estudio del Ministerio de Provisencia Social. Asimismo, véase Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Cartilla sobre acceso a derechos de personas migrantes en Brasil; Disponible en: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/Cartilha_web.pdf

Panorama migratorio

En las últimas décadas Chile se convirtió en uno de los principales destinos de personas migrantes de Latinoamérica y el Caribe. La población migrante pasó de 0,8 por ciento en los años noventa a 7,5 por ciento en 2022, ubicándose para 2020 en el cuarto país de Iberoamérica en relación a la tasa migratoria²²³.

Durante los últimos 20 años, además del aumento de la población migrante en el país, Chile experimentó una diversificación de las comunidades que fueron ocupando la escena migratoria nacional. Entre 2010 y 2017 la comunidad peruana era la más numerosa del país, aun cuando la migración haitiana empieza su instalación y aumento progresivo especialmente a partir de 2011 luego del terremoto que azotó el país. Esta migración ocupó el centro de interés de esos años, ya que, a diferencia de la migración peruana, con fuertes arraigos y redes asociativas que facilitaban la inserción de sus connacionales, la migración haitiana resultó un gran desafío en la integración y política nacional²²⁴. A partir de 2017 la migración venezolana empieza a ocupar un lugar preponderante, logrando superar a la migración peruana y ubicarse como la comunidad con mayor relevancia cuantitativa en el país (30%).

Tabla 10: Indicadores migratorios Chile

Indicadores migratorios	Valor	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	1 482 390	2021	INE
Proporción de población migrante en el país	7,50%	2021	INE
Principales nacionalidades	30%		
Venezuela (República Bolivariana)	30%	2021	INE
Perú	16,60%	2021	INE
Haití	12,2%	2021	INE
Colombia	11,70%	2021	INE
Bolivia (Estado Plurinacional)	8,9%	2021	INE
Cantidad de emigrantes	643800	2020	ONU
Proporción de emigrantes	3,31%	2020	ONU

Fuente: INE²²⁵ y ONU²²⁶

En relación a las políticas migratorias y a diferencia de lo que sucedió en casi toda Suramérica, Chile recién logró modificar su marco normativo (el anterior databa de la época de la dictadura) en el año 2021. Previamente, y a raíz del incremento de las migraciones en el país, se fueron sucediendo políticas y acciones que alternaron medidas positivas- como la implementación de instituciones locales y políticas específicas (2005-2017) - con restrictivas, como la imposición de visados y las restricciones para modificar el status migratorio (2018-2021).

Si bien no se cuenta con cifras de migración irregular en Chile, desde 2018 se registra un incremento en los ingresos irregulares, en especial de migración venezolana y haitiana, con un leve descenso en 2022, datos que provienen del sistema de “autodenuncia” que deben realizar las personas migrantes para poder insertarse en el sistema migratorio chileno²²⁷. El ingreso por medio de pasos fronterizos irregulares

²²³ Stefoni,C y Contreras, D. (2022)Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021 <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/PNUDLAC-working-paper-32-Chile-ES.pdf>

²²⁴ Debandi, N. y Patallo, M. (2022) Entre lo nacional y lo local, las respuestas estatales a la movilidad haitiana en el Cono Sur, en Joseph, H. y Audebert, C (Comps.), El sistema migratorio haitiano en América del Sur. Proyectos, moviidades y políticas migratorias (pp 325-358), CLACSO, ISBN 978-987-813-299-0 <https://www.clacso.org/el-sistema-migratorio-haitiano-en-america-del-sur/>

²²⁵ INE, informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile, 2022

²²⁶ <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

²²⁷ Stefoni,C y Contreras, D. (2022)Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021 <https://www.undp.org/sites/g/files/>

tuvo su pico en el año 2021, con imágenes no antes vistas de grupos y familias cruzando el desierto y las zonas de alta montaña de Chile en situaciones de alto riesgo y vulnerabilidad. Al mismo tiempo la ola de discriminación y xenofobia fue en aumento y llevó a imponer a fines de 2022, la militarización de la frontera y otras medidas de restricción con fuerte impacto en la dinámica migratoria regional.

Trabajo y migración

En Chile la principal vía de regularización es el trabajo y la nueva ley migratoria propone una estrategia selectiva que busca atraer a personas con alta calificación, situación que según especialistas del campo no guardan relación con el perfil de las personas que ingresan al país²²⁸.

Este arraigo en el trabajo como mecanismo de inserción se expresa en la relevancia que ha tomado la mano de obra migrante en la fuerza de trabajo del país. Según Canales (2022), en 2009 la fuerza de trabajo migrante representaba el 1,6 por ciento del total y pasa a 6,5 por ciento en 2017, probablemente mayor en la actualidad: “A nivel nacional, entre 2009 y 2017 la población económicamente activa creció en un millón de personas, aproximadamente. De este total, 60% correspondió a personas nacidas en Chile, y 40% a inmigrantes internacionales. Esto indica que dos de cada 5 nuevos trabajadores correspondieron a inmigrantes. Un aporte sin duda, muy importante. El principal aporte provino de la inmigración de Perú, Bolivia, Colombia, República Bolivariana de Venezuela y Haití, los que en conjunto contribuyeron con 36% del crecimiento de la fuerza de trabajo, esto es, poco más de un tercio”²²⁹.

La tasa de participación de la población migrante en Chile (79,7%) es mucho mayor que la tasa de participación de la población no migrante (60,6 %) ²³⁰. Esta diferencia que se mantiene en los últimos años se exacerba entre las personas migrantes provenientes de países de reciente migración, en todos los rangos etarios y se pone de manifiesto de manera más clara entre las mujeres.

Tabla 11: Indicadores laborales Chile.

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		10,9%	2022	INE
Tasa de participación	60,6	79,7	2022	INE
Tasa de empleo	55,8	73,8	2022	INE
Tasa de desocupación	8	7,4	2022	INE
Tasa de empleo informal	27,3	31,1	2022	INE

Fuente: Boletín Estadístico INE 2023²³¹

La proporción de participación migrante en la fuerza laboral viene en aumento, según datos de 2017 representaba el 6,5 por ciento mientras que actualmente alcanza el 10,9%, mostrando la relevancia que tiene en Chile el componente laboral. En el mismo sentido, la tasa de ocupación de la población migrante es superior y la desocupación es menor en la población migrante. Al analizar, sin embargo, la tasa de empleo informal se observa cómo la migración impacta negativamente en la calidad del trabajo, invirtiéndose en este indicador la situación de la población migrante que presenta una mayor tasa de trabajo informal que la población general.

zskgke326/files/2022-11/PNUDLAC-working-paper-32-Chile-ES.pdf

²²⁸ Stefoni, C y Contreras, D. (2022) Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021 <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/PNUDLAC-working-paper-32-Chile-ES.pdf>

²²⁹ Martínez Pizarro, J Cano M.V (2022) Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/327ad422-16d9-4fa8-9c90-63398ffd18ee/content>

²³⁰ INE (2023) BOLETÍN ESTADÍSTICO: EMPLEO TRIMESTRAL <https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2023/pa%C3%ADs/boletin-empleo-nacional-trimestre-movil-marzo-2023-abril-2023-mayo2023.pdf>

²³¹ [https://www.ine.gob.cl/noticia-app/2023/03/30/la-tasa-de-desocupaci%C3%B3n-nacional-fue-de-8-4-en-el-trimestre-m%C3%B3vil-diciembre-de-2022-febrero-de-2023#:~:text=En%208%2C4%25%20se%20ubic%C3%B3,Estad%C3%ADsticas%20de%20Chile%20\(INE\).](https://www.ine.gob.cl/noticia-app/2023/03/30/la-tasa-de-desocupaci%C3%B3n-nacional-fue-de-8-4-en-el-trimestre-m%C3%B3vil-diciembre-de-2022-febrero-de-2023#:~:text=En%208%2C4%25%20se%20ubic%C3%B3,Estad%C3%ADsticas%20de%20Chile%20(INE).)



Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

El sistema de seguridad social en Chile es contributivo, es decir que todos los trabajadores en relación laboral de dependencia están obligados a cotizar en el sistema y, a partir de 2019, los trabajadores independientes son también obligados a cotizar en el sistema. Los componentes del sistema de seguridad social en Chile son:

- Sistema de Pensiones, ante las contingencias de vejez, invalidez y muerte.
- Sistema de Salud, ante las contingencias de enfermedad y embarazo.
- Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, ante la seguridad y salud en el trabajo.
- Seguro de Cesantía, ante la contingencia de desempleo.

El trabajador cotiza para pensiones (10%), salud (7%) y cesantía (0,6%) en el supuesto de los trabajadores con contrato de trabajo de carácter indefinido. El sistema chileno también contempla prestaciones de carácter no contributivo y asistencial que, en el caso de las pensiones, se lo reconoce como la Pensión Garantizada Universal (PGU) o Pilar Solidario.

Los cotizantes no constituyen un conjunto estable ya que las personas que lo componen pueden modificar su situación laboral. En diciembre de 2022 la cantidad de cotizantes fue de 5.968.247 lo que representa el 53,6 por ciento aproximadamente de las personas afiliadas.

La cobertura de las prestaciones por pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia se estructura para la generalidad de la población sobre la base de la capitalización individual, gestionada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

El Sistema de Salud Público, es administrado por el Fondo Nacional de Salud (FONASA) que funciona en base a la cotización de los trabajadores más aportes del Estado. En el sistema de salud pueden tener cotizaciones voluntarias los trabajadores independientes de manera mensual o afiliados voluntarios de manera permanente o esporádica, pudiendo optar por los beneficios del sistema de salud de acuerdo a los meses cotizados.

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

El acceso a la seguridad social en Chile no tiene restricciones para las personas migrantes en general. Por un lado, al tratarse de una migración tan centrada en la regularización por la vía laboral y en la que predominan edades activas, se observa que la proporción de migrantes en el sistema de seguridad social (9,9%) guarda una relación directa con la proporción de trabajadores migrantes y supera el peso poblacional²³².

La obligatoriedad de la cotización y afiliación en el sistema de seguridad social también impacta en la tasa de formalidad en Chile, mostrando una tasa de 81 por ciento en el caso de la población migrante en relación con el 70 por ciento para la población chilena²³³. Este número presenta diferencias con relación a la tasa de trabajo informal presentada previamente, pero debe tenerse en cuenta que el sistema chileno permite cotizar y afiliarse al sistema previsional aun cuando no se encuentre en el marco de un trabajo formal, mostrándose el interés y necesidad de las personas migrantes de mantener la cotización incluso aún frente a la informalidad laboral, garantizando especialmente el acceso a la salud.

²³² Es importante resaltar lo señalado por la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) entrevistada en el marco de este estudio: "Luego de la pandemia cambió sustancialmente el panorama. Hubo un ingreso muy grande de migrantes por pasos no habilitados. El sector empresarial está muy preocupado por el acceso a la documentación para garantizar contrataciones formales y con garantía de derechos. A partir de mediana y gran empresa el cupo de contratación es de 15% de contratación de migrantes, con algunas excepciones. Esta norma quedó vieja porque es de la época de cuando había 80000 personas migrantes en Chile".

²³³ https://www.migracionenchile.cl/wp-content/uploads/2021/10/Informe-CASEN_compressed-2.pdf



Tabla 12: Indicadores de seguridad social y migración Chile

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	30,5%	2022	Calculo propio
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	89,0%	2022	PNUD
Cobertura de salud - total país	99,0%	2022	
Cobertura de salud - población migrante	89,0%	2022	PNUD
Cobertura sistema previsional - total país	57,6%	2021	ILO
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: Informes del Servicio Jesuita Migrante 2021²³⁴ y Stefoni 2022

En relación específicamente a la salud, las personas extranjeras residentes en Chile tienen acceso a la asistencia sanitaria por la vía de la afiliación (mediante cotización o afiliación individual) así como la posibilidad de obtener asistencia a la salud en caso de necesidad o emergencia, incluyendo aquellos que no cuenten con permiso de residencia.

Según un estudio de 2022 del Servicio Jesuita a Migrantes, un 11 por ciento de la población migrante no cuenta con un sistema de salud a diferencia de solo el cuatro por ciento de la población nacional. A pesar de la sustancial mejora en los últimos años en términos de acceso a la salud todavía se perciben obstáculos. Las personas migrantes con menor tiempo de residencia tienen más propensión a no contar con un sistema previsional de salud, impidiendo una atención continua.

A su vez, ha sido señalado en el marco de las entrevistas llevadas adelante con organizaciones sociales²³⁵ que existen actualmente importantes restricciones y mucha confusión y desinformación para la regularización migratoria, como es el caso ya mencionado de quienes han ingresado al país por paso no habilitado²³⁶. La falta de documentación es un obstáculo insalvable para el acceso a la salud y a la protección social de esta población, y la situación actual es que habría muchas personas en situación irregular²³⁷. En ese sentido, pese a que el Fondo Nacional de Salud (Fonasa)²³⁸ tiene convenios específicos con entidades de salud privadas, las personas migrantes no pueden acceder porque carecen de los ingresos suficientes para costear los servicios. Igualmente, fueron señaladas situaciones de discriminación y xenofobia, sobre todo en comunas fronterizas en los que el sistema de salud se satura más rápidamente.

Al mismo tiempo, la falta de estrategias de mediación cultural emerge con desafíos generales para la garantía del derecho a la salud, esto se ve con más claridad en determinadas poblaciones como, por ejemplo, la haitiana²³⁹. La falta de conocimiento del idioma, así como cuestiones vinculadas a los tratamientos médicos específicos que requieren esta población, fue señalado como un obstáculo importante al momento de garantizar la salud.

²³⁴ SJM (2021). Casen y Migración Una caracterización de la pobreza, el trabajo y la seguridad social en la población migrante. https://www.migracionenchile.cl/wp-content/uploads/2021/10/Informe-CASEN_compressed-2.pdf

²³⁵ Se han mantenido entrevistas con el Servicio Jesuita Migrante y con el Instituto Católico Chileno de Migración.

²³⁶ Actualmente se está llevando a cabo un Empadronamiento de personas en situación irregular que no garantiza el acceso a la regularización, pero según señalaran organizaciones de la sociedad civil es un primer paso y lo están promoviendo entre la comunidad migrante.

²³⁷ Como fuera señalado por el INCAMI, las personas en situación irregular por norma pueden atenderse en hospitales y en el sector de atención primaria y el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) tiene convenios con entidades privadas que se manejan con copagos, pero muy pocos migrantes acceden a este sistema y quedan casi excluidos del sistema. Fue señalado a su vez que existen situaciones de discriminación y xenofobia, sobre todo en comunas fronterizas en donde el sistema se satura más rápidamente.

²³⁸ Para más información véase <https://www.fonasa.cl/>

²³⁹ Esto fue señalado por el SJM, quien identificó situaciones concretas de discriminación y xenofobia y grandes barreras culturales en la atención de la población haitiana.



Es importante señalar lo que fuera identificado por distintas organizaciones²⁴⁰, y es que durante el estallido social, entre octubre de 2019 y marzo de 2020, aumentaron los niveles de desempleo de la población migrante, debido a que muchas empresas cerraron en aquellos sectores en donde las personas migrantes estaban más insertadas. Desde ese momento las familias se fueron asentando en viviendas en las periferias, en lo que se conoce como campamentos. Estas familias no tienen actualmente acceso a la seguridad social ya que en su mayoría se han volcado al empleo informal. Sólo aquellas personas que cuenten con documentación en el país podrán acceder al Registro Social de Hogares que depende del Ministerio de Desarrollo que otorga determinadas prestaciones sociales de acuerdo con la información económica y social registrada.

En relación con los requisitos para la jubilación, la persona migrante deberá acreditar residencia en Chile por un período de 20 años continuos o discontinuos (se contabiliza desde los 20 años). Desde el año 2004 Chile suscribió un convenio bilateral de seguridad social con Perú – su principal contingente migratorio hasta 2017 – que “reconoce el derecho de los trabajadores de transferir el saldo acumulado en sus cuentas... de una Parte Contratante [Chile a Perú, o viceversa] a otra, con el fin que sean administrados” por la AFP de su elección (art. 18 N° 1). Se exige que el trabajador que invoca el convenio acredite al menos tres años de cotizaciones para el traslado de los Fondos, lo cual puede realizarlo en una sola ocasión. Chile tiene vigente 27 convenios bilaterales en total, más el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social²⁴¹.

²⁴⁰ Esta situación fue señalada tanto por el INCAMI como por el SJM.

²⁴¹ Alemania (1993), Argentina (2008), Australia (2008), Austria (1997), Bélgica (1996), Brasil (2007), Canadá (1996), Colombia (2003), Dinamarca (1995), Ecuador (2006), España (2002), Estados Unidos (2000), Finlandia (1997), Francia (1999), Holanda (2005), Luxemburgo (1997), Noruega (1997), Paraguay (2007), Perú (2002), Portugal (1999), Quebec (1997), República Checa (2000), Suecia (1995), Suiza (1996), Uruguay (1997), Reino Unido (2012), Corea (2015).



Panorama migratorio

Colombia ha sido históricamente un país de emigración con tendencias diferenciadas en distintas olas migratorias hacia Estados Unidos (años setenta), República Bolivariana de Venezuela (años ochenta) y España (años noventa). Según los datos oficiales, el total acumulado de residentes colombianos en el exterior corresponde a 1.046.162 (DANE, 2022²⁴²) lo que representa cerca del 2,3 por ciento de la población, sin embargo, otras fuentes estiman que el valor es cercano a los 3 millones y medio. Desde 2021, post pandemia, se experimenta un nuevo aumento de emigración colombiana que según datos oficiales alcanzó las 542.000 personas emigradas solo durante el 2022²⁴³. Iberoamérica es el principal destino de las personas colombianas, destacándose el aumento de migración colombiana que se establecen en Argentina, Chile, y España.

Tabla 13: Indicadores migratorios Colombia

Indicadores migratorios	Valor	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	1905393	2021	ONU
Proporción de población migrante en el país	3,70%	2021	ONU
Principales nacionalidades			
Venezuela (República Bolivariana)	93%	2021	ONU
Estados Unidos	1,09%	2021	ONU
Ecuador	1,01%	2021	ONU
Cantidad de emigrantes	3024273	2022	DANE
Proporción de emigrantes	2,30%	2021	DANE

Fuente: ONU²⁴⁴ y DANE²⁴⁵

Paradójicamente, Colombia es, asimismo, el principal destino del éxodo venezolano. A octubre de 2022 se reconocían 2.477.588 venezolanos residiendo en el país. Colombia viene realizando un esfuerzo en incorporar procesos de regularización para la población venezolana en su territorio²⁴⁶. En 2017 se adopta el Permiso Especial de Permanencia, el cual se reconoce como un documento válido para el sistema de protección social, combinándose con la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) utilizada hasta el 2020. A partir de 2021 el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV) incorpora el Permiso por Protección Temporal (PPT), el cual es un documento válido de identificación que será reconocido, asimismo, dentro del Sistema de Protección Social en Colombia. Entre mayo de 2021 y agosto de 2022 se contabiliza un total de 2.454.528 personas pre-registradas para la solicitud de este documento²⁴⁷.

Según los datos que presenta la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V), se puede estimar que hay un 5,8 por ciento de población irregular venezolana (2022) en el país, lo cual es una disminución importante si se compara con la situación que se vivió hasta 2020, donde la proporción de personas venezolanas en situación irregular rondaba el 57 por ciento.

²⁴² Segundo informe estadístico DANE, 2022

²⁴³ <https://elpais.com/america-colombia/2023-02-18/la-emigracion-de-colombianos-rompe-todos-los-registros.html>

²⁴⁴ <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

²⁴⁵ DANE (2021) Reporte estadístico de migración Nro 2 <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migracion/2doreporte-migracion.pdf>

²⁴⁶ Información disponible en <https://www.migracioncolombia.gov.co/>

²⁴⁷ Ibidem.



Colombia, sin embargo, presenta serios desafíos con relación a la recepción e integración de las personas venezolanas, reportándose importantes problemas en el acceso a la educación, la salud y la vivienda (UNESCO, 2020). Un reporte reciente del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (WFP, por sus siglas en inglés) reveló que tanto los inmigrantes como los retornados colombianos presentan alto grado de inseguridad alimentaria: “los migrantes en tránsito (73%) y los migrantes pendulares (73%), seguidos por los colombianos retornados (54%), los migrantes venezolanos con vocación de permanencia (52%) y las comunidades de acogida (43%)” (WFP, 2023).

Trabajo y migración

El mercado laboral en Colombia está sumamente impactado por el empleo informal, lo cual tiene un correlato directo en el acceso a la seguridad social. Según datos oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la tasa de empleo informal para 2023 se ubica en 2021 alcanzaba el 48,35 por ciento, presentando una tendencia al aumento para 2022²⁴⁸. La inserción en un trabajo formal es aún más compleja para la población migrante, más cuando se trata de una migración de los últimos tres años – en especial migración venezolana – en situación de vulnerabilidad social y económica. Según un estudio realizado por la organización DeJusticia (2022)²⁴⁹, entre julio y agosto de 2021 solo el 58,5 por ciento de las personas migrantes y refugiadas había trabajado en los últimos 12 días. Ese mismo informe recoge los resultados de la encuesta Pulso de la Migración, realizada por el DANE en la cual se obtuvo que el 98 por ciento indicó que su ocupación involucra prestar servicios a clientes y recibir pagos a través de una aplicación móvil o página de Internet.

Tabla 14: Indicadores laborales migración Colombia

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		S/D		
Tasa de participación	63,8	S/D		DANE
Tasa de empleo	58,2	58,5	2022	DANE
Tasa de desocupación	13,7	13,7	2021	DANE
Tasa de empleo informal	48,4	90	2021	DANE

Fuente: DANE²⁵⁰ y DeJusticia²⁵¹

El desempleo también es un indicador relevante al analizar las dificultades de acceso a la seguridad social. Según los datos del DANE para 2021 la tasa de desempleo nacional alcanzaba 13,7 por ciento²⁵² (para 2022 desciende a 10,2 por ciento y se había elevado a 15,9 por ciento durante la pandemia en 2020). Asimismo, la desagregación por sexo muestra diferencias pasando de 10,6 por ciento para los hombres, mientras que para las mujeres alcanza el 18,1 por ciento²⁵³.

El tiempo de residencia es una variable que tiene siempre una gran incidencia en los procesos de integración y de acceso a derechos para la población migrante. En el caso de Colombia, como se trata mayoritariamente de migración con pocos años de instalación, el DANE se refiere a migración reciente como aquellos que llevan menos de un año en Colombia y migración permanente aquella con, al menos, cinco años residencia en el país. Según este análisis, la población migrante reciente tiene una tasa de desempleo del 24,4 por ciento mientras que la permanente un valor similar a la población nacional, 13,7

²⁴⁸ Si bien existen datos actualizados a nivel de total país, por ejemplo, la tasa de empleo informal para 2023 se ubica en 56%, los datos no se modifican sustantivamente y como no se cuenta con la información actualizada para la población migrante se mantiene el mismo año para mejor comparabilidad.

²⁴⁹ De Justicia (2021) Ser migrante y trabajar en Colombia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/09/Ser-migrante-y-trabajar-en-Colombia.pdf>

²⁵⁰ DANE (2021) Reporte estadístico de migración Nro 2 <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migracion/2doreporte-migracion.pdf>

²⁵¹ Ibidem.

²⁵² Para 2023 la tasa desciende a 9,5%. Se mantienen los datos de 2021 para poder realizar comparabilidad con la información disponible sobre población migrante

²⁵³ De Justicia (2021) Ser migrante y trabajar en Colombia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/09/Ser-migrante-y-trabajar-en-Colombia.pdf>



por ciento. Las mujeres migrantes también presentaban en 2021 una tasa de desempleo mayor que la de los varones (33,8% vs. 17,1%).

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

En Colombia la seguridad social está incluida en la Constitución como un servicio público de carácter obligatorio bajo los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad. Del mismo modo el derecho a la salud se encuentra incluido en la Carta Magna y cuenta con un estatus de derecho fundamental. La Ley 100 de 1993 establece el actual sistema de seguridad social, que incluye los sistemas de salud, pensiones y riesgos profesionales. Esta ley se articula a través de un conjunto complejo de entidades aseguradoras y prestadoras del servicio, entrelazadas, pertenecientes a los sectores público y privado, y que reciben el nombre de Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) (Mendieta González & Jaramillo, 2019).

El SGSSS está dividido en tres componentes: el Régimen Contributivo (RC) para los que tienen capacidad de pago, el Régimen Subsidiado (RS) para los que no tienen capacidad de pago y los Regímenes Especiales (RE) para los empleados de algunas entidades del Estado. El régimen contributivo resulta de la cotización de los trabajadores y es obligatoria, equivaliendo al 12,5 por ciento de los ingresos laborales (4% del trabajador y 8,5% del empleador, salvo independientes). En el caso de las personas en situación de vulnerabilidad, las mismas deben registrarse en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), es decir, un censo que en función de cierta puntuación permite acceso al régimen subsidiado.

Previamente a la sanción de la ley 100 en 1993 sólo un 23,7 por ciento de los colombianos tenían acceso a la salud, actualmente según los datos de DANE (2022) la cobertura de salud alcanza el 99 por ciento. Sin embargo, la afiliación al sistema pensional es mucho menor, estimándose que sólo el 57,3 por ciento de los ocupados cotizan a pensiones²⁵⁴.

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

Según la normativa vigente, cualquier persona extranjera podrá afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en Colombia contando con un documento válido²⁵⁵. En el caso de que la persona cuente con un trabajo formal o sea un trabajador independiente con capacidad de pago, se deberá afiliarse al régimen contributivo pudiendo, asimismo, incorporar a su familia sin costo adicional. Si no cuenta con los medios de subsistencia suficiente podrá incorporarse al régimen subsidiado.

²⁵⁴ Información disponible en <https://www.dane.gov.co/>

²⁵⁵ Véase <https://www.minsalud.gov.co/>



Tabla 15: Indicadores de seguridad social Colombia

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	45,75%	2022	Estimación propia (MSyPS)
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	34,0%	2022	Estimación propia (MSyPS y Encuesta Pulso)
Cobertura de salud - total país	99,1%	2022	Estimación propia (MSyPS)
Cobertura de salud - población migrante	64,0%	2022	Encuesta Pulso de la Migración
Cobertura sistema previsional - total país	27,9%	2021	ILO
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: Encuesta Pulso de la Migración (DANE)²⁵⁶; Informe Dejusticia²⁵⁷

Según los datos obtenidos del Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, la mayor parte de las personas nacionales se encuentra afiliada al sistema de salud, alcanzando una cobertura del 99 por ciento. Con relación a las personas migrantes, según la Encuesta Pulso de la Migración (DANE), realizada específicamente a población venezolana, el 64 por ciento de la población encuestada indicó estar afiliado al sistema de salud, los datos obtenidos a partir del Ministerio de Salud y Protección Social indican un valor más elevado (76%) pero se estimaron en función de cifras poblacionales no actualizadas.

Según la misma encuesta, entre quienes están afiliados, la mayoría (77,9%) se encuentra en el régimen subsidiado. el mayor problema indicado entre quienes no se encuentran afiliados es la falta de documentación que le permita la afiliación (56%), mientras que al menos 15 por ciento indicó no saber realizar el trámite. A pesar de estas dificultades, siete de cada diez migrantes que requirieron atención médica pudieron acceder al servicio. Estos números son promisorios, ya que vienen presentando mejorías en relación con los años previos²⁵⁸.

Igualmente, cabe señalar que fueron mencionadas por personas migrantes entrevistadas la persistencia de situaciones de discriminación y xenofobia y falta de sensibilización intercultural en los centros de salud, a los que por ejemplo la población venezolana se ve expuesta de manera recurrente. A su vez, el desconocimiento de la normativa vigente por parte de servidores públicos también fue identificada como una barrera importante para el acceso a este derecho, ya que muchas personas se han encontrado con el impedimento a la atención a su salud por ser requerida documentación que la propia legislación no exige.

El ingreso en el régimen subsidiado para la atención médica puede realizarse de oficio, es decir, directamente, cuando la persona migrante asista a un servicio de salud. Para ser ingresado al sistema deberá solicitar la aplicación de la ficha de caracterización socioeconómica del SISBEN que, en función de su situación, le permitirá incorporarse a dicho régimen. Es decir, no existen en la actualidad impedimentos normativos para el acceso a la atención de personas migrantes, sin embargo, las dificultades de ingreso al mercado laboral

²⁵⁶ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/encuesta-pulso-de-la-migracion-epm>

²⁵⁷ De Justicia (2021) Ser migrante y trabajar en Colombia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/09/Ser-migrante-y-trabajar-en-Colombia.pdf>

²⁵⁸ Para más información véase <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/encuesta-pulso-de-la-migracion-epm#:~:text=La%20Encuesta%20Pulso%20de%20la,a%20la%20poblaci%C3%B3n%20en%20general>



formal en primer lugar y los rezagos en el acceso a la documentación migratoria producen dificultades persistentes en el acceso a la misma²⁵⁹.

En relación con el sistema de pensiones, según los datos relevados por el DANE, solamente el nueve por ciento de los migrantes indicó encontrarse afiliado. Esto se vincula directamente con la predominancia de la participación de las personas migrantes en el mercado laboral informal, vinculado con el carácter reciente – y poco asentado aún de la migración en Colombia.

En definitiva, programas de regularización como el PPT ha permitido mejoras en el acceso tanto de la salud como de la seguridad social ya que la documentación es la puerta de entrada a todo el resto de los derechos. Sin embargo, persisten barreras en la práctica que en muchas ocasiones excluyen a la población migrante para el efectivo acceso a sus derechos²⁶⁰.

²⁵⁹ Como fuera señalado en el marco de la entrevista realizada a la Oficina Nacional de la OIM, “el 60% de las personas en edad laboral van a acceder al mercado informal, el porcentaje de personas que acceden al mercado formal es muy bajo. Hay muchas familias migrantes en la ruralidad de las cuales no se tiene casi registro. No hay información, porque no hay ofertas de servicios públicos, ni tampoco instituciones estatales ni organismos de la cooperación internacional que pueda saber cómo acceden estas personas a la seguridad social”.

²⁶⁰ En el marco de la entrevista realizada a la Fundación Manos que Fortalecen también se señaló la falta de reconocimiento del PPT para el acceso al empleo y otros derechos. Muchas personas empleadoras así como agentes del sistema de salud no reconocerían este permiso como válido para garantizar los derechos de la población migrante.

Panorama migratorio

Costa Rica es considerado un país predominantemente de tránsito de migración centroamericana, sin embargo, también cuenta con una de las proporciones de población migrante más altas de la región, que se estima alrededor del 10 por ciento, aunque esta oscila debido a los flujos migratorios de tránsito e irregulares que atraviesan el país. Si bien no se cuenta con datos actualizados censales a partir de las estimaciones actuales, se reconoce que la migración nicaragüense se mantiene como el principal colectivo dentro del país, representando el 66 por ciento de la población migrante del país. Este valor presenta un leve descenso en relación a los datos del último censo (74,6%), dando lugar al aumento relativo de presencia de nacionales de otros países, tales como la República Bolivariana de Venezuela (2%)²⁶¹, Colombia (5%) y El Salvador (3%), además de Estados Unidos (5%)

Los cambios en las dinámicas migratorias pueden observarse también a partir de los datos de residencias otorgadas. Si bien la migración de Nicaragua mantiene su relevancia, en los últimos años el otorgamiento de residencia a la población migrante venezolana viene en aumento, en sintonía con lo que ocurre en toda la región, pasando del cinco por ciento al 10 por ciento en 2021.

Tabla 16: Indicadores migratorios Costa Rica

Indicadores migratorios	Valor	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	582483	2021	OIM
Proporción de población migrante en el país	10,25%	2021	OIM
Principales nacionalidades			
Nicaragua	66%	2021	OIM
Estados Unidos	5%	2021	OIM
Colombia	5%	2021	OIM
Venezuela (República Bolivariana)	2%	2021	OIM
Cantidad de emigrantes	250,000	2020	DGME
Proporción de emigrantes	5,00%	2020	DGME

Fuente: Informe a partir de los datos de la Dirección General de Migración y Extranjería²⁶² y OIM²⁶³

Según el análisis de flujos fronterizos de la OIM de 2022²⁶⁴, se reconoce que 42.742 personas cruzaron irregularmente (ingresos y egresos) entre Costa Rica y Nicaragua. Este flujo se compone por un 14 por ciento de niños/as y 76 por ciento de personas adultas. Este flujo no necesariamente se instala en el país, en él se conjugan movibilidades transfronterizas principalmente económicas. La mayor parte de las personas que ingresan por la frontera no planean instalarse en Costa Rica, de hecho, el 84 por ciento de las personas encuestadas en dicho informe indicó que permanecería solo un día y medio en el país.

En relación al género según los datos disponibles se observa una leve feminización de las migraciones, aunque se presentan algunas diferencias en función de la región y de la nacionalidad. La población venezolana por ejemplo, se encuentra más feminizada que otras como la proveniente de Panamá o Nicaragua.

²⁶¹ Algunos datos informales elevan este valor al 5%.

²⁶² DGMyE. Dirección General de Migración y Extranjería (2012) Migración e integración en Costa Rica https://www.ohchr.org/sites/default/files/lib-docs/HRBodies/UPR/Documents/Session19/CR/A_HRC_WG.6_19_CRI_1_CostaRica_AnnexIV.pdf

²⁶³ OIM (2023) CONTEXTO MIGRATORIO EN COSTA RICA Y ÚLTIMAS TENDENCIAS https://costarica.iom.int/sites/g/files/tmzbd11016/files/documents/2023-05/resumen_mig_cr_02_2023.pdf

²⁶⁴ Para más información véase <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>

Trabajo y migración

El trabajo migrante se encuentra integrado en la estructura laboral de Costa Rica y viene en aumento en la última década, alcanzando actualmente al 12,3 por ciento de los trabajadores. Como se observa en los indicadores, la tasa de participación y la tasa de ocupación son superiores entre la población migrante que entre la población nacional y a la inversa se observa que el desempleo es algunos puntos porcentuales más bajos en la población migrante, mostrando la relevancia que tiene la dimensión laboral en el proceso de integración de la migración en Costa Rica.

Tabla 17: Indicadores laborales Costa Rica

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		13%	2021	CICDE
Tasa de participación	67,8%	75,7%	2021	OECD
Tasa de empleo	69,1%	79,5%	2021	OECD
Tasa de desocupación	13,00%	11%	2021	OECD
Tasa de empleo informal	44,8%	58,7%	2020	CICDE

Fuente: CICDE²⁶⁵ y OECD²⁶⁶

Un informe reciente realizado por la CEPAL²⁶⁷ presenta resultados relevantes con relación al aporte de las personas migrantes en la dinámica laboral de Costa Rica. Por un lado, se destaca la demanda de mano de obra en sectores como la agricultura, la construcción, comercio, actividades inmobiliarias, actividades de servicios administrativos y el trabajo doméstico remunerado. Esto hace que según la Encuesta Nacional de Inmigración y Emigración de Costa Rica (ENIE) realizada en 2016 se verifique que la situación laboral de las personas migrantes se vio mejorada – en cuanto al acceso al trabajo – con la migración, no así el acceso a trabajo calificado, que según este mismo registro se mantuvo igual o empeoró a partir de la experiencia migratoria²⁶⁸.

Las mujeres migrantes tienen papel protagónico en el sistema de cuidados, habilitando la incorporación de las mujeres nativas al mercado de trabajo, sin embargo, presenta altas tasas de informalidad: mientras que la tasa de informalidad laboral para las personas migrantes se ubica en 58,7 por ciento, en el trabajo doméstico remunerado alcanza el 74 por ciento.

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

Según lo establecido por el artículo 73 de la Constitución Política de Costa Rica, se establece el seguro social en beneficio de los trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), creada en 1941, es la encargada de la administración de la prestación de los servicios de salud públicos, de la cotización y reparto de pensiones. El sistema contempla dos tipos de protección, una contributiva vinculada a quienes cotizan en el sistema a través del trabajo, incluyendo a los pensionados y familiares y una no contributiva que permite incorporar a aquellas personas no cubiertas por la anterior.

Un informe de la CEPAL de 2020 indicaba con relación al sistema de pensiones de Costa Rica: “se caracteriza por su alta fragmentación y por la coexistencia de regímenes contributivos con no contributivos, obligatorios con voluntarios y de capitalización colectiva con ahorros individuales obligatorios. Esta complejidad

²⁶⁵ Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (2021) Notas de coyuntura migratoria en Costa Rica https://cicde.uned.ac.cr/images/educacion/Notas_de_Coyuntura_Migratoria_No_2_A%C3%B1o_1.pdf

²⁶⁶ <https://data.oecd.org/>

²⁶⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); El sistema de pensiones en Costa Rica Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera; p. 9; 2020; Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45906/1/S2000430_es.pdf

²⁶⁸ Para más información véase <https://ccp.ucr.ac.cr/encuesta-migracion/archivos/resultados/Informe%20General%20ENIE%202016.pdf>



genera críticas por los riesgos de insostenibilidad financiera de algunos esquemas, por los excesivos aportes gubernamentales en otros (en detrimento de inversiones más rentables) y por los efectos en la equidad social al definirse distintas tasas de reemplazo, entre otros”²⁶⁹.

Costa Rica tiene un sistema de salud que busca alcanzar la cobertura universal que para 2020 contaba con un 87,7 por ciento de la población asegurada. El sistema se financia mayoritariamente con recursos públicos, bajo el principio de solidaridad, incluyendo transferencias de gobierno y contribuciones a la seguridad social; y, en menor medida, con recursos privados, por hogares, ONG y empresas, a través de seguro voluntario privado y la compra por los demandantes de servicios específicos provistos por farmacias, laboratorios, clínicas y hospitales privados.

Acesso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

En el caso de la población migrante el acceso a la seguridad social contempla algunas barreras. En primer lugar, la Ley de Migración y Extranjería N° 8764 de 2010 obliga a las personas extranjeras para obtener el estatus migratorio regular estar asegurado a la Seguridad Social²⁷⁰. Esto puede realizarse por dos vías, por medio de la cotización como trabajador formal o como aseguramiento voluntario, el cual ronda hoy los 60 dólares mensuales. Los cónyuges y familiares pueden estar incluidos en este proceso.

Al mismo tiempo, para poder inscribirse en el sistema de seguridad social, se le solicita a la persona extranjera una documentación regular, generando en muchas ocasiones un bloqueo en el proceso de documentación y acceso a la seguridad social. Las personas que no pueden completar su inscripción en el sistema de seguridad social no podrán tener acceso al sistema de salud en Costa Rica.

Tabla 18: Indicadores de seguridad social Costa Rica

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	29%	2020	CICDE
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	35,2%	2020	CICDE
Cobertura de salud - total país	87,6%	2020	CICDE
Cobertura de salud - población migrante	67,3%	2020	CICDE
Cobertura sistema previsional - total país	S/D		
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo²⁷¹

Como se vio en los indicadores laborales, el trabajo informal tiene un peso relevante en Costa Rica tanto para nacionales como para migrantes. Sin embargo, según los estudios que realiza el Centro de

Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE)²⁷², las personas migrantes presentan porcentajes de aseguramiento como asalariadas y por cuenta propia o voluntarios, superiores a los de la población

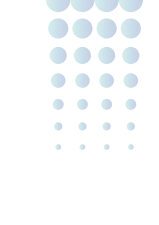
²⁶⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); El sistema de pensiones en Rica Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera; p. 9; 2020; Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45906/1/S2000430_es.pdf.

²⁷⁰ Disponible en <https://migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Leyes/Ley%20General%20de%20Migraci%C3%B3n%20y%20Extranjer%C3%ADa%208764.pdf>

²⁷¹ Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (2021) Notas de coyuntura migratoria en Costa Rica https://cicde.uned.ac.cr/images/educacion/Notas_de_Coyuntura_Migratoria_No_2_A%C3%B1o_1.pdf

²⁷² Notas de coyuntura migratoria en Costa Rica. Número 2, julio 2021 <https://cicde.uned.ac.cr/recursos/coyuntura-y-politica-publica/68-notas-de-coyuntura-migratoria-en-costa-rica-numero-2-julio-2021>





costarricense, es decir que, en términos relativos, las personas extranjeras aportan más al seguro social que las personas nacionales.

A pesar de esto, los datos de este mismo informe revelan que hay una proporción de 29,5 por ciento de personas extranjeras que no tiene seguro, por lo que quedan excluidas del acceso a la seguridad social, dato superior al de las personas nacionales que se sitúa en el 12,3 por ciento (también relevante). Las dificultades tienen que ver con lo indicado previamente, problemas de acceso a la documentación migratoria, al trabajo formal y a los altos costos del seguro voluntario.

En 2023 se firmó un Convenio Marco de Aseguramiento Colectivo para la Cobertura del Seguro de Salud a Personas Solicitantes de Refugio y Refugiadas con financiamiento internacional y público para cubrir a las personas refugiadas en situación de vulnerabilidad y que sean incorporadas en el sistema de salud público. Este aseguramiento no contempla la cobertura del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte ni el Régimen no Contributivo de Pensiones.

Por otro lado, es importante remarcar que hay un grupo importante de personas migrantes en Costa Rica que son trabajadores temporales, como por ejemplo aquellos vinculados al sector del café. Una alianza interinstitucional entre el Instituto del Café de Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Trabajo implementa desde el 2018 un modelo de aseguramiento para todos los recolectores de café y sus familias durante la época de cosecha de café en el país.

Panorama migratorio

A diferencia de otros países de la región, la historia migratoria de Ecuador ha estado marcada inicialmente por la emigración en mayor medida que por la recepción de personas migrantes. En ese sentido, a partir de 1970 la población nacional comenzó a desplazarse hacia Canadá, Estados Unidos y la República Bolivariana de Venezuela. Desde la década de 1990 países europeos, tales como España e Italia, se convirtieron en los principales puntos de destino²⁷³.

Si bien a partir de 2010 se desaceleró el flujo de personas emigrando del país y se identificó un crecimiento sustancial de la inmigración, sin embargo, recientemente – puntualmente a partir del fin de la pandemia - se viene registrando un incrementando de los flujos migratorios de ecuatorianos/as, principalmente hacia Estados Unidos, siendo una de las principales nacionalidades que atraviesan el Tapón de Darién en 2023²⁷⁴.

En relación a la recepción de migrantes, durante la década del 2000 las principales nacionalidades eran colombiana, estadounidense y peruana, alcanzando la migración intrarregional una tasa promedio anual de 3,9 por ciento. Fundamentalmente, se acentuó el ingreso de personas de nacionalidad colombiana con necesidades de protección internacional que accedieron al sistema de asilo en Ecuador²⁷⁵. Sin embargo, en los últimos años se ha visto impactado el panorama migratorio en el contexto de la crisis humanitaria y del desplazamiento masivo de personas venezolanas, dado que Ecuador representa el tercer país que alberga el mayor número de población de dicha nacionalidad²⁷⁶.

Actualmente, la población venezolana representa el 50 por ciento del total de migrantes en el país, por encima de la migración colombiana que alcanza el 25 por ciento.

Tabla 19: Indicadores migratorios Ecuador

Indicadores migratorios	Valores	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	757.786	2019	ONU y R4V
Proporción de población migrante en el país	4,40%	2019	ONU y R4V
Principales nacionalidades			
Venezuela (República Bolivariana)	50,80%	2019	ONU y R4V
Colombia	25,27%	2019	ONU y R4V
Estados Unidos	3,48%	2019	ONU y R4V
Perú	1,78%	2019	ONU y R4V
Chile	1,51%	2019	ONU y R4V
Cantidad de emigrantes	1.183.685	2019	ONU y R4V
Proporción de emigrantes	6,80%	2019	ONU y R4V

Fuente: ONU²⁷⁷ y R4V²⁷⁸

²⁷³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio del Ecuador; 2012; Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_del_ecuador2011.pdf; p. 34.

²⁷⁴ Ver por ejemplo: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/migrantes-ecuatorianos-darién-record/>

²⁷⁵ Íd.; pp. 54-55.

²⁷⁶ Más información disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/03/1519287>.

²⁷⁷ Datos recuperados del Observatorio Sudamericano de Migraciones. Disponible en : https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-01/estadisticas_sobre_migracion_en_ecuador_0.pdf

²⁷⁸ Plataforma R4V. Disponible en : <https://www.r4v.info/en/ecuador>

Conforme con la Plataforma Regional Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), se estima que, aproximadamente, medio millón de personas refugiadas y migrantes de nacionalidad venezolana se encuentran en Ecuador, de las cuales alrededor del 73 por ciento estaría en situación migratoria irregular. La falta de estatuto legal afecta el acceso al mercado formal de trabajo, exponiendo a las personas venezolanas a riesgos de protección y dificultando su integración socioeconómica²⁷⁹.

La Plataforma Interagencial estima que, para diciembre de 2023, alrededor de 519.000 personas venezolanas estarán viviendo en Ecuador. Asimismo, aproximadamente 19.000 personas de otras nacionalidades, principalmente haitianas, continuarán transitando a través de Ecuador hacia terceros países o realizando movimientos secundarios.

A pesar de las barreras para la integración vinculadas con discriminación y xenofobia, El marco normativo en Ecuador promueve y garantiza el acceso universal a derechos de las personas migrantes, incluyendo salud y educación para quienes se encuentran en situación migratoria irregular. Sin embargo, en la práctica se identifican barreras para la integración producto de la persistencia de la discriminación y la xenofobia hacia la población migrante.

Bajo la Constitución de la República del Ecuador se reconoce el derecho a migrar y se contempla la obligación del Estado de diseñar e implementar políticas públicas en torno a la movilidad humana. De esta forma, el artículo 9 establece que *“las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”*. Asimismo, la sección tercera de la Constitución hace referencia específica a la movilidad humana, por medio de la cual *“se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”*.

En lo atinente a la legislación nacional migratoria, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017)²⁸⁰ dispone en su artículo 43 que *“Las personas extranjeras en Ecuador tendrán derecho a migrar en condiciones de respeto con sus derechos, integridad personal de acuerdo con la normativa interna del país y a los instrumentos internacionales ratificados por Ecuador, respetando las leyes, la cultura, la naturaleza, el orden público, la paz y la seguridad ciudadana. El Estado realizará todas las acciones necesarias para fomentar el principio de la ciudadanía universal y la libre movilidad humana de manera responsable”*.

Asimismo, Ecuador ha adoptado distintos instrumentos para el diseño de políticas públicas vinculadas con la movilidad humana, tales como el Plan Nacional de Movilidad Humana, la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021 y el Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020-2021.

Por otra parte, en fecha 1 de junio de 2022, Ecuador adoptó el Decreto Ejecutivo N°436 mediante el cual se otorgó *“amnistía migratoria y proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar, que hayan ingresado a través de los puntos de control migratorio oficiales al territorio del Ecuador y que se encuentren en situación migratoria irregular a la fecha de expedición del presente Decreto Ejecutivo”* (Artículo 1). Dicho procedimiento se realiza a través de la emisión de una Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 3 de dicho Decreto Ejecutivo.

²⁷⁹ Plataforma Regional Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V); Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes – Capítulo Ecuador 2023/2024; Disponible en: <https://www.r4v.info/es/ecuador>; p. 162.

²⁸⁰ Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador (2017); Disponible en: https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2023-05/LEY_ORG%C3%81NICA_DE_MOVILIDAD_HUMANA_-_LOMH-2023.pdf.



Trabajo y migración

Conforme con lo establecido en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana “*las personas extranjeras residentes en el Ecuador incluidos los sujetos de protección internacional, tienen derecho al trabajo y a acceder a la seguridad social, para lo cual sus aportes se calcularán con base en los ingresos reales declarados para la obtención de su residencia*”.

Los indicadores laborales de Ecuador, presenta un comportamiento similar al resto de los países de la región aunque levemente atenuado: la tasa de ocupación migrante es superior a la de la población nacional, mientras que de manera inversa la desocupación es más probable entre migrantes que entre nativos. A diferencia de otros países la tasa de participación en la fuerza de trabajo es menor en la población migrante. El dato más elocuente es la tasa de informalidad, que es muy elevada – y similar - para ambos grupos en el país.

Tabla 20: Indicadores laborales Ecuador

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		4,50%	2018	ENEMDU
Tasa de participación	66,40%	64,00%	2018	ENEMDU
Tasa de ocupación	63,68%	59,52%	2018	ENEMDU
Tasa de desocupación	4,10%	7,00%	2018	ENEMDU
Tasa de empleo informal	72,66%	71,60%	2018	INEC

Fuente: Informe elaborado por OIM a partir de la encuesta ENEMDU²⁸¹ y INEC

En el caso de la población venezolana, tal y como fue descrito anteriormente, más del 70 por ciento se encuentra en situación migratoria irregular. Si bien pueden comenzar a identificarse resultados del proceso de amnistía y regularización, la falta de estatuto legal impacta en la imposibilidad para insertarse en el mercado formal de trabajo. Los datos que arrojan las Evaluaciones Conjuntas de Necesidades llevadas a cabo por la Plataforma Regional Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela en 2021 y 2022 presenta resultados similares.

En particular, la evaluación correspondiente al período 2022, arrojó que el 65,7 por ciento de las personas encuestadas tienen empleo formal o informal, pero de dicho grupo poblacional el 79 por ciento se encuentra en el sector informal²⁸².

Si bien la normativa laboral ecuatoriana no distingue entre derechos de personas nacionales o migrantes, se identifican limitaciones y barreras prácticas para quienes se encuentran en contexto de movilidad humana. En particular, debido a las dificultades para hacer transversal la migración en las políticas públicas laborales²⁸³.

²⁸¹ OIM (2018) Identificación de los principales retos en la contratación a personas en movilidad humana en el Ecuador, mecanismos y oportunidades https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/Estudio%20Retos%20Contratacion_Ecuador.pdf

²⁸² Plataforma Regional Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V); Evaluación Conjunta de Necesidades 2022; pp. 21-22; disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-mayo-2022>.

²⁸³ Organización Internacional del Trabajo (OIT); Barreras para el acceso al sistema de protección social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador; 2022; Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_837581.pdf; p. 34.



Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

El derecho a la seguridad social se contempla en el artículo 34 de la Constitución de la República como “un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo”.

Bajo el régimen contributivo, se incluyen las prestaciones que afiliados y sus familias reciben a partir de sus aportes y, de mediar una relación laboral contractual, como contrapartida a los que realizan los empleadores. Se compone por el Seguro General Obligatorio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional²⁸⁴.

En torno a la normativa, Ecuador cuenta con la Ley de Seguridad Social que asigna la competencia al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, siendo una “entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional.” (Artículo 16 de la Ley de Seguridad Social).

Por otra parte, en cuanto a los riesgos cubiertos por el Seguro General Obligatorio, el artículo 3 de dicha normativa dispone que se protegerá ante casos de:

- a. Enfermedad;
- b. Maternidad;
- c. Riesgos del trabajo;
- d. Vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad;
- e. Cesantía.
- f. Seguro de Desempleo.

Por otra parte, indica que “el Seguro Social Campesino ofrecerá prestaciones de salud y, que incluye maternidad, a sus afiliados, y protegerá al Jefe de familia contra las contingencias de vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad. Para los efectos del Seguro General Obligatorio, la protección contra la contingencia de discapacidad se cumplirá a través del seguro de invalidez.”

De esta forma, aparte del Seguro General, se contemplan regímenes especiales: el seguro social campesino, el seguro voluntario y el seguro general de los trabajadores no remunerados del hogar.

En lo referente al acceso a la salud, rige la Ley Orgánica de Salud N°67²⁸⁵ (2006) bajo la competencia del Ministerio de Salud Pública. Bajo la Ley Orgánica de Movilidad Humana²⁸⁶, el artículo 52 dispone el acceso universal al derecho y su cobertura para personas migrantes. La atención de emergencia debe garantizarse por las instituciones públicas o privadas para cualquier persona, independientemente de su condición migratoria.

²⁸⁴ Íd.; p. 16.

²⁸⁵ Ley Orgánica de Salud (2006); Disponible en: <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/LEY-ORG%C3%81NICA-DE-SALUD4.pdf>

²⁸⁶ Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador (2017); Disponible en: https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2023-05/LEY_ORG%C3%81NICA_DE_MOVILIDAD_HUMANA_-_LOMH-2023.pdf.



Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

A nivel normativo no existen barreras para el acceso a la seguridad social por parte de las personas migrantes, dado que se contempla como un derecho humano tanto bajo la Constitución como en torno a la normativa migratoria²⁸⁷. No obstante, aún continúa siendo muy limitado el efectivo acceso al sistema contributivo de seguridad social debido a diferentes barreras que ha señalado la OIT²⁸⁸:

- Limitado acceso al empleo adecuado
- Desafíos para la regularización migratoria.
- Dificultades para obtener cédula de identidad.
- Obstáculos administrativos al momento de avanzar con el proceso de la afiliación ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).
- Imposibilidad para cubrir los valores de la afiliación.
- Falta de información sobre los requisitos, procedimientos y derechos.
- Discriminación y xenofobia.

Por consiguiente, la legislación ecuatoriana y las políticas públicas que ha desarrollado el Estado a partir del ingreso masivo de personas venezolanas tienden a garantizar derechos de las personas migrantes²⁸⁹. Sin embargo, los desafíos comunes a toda la población en lo referente al acceso a empleo formal impactan de manera diferenciada a quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad dado el contexto de movilidad humana.

Asimismo, distintas personas migrantes entrevistadas en el marco de este estudio han señalado que la situación política, económica y social actual del país es muy compleja para la búsqueda y obtención de trabajo formal, y que esto impacta de manera desproporcionada en la población migrante, mucha de la cual vive en situación de pobreza y pobreza extrema²⁹⁰.

²⁸⁷ Esto ha sido confirmado por el funcionario del Instituto de Seguridad Social entrevistado en el marco de este estudio, como mencionara: "Una persona migrante puede tener acceso al trabajo mientras regulariza su situación. Con eso puede acceder a la protección social, se crea un código de registro para que pueda registrarse. Si es autónomo y obtiene el RUC, se emite un código y puede acceder a la protección social. El proceso habitual es que regularice su situación, pero a veces no sucede por eso el IESS les da un código especial mientras dura el trámite de regularización".

²⁸⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT); Barreras para el acceso al sistema de protección social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador; 2022; Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_837581.pdf; pp. 34-37.

²⁸⁹ Esto ha sido corroborado por representantes de las dos instituciones públicas entrevistadas en el marco de este estudio, el Ministerio de Salud y el Instituto de Seguridad Social de Ecuador.

²⁹⁰ Esta información ha sido señalada por representantes de la Fundación Manos Venezolanas, y la Fundación Alas de Colibrí. Desde esta última organización, han afirmado que "La situación es muy compleja en lo económico, social, político y laboral. No hay Asamblea Nacional, se gobierna desde el Ejecutivo. Subió mucho la inseguridad y la trata de personas".



Tabla 21: Indicadores seguridad social Ecuador

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	21%	2022	cálculo propio
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	2,2%	2021	cálculo propio
Cobertura de salud - total país	100,0%		
Cobertura de salud - población migrante	100,0%		
Cobertura sistema previsional - total país	32%	2021	OIT
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta ENENDU²⁹¹ y de informes de la OIT²⁹². Se define 100% de cobertura dado el marco normativo y la falta de condicionantes estructurales.

A su vez, señalan que parte de las barreras que enfrentan están vinculadas a que existe un escenario excluyente de discriminación que también se identifica en los empleadores, quienes se resisten a contratar personal migrante. A esto se suman los altos costos económicos de los empleadores (el 11,5% del salario) para contratar a alguien en relación de dependencia, por lo cual aumenta la contratación precaria que no da acceso a ningún beneficio del sistema de seguridad social²⁹³.

Como ya fuera señalado, la dificultad para obtener la regularización migratoria es un obstáculo insalvable para el ejercicio de cualquier derecho, lo cual tiene un significativo impacto en un país con un 70 por ciento de población migrante en situación irregular.

Si bien el acceso a la salud es universal, las personas migrantes entrevistadas identificaron también problemas en el acceso a la salud. Más allá de consagrarse como un derecho universal en la Constitución²⁹⁴, se identifican importantes demoras en la atención, baja calidad de las prestaciones, falta de medicamentos, ausencia de inversión estatal en la salud pública, situaciones recurrentes de discriminación y xenofobia por parte de servidores del sistema de salud, así como de la población nacional y falta de sensibilización en atención intercultural²⁹⁵.

²⁹¹ <https://www.primicias.ec/noticias/economia/ecuador-iess-crecimiento-afiliados/#:~:text=Sus%20autoridades%20resaltan%20esta%20cifra,m%C3%A1s%20que%20la%20cifra%20actual>.

²⁹² OIT (2022) Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57953>

²⁹³ Esto ha sido, además, señalado por la Oficina Nacional de la OIM consultada en el marco de este estudio, desde donde se indicó que “La ley de contrato de trabajo es muy rigurosa en cuanto la afiliación del empleador de registrar a su empleado a los sistemas. Esto a veces se transforma en una barrera, por la falta de capacidades reales del empleador y recurso económico sostenido en el tiempo. Otro reto es el costo de la plaza de trabajo, esto es una barrera para nacionales y migrantes, porque el empleador no tiene siempre la capacidad de afrontarlos”.

²⁹⁴ Es importante señalar, como lo hizo la representante del Ministerio de Salud entrevistada en el marco de este estudio, la existencia del Acuerdo ministerial 4934 a partir del cual no se exige documento a las personas para su atención. No importa la condición migratoria de las personas.

²⁹⁵ Desde la Fundación Manos Venezolanas se señaló que “A pesar de que la gente esté afiliada hay muchas situaciones de discriminación, xenofobia, y falta de información por parte de funcionarios de la salud. El seguro de salud no tiene medicamentos, falta de camas, etc. estas son cuestiones del sistema más allá de la migración. Los hospitales públicos tienen enormes demoras y no cubren la salud por eso”. Igualmente, es importante remarcar que la funcionaria entrevistada del Ministerio de Salud mencionó que están trabajando en políticas públicas de sensibilización para prevenir la discriminación en el acceso a los servicios de salud.

Panorama migratorio

Con relación al panorama de movilidad humana en El Salvador, el contexto no se ha caracterizado históricamente por la recepción de personas migrantes, sino que prevaleció la emigración de población nacional hacia terceros países, fundamentalmente, Estados Unidos²⁹⁶. En ese sentido, a partir de 1978 el flujo de salida se vio vinculado con situaciones de conflictos armados internos y crisis políticas regionales. Pese a la firma de los acuerdos de paz en 1992, no tuvo lugar el retorno de la población salvadoreña en virtud del contexto político y económico derivado del conflicto. En 2002 alrededor de 25.000 personas cada año emigraban del país y, en 2007, se estimaba que 1,5 millones de personas se encontraba residiendo en Estados Unidos²⁹⁷.

En cuanto a la migración hacia El Salvador comienza a identificarse un flujo levemente significativo a partir del año 2000, con un aumento de la movilidad humana intrarregional centroamericana, tanto de personas hondureñas como nicaragüenses²⁹⁸.

La población migrante que arribaba al país se insertaba en los mercados laborales que solicitaban mano de obra, en los cuales no se garantizaban salarios mínimos ni condiciones laborales formales ni seguras. Dicha migración encontró una tendencia hacia la feminización, considerando que, a fines de la década de 1990, por cada 100 mujeres migrantes se reportaban 87 hombres migrantes²⁹⁹.

Hasta 2020 la migración hacia El Salvador continuó siendo intrarregional, cuyos principales países de origen fueron Honduras (27,8%), Guatemala (21,1%) y Nicaragua (18,6%)³⁰⁰.

Por otra parte, a fines de brindar información de contexto en torno a la movilidad humana y, en especial, a la emigración hacia otros países y desplazamiento forzado interno, es preciso indicar que, desde 1992, El Salvador se constituyó como uno de los países con mayores índices de criminalidad en la región con presencia de grupos armados, tales como pandillas y maras.

Actualmente, si bien se identifica una reducción de los eventos de violencia generalizada y crímenes hacia la población, continúa la salida de población salvadoreña hacia otros países de la región. De esta forma, a fines de 2022, 148.758 personas salvadoreñas en terceros países aguardaban la resolución de su trámite ante el sistema de asilo y 58.637 ya han sido reconocidas como refugiadas³⁰¹.

²⁹⁶ El Salvador como país de origen y retorno de población migrante: A mediados de 2020 se registraban 1 599 058 de personas salvadoreñas como migrantes internacionales. De estos el 49,99% son hombres y 50,3% mujeres (UNDESA, 2020). El principal destino de esta migración es Estados Unidos de Norteamérica; según los datos de UNDESA se registran un total de 1 410 659 de población salvadoreña en este país de destino (2020). Según datos, de la Dirección General de Estadísticas y Censos, se estiman que el 46% del total de la población reside fuera del país (DIGESTYC, 2020). Las remesas ingresan al país representan alrededor del 23,8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) (UNDESA, 2020). Según registro de CRS, para el año 2022 se registró un total de 193.940 aprobaciones para solicitudes de Estatutos de Protección Temporal (TPS) a personas originarias de El Salvador salvadoreño en Estados Unidos de América. A diciembre de 2021 había aproximadamente 23, 620 beneficiarios de origen salvadoreños activos de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA) en los Estados Unidos (OIM, 2022).

²⁹⁷ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Curriculum in Emergency in the SICA Region (CESR), Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP); Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana; Disponible en: https://www.ecampus.iom.int/pluginfile.php/10818/block_html/content/salvador.pdf; 2013; pp. 17-21

²⁹⁸ Íd.; pp. 20-21. s importante destacar que también es un país destino principalmente de migrantes originarios de Centroamérica: Nicaragua, Honduras y Guatemala. Además de otros países como Estados Unidos de América, Colombia, España, entre otros. A mediados de 2020, según los registros de UNDESA, se estimaron al menos 42.767 inmigrantes en El Salvador

²⁹⁹ Íd.; pp. 22-23.

³⁰⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT); Ficha técnica: Empleo y Migración El Salvador 2021; 2022; Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_851125.pdf; p. 5.

³⁰¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Hoja informativa El Salvador 2023; 2023; Disponible en: <https://data.unhcr.org/es/documents/details/103624>.

Tabla 22: Indicadores migratorios El Salvador

Indicadores migratorios	Valor	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	42.323	2019	ONU
Proporción de población migrante en el país	0,64%	2019	ONU
Principales nacionalidades			
Honduras	27,80%	2019	ONU
Guatemala	21,10%	2019	ONU
Nicaragua	18,60%	2019	ONU
Cantidad de emigrantes	3100506	2016	Ministerio de RE
Proporción de emigrantes	30,79%	2016	Ministerio de RE

Fuente: Elaboración propia a partir de informe en conjunto de OIM y OIT³⁰²

El desplazamiento forzado interno también se vio acentuado en virtud de las vulneraciones de derechos y la dificultad para cubrir las necesidades básicas. A fines de 2017, 71.500 constituía al número de personas desplazadas internamente³⁰³.

Haciendo referencia a la situación de la República Bolivariana de Venezuela, resulta fundamental destacar que El Salvador, al igual que Guatemala y Honduras, no cuentan con cifras significativas de personas migrantes provenientes de ese país. A enero de 2023, se registró un total de 245 personas que ingresaron de forma regular al territorio³⁰⁴.

En cuanto a la migración irregular, el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familias ha publicado las observaciones finales sobre el tercer informe periódico de El Salvador en abril de 2023 y, allí, ha recomendado al Estado que *“fortalezca los mecanismos existentes para detectar, prevenir y eliminar los movimientos irregulares de trabajadores migratorios, así como investigar, perseguir y sancionar a las personas responsables del delito de tráfico ilícito de migrantes”*³⁰⁵.

En lo atinente al marco normativo que hace alusión a la movilidad humana en El Salvador, si bien no hace referencia expresa a las personas migrantes, de acuerdo con el artículo 3 de la Constitución de la República³⁰⁶, *“todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión. No se reconocen empleos ni privilegios hereditarios”*. Asimismo, el artículo 96 dispone que *“Los extranjeros, desde el instante en que llegaren al territorio de la República, estarán estrictamente obligados a respetar a las autoridades y a obedecer las leyes, y adquirirán derecho a ser protegidos por ellas”*.

Con respecto a la legislación nacional específica sobre movilidad humana, El Salvador cuenta con la Ley Especial de Migración y Extranjería y su Reglamento correspondiente³⁰⁷, cuya autoridad de aplicación es la Dirección General de Migración y Extranjería. El acceso a derechos para las personas migrantes se encuentra contemplado bajo el artículo 5 de dicha Ley, mediante el cual se determina que

³⁰² OIM y OIT (2019), SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE MERCADOS LABORALES. Disponible en: https://www.programamesoamerica.iom.int/sites/default/files/informe_el_salvador_final.pdf

³⁰³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); OEA/Ser.LV/II; Situación de derechos humanos en El Salvador; 2021; Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2021_ElSalvador-ES.pdf; pp. 13-16.

³⁰⁴ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela; Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región; 2023; Disponible en: https://www.r4v.info/sites/default/files/2023-02/2023.01.R4V_R%26M_ESP_1.pdf.

³⁰⁵ Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de El Salvador; CMW/C/SLV/CO/3; 13 de abril de 2023; Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCMW%2FCOC%2FSLV%2F52315&Lang=en; párr. 50.

³⁰⁶ Constitución de la República (1983); Disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/view/3959>

³⁰⁷ Tanto la Ley Especial de Migración y Extranjería como su Reglamento se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <https://www.migracion.gob.sv/servicios/legislacion-migratoria/>. A su vez, la Constitución en su art. 100. Establece que- Los extranjeros estarán sujetos a una ley especial. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf



“no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de raza, sexo, idioma, religión, situación migratoria, o cualquier otra condición social. Las personas extranjeras gozarán de los mismos derechos y garantías que las nacionales en los términos previstos en la Constitución de la República, Convenios y Tratados vigentes en El Salvador y demás leyes y estarán sujetas a las mismas obligaciones, salvo las limitantes que en las mismas se establezcan”.

En suma, el artículo 18 de la Ley Especial de Migración y Extranjería indica que “las personas extranjeras, desde el instante en que ingresen al territorio nacional, gozarán de los mismos derechos y garantías que las personas nacionales, salvo las excepciones establecidas en la Constitución de la República y en las leyes secundarias”.

Trabajo y migración

La legislación migratoria contempla el acceso al empleo para personas migrantes una vez que sea adoptado el permiso de trabajo correspondiente. En particular, el artículo 122 de la Ley Especial de Migración y Extranjería establece que “las personas extranjeras que soliciten autorización para trabajar, por cuenta propia, únicamente podrán realizar las actividades remuneradas o lucrativas que la Dirección General les autorice. En caso de trabajo por cuenta ajena se necesitará dictamen favorable otorgado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social”. A su vez, el artículo 109 prevé que “Los centroamericanos de origen podrán solicitar residencia temporal con ingreso y salida múltiple para realizar cualquier actividad lícita descrita en la anterior sub- clasificación, por un plazo de hasta dos años prorrogables”³⁰⁸.

A su vez, el Código de Trabajo³⁰⁹ dispone que “todo patrono está obligado a integrar el personal de su empresa con un noventa por ciento de salvadoreños, por lo menos. Cuando por el número del personal el tanto por ciento dé por resultado un número mixto, la fracción se tomará como unidad. Sin embargo, en circunstancias especiales que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social calificará, los patronos podrán ser autorizados para emplear más de un diez por ciento de extranjeros, con el objeto de ocupar a personas de difícil o imposible sustitución por salvadoreños, quedando obligados los patronos a capacitar personal salvadoreño bajo la vigilancia y control del citado Ministerio, durante un plazo no mayor de cinco años”³¹⁰.

Tabla 23: Indicadores migratorios El Salvador

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Tasa de participación	61,30%	S/D	2018	OIM y OIT
Tasa de empleo	57,44%	S/D	2018	OIM y OIT
Tasa de desocupación	6,30%	S/D	2018	OIM y OIT
Tasa de empleo informal	42,60%	S/D	2018	OIM y OIT

Fuente: Elaboración propia a partir de informa en conjunto de OIM y OIT³¹¹

Para el año 2018, la población en edad de trabajar (PET) alcanzaba el 73,8 por ciento (4.900.541) de la población total, mayormente asentada en sectores urbanos. En lo que concierne a la población económicamente activa, la tasa de participación a nivel nacional fue de 61,3 por ciento, reportando una tasa de empleo de 57,44 por ciento y una tasa de desocupación de 6,3 por ciento. Si bien la proporción de trabajadores desempeñados en el sector informal ha mostrado una tendencia decreciente en las últimas décadas, la tasa de informalidad en sectores urbanos alcanza el 42,6 por ciento, siendo

³⁰⁸ Ley Especial de Migración y Extranjería. Disponible en <https://www.migracion.gob.sv/servicios/legislacion-migratoria/>

³⁰⁹ Código de Trabajo de la República de El Salvador; Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1742/Cod_Trab_ElSalv%5B1%5D.pdf

³¹⁰ Véase, además, lo previsto en el artículo 10 del Código de Trabajo: Ver Art. 10 Código de Trabajo: “los centroamericanos de origen se considerarán como salvadoreños; y no se tomarán en cuenta, hasta en número de cuatro, a los extranjeros que ejerzan cargos de directores, gerentes, administradores y, en general a los extranjeros que desempeñan puestos directivos en la empresa”.

³¹¹ OIM y OIT (2019), SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE MERCADOS LABORALES. Disponible en: https://www.programamesoamerica.iom.int/sites/default/files/informe_el_salvador_final.pdf



la población femenina la más afectada (47,26%)³¹². El impacto de la informalidad también puede identificarse en el caso de las personas migrantes, sobre todo, considerando el incremento de la irregularidad migratoria y el flujo en tránsito a través de El Salvador³¹³. Con respecto a los indicadores de inserción laboral de mano de obra extranjera en el mercado de trabajo de El Salvador, la información se encuentra en bases de datos del Ministerio de Trabajo y Prevención social cerradas al público³¹⁴.

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

En cuanto al sistema de seguridad social, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el Instituto Salvadoreño de Pensiones, el Instituto Nacional de Pensiones de Empleados Públicos, el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada y las Administradoras de Fondos de Pensiones son las instituciones competentes en la materia³¹⁵. El Instituto Salvadoreño del Seguro Social ha sido creado en 1949 y se trata de “una entidad autónoma y tiene como finalidad garantizar la seguridad social de los trabajadores del sector formal de la economía y puede ampliarse oportunamente para los trabajadores independientes³¹⁶”.

Según lo establecido por el artículo 50 de la Constitución “la seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma. Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos. Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley. El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes en favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertas por el Seguro Social”.

Por su parte, la Ley del Seguro Social³¹⁷ establece en su artículo 23 que “El Instituto estudiará la forma de cubrir las contingencias a que se refiere el art. 2, atendiendo el grado de eficiencia que ostenta la organización administrativa del mismo, a la situación económica del país, a las posibilidades fiscales, a las necesidades más urgentes de la población asegurable y a las posibilidades técnicas de prestar los servicios”.

Con relación a los riesgos cubiertos bajo el sistema de seguridad social salvadoreño, conforme con el artículo 2 de la Ley del Seguro Social, se cubren los siguientes supuestos:

- a. Enfermedad, accidente común;
- b. Accidente de trabajo, enfermedad profesional;
- c. Maternidad;
- d. Invalidez;
- e. Vejez;
- f. Muerte; y
- g. Cesantía involuntaria.

³¹² OIM y OIT (2019), SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE MERCADOS LABORALES. Disponible en: https://www.programamesoamerica.iom.int/sites/default/files/informe_el_salvador_final.pdf

³¹³ Cabe remarcar algunos datos del Portal de Transparencia, conforme los cuales la DGME de enero a junio 2023 otorgó las siguientes calidades migratorias: Residencias definitivas: 597 y 1.797 refrendas; Residencias temporales: 1.194 y 1379 refrendas. Residencias transitorias: 104 y 104 refrendas. Además, nacionalizó por nacimiento a 198 y naturalizó a 51. Carnetización de trabajadores de temporada y transfronterizos (2021): De las 16 personas carnetizadas como trabajadores de temporada, el 100% es población masculina; quince son nicaragüenses y un hondureño; 13 se dedican a la agricultura, uno a la ganadería y dos trabajan como albañiles; la edad promedio es de 35,4 años. Uno de ellos reside en Chinandega, Nicaragua. Mientras que, en El Salvador, dos residen en el municipio de El Sauce, cinco en Santa Rosa de Lima y ocho en Pasaquina, todos del departamento de La Unión. De las 283 personas trabajadoras transfronterizas el 29,7% son nicaragüenses (84) y el 70,3% hondureños (199); el 30,0% trabaja como comerciante, el 26,5% realiza trámites en la aduana para el ingreso y salida de mercadería (tramitadores), el 6,4% es empleado, el 7,4% trabaja de albañil (construcción), el 6,4% realiza oficios domésticos, el 3,9% realiza trabajos de agricultura y en porcentajes menores realizan actividades como la carga de mercadería, cocina, mecánico, transporte de pasajeros, panadero, vendedor, vigilancia, ama de casa, odontóloga, panadero y jornalero, quienes en conjunto representan el 6,0%; la edad promedio de esta población es de 37,8 años. Para más información véase <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgme/documents/estadisticas>

³¹⁴ Información obtenida mediante un e-mail enviado por la asistente del Programa Regional sobre Migración, en el marco de la confección del informe.

³¹⁵ Para más información véase Instituto Salvadoreño de Pensiones <https://www.pensiones.gob.sv/>

³¹⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); El sistema de pensiones en El Salvador Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera; p. 21; Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45778/1/S2000374_es.pdf.

³¹⁷ Ley del Seguro Social, disponible en: <https://www.issv.gob.sv/wp-content/uploads/download-manager-files/Ley-del-SSS-2019.pdf>.



Asimismo, dispone que “*tendrán derecho a prestaciones por las causales a) y c) los beneficiarios de una pensión, y los familiares de los asegurados y de los pensionados que dependan económicamente de éstos, en la oportunidad, forma y condiciones que establecen los reglamentos*”.

Es importante destacar que, en el año 2008, El Salvador ratificó el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, el cual comenzó a surtir efecto el 17 de noviembre de 2012.

Por último, en torno al acceso a la salud, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial son las instituciones competentes en la materia³¹⁸. Al año 2020, 917.156 personas (de las cuales 60% eran hombres y 39,7% eran mujeres) se encontraban cotizando al régimen de salud ante ambas instituciones.

A su vez, la Constitución de El Salvador en su Art. 65 establece que la salud de los habitantes de la República constituye un bien público. El Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento. El Estado determinará la política nacional de salud y controlará y supervisará su aplicación. En esa línea, la actual Política Nacional de Promoción de la Salud (2022) también reconoce la salud universal como uno de sus principios rectores (Principio 7) “*Implica que el ejercicio pleno al derecho a la salud debe ser garantizado a toda la población, mejorando las condiciones y calidad de vida, atendiendo de forma integral las necesidades en materia de salud, siendo uno de las bases del sistema. Ello conlleva a la construcción de un sistema de acceso universal, eliminándose las barreras económicas, geográficas, de género, étnicas, socioculturales y de cualquier otro tipo, para alcanzar la mayor cobertura del sistema público de salud, reorientando los servicios hacia la promoción y la prevención...*”³¹⁹.

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

A nivel normativo no existen barreras para el acceso a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Sin embargo, los desafíos para participar del sistema previsional se vinculan con la informalidad laboral y con el aumento de la población en tránsito. Por otra parte, el contexto de movilidad humana en El Salvador debe tenerse en cuenta en el acceso al sistema contributivo de seguridad social, dado que el flujo de emigración permanece constante y que la falta de seguridad impacta de forma transversal a toda la población.

A su vez, como fuera mencionado, existe un grupo de personas migrantes en tránsito por el país que se encuentra en situación de irregularidad migratoria. Este grupo no tiene acceso ni al trabajo ni a la salud principalmente por la falta de documentación, pero a su vez por la situación de tránsito que supone que permanezcan en el territorio por un período de tiempo limitado.

Respecto de la población migrante que elige El Salvador como país de destino, cabe señalar que existe una iniciativa que lleva adelante la OIM llamada “*En El Salvador podemos crecer*” que fomenta la inclusión laboral y la regularidad migratoria y presta apoyo a la población para gestionar permisos de trabajo, en coordinación con distintas organizaciones³²⁰.

³¹⁸ Véase <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/isbm/documents/ley-principal-que-rige-a-la-institucion>

³¹⁹ Para más información véase <https://fosalud.gob.sv/download/politica-nacional-de-promocion-de-la-salud>

³²⁰ Para más información véase https://nortedecentroamerica.iom.int/sites/g/files/tmzbd11276/files/inline-files/estrategia_nacional-oim-el-salvador-2023.pdf Esta iniciativa se enmarca dentro del Programa Regional sobre Migración (WHP) y reconoce la existencia de diversas categorías de personas migrantes en el país. Su objetivo principal es proporcionar oportunidades de capacitación, sensibilización al sector empleador y acceso a información relevante sobre oportunidades de empleo. Asimismo, busca contribuir al asesoramiento en los procesos de regularización de personas trabajadoras migrantes extranjeras. Es importante destacar que esta iniciativa no lleva a cabo gestiones de permisos de trabajo directamente con las autoridades ni con los migrantes. Se dirige a diferentes grupos, incluyendo a la Población General (personas económicamente activas en el sector formal e informal), Personas Migrantes (población no salvadoreña que trabaja como comerciante, empleados/as domésticos/as, trabajadores en comedores y emprendedores), así como a patronos y empleadores de personas migrantes extranjeras (dueños de negocios, comedores, emprendedores, entre otros). Se destaca que la mayoría de los participantes provienen de los sectores de Comercio, Servicios, Agricultura y Ganadería. Un principio fundamental de esta iniciativa es el reconocimiento de que la información es esencial. Por lo tanto, se ha desarrollado una estrategia de comunicación que proporciona información tanto conceptual como legal relacionada con la migración laboral. Esta estrategia se basa en los siguientes pilares: a. Informar sobre los procesos de migración a las personas migrantes y empleadores; b. Brindar información a las personas migrantes para apoyar su toma de decisiones en el ámbito laboral; c. Concienciar a la población en general sobre los derechos humanos y laborales en favor de las personas migrantes



No hay restricciones normativas para la atención en salud³²¹, y desde las instituciones estatales entrevistadas en el marco de este estudio³²² señalaron se están prestando servicios médicos también para personas en tránsito, así, por ejemplo, muchos niños y niñas que se atienden en los hospitales del país.

Tabla 24: Indicadores seguridad social El Salvador

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	12%	2021	cálculo propio (CEPAL)
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	S/D		
Cobertura de salud - total país	24,0% (*)	2006	Estudio
Cobertura de salud - población migrante	S/D		
Cobertura sistema previsional - total país	6,90%	2017	CEPAL
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: Informes de CEPAL³²³ y estudios específicos³²⁴. (*) No se encontró información actual y los datos son complejos de analizar. El estudio refiere que hay un 80% de cobertura pero que solo efectivamente el 40% accede, por otro lado, se indica que las personas con obra social son solo el 24%.

³²¹ Al respecto, cabe señalar que conforme fuera señalado por la persona del Ministerio de Salud de El Salvador entrevistada en el marco de este estudio: "Existe una Unidad por el derecho a la salud que tiene una oficina de atención integral al migrante. Esta unidad coordina con otros actores, como la OIM; OSC y otros entes gubernamentales para hacer la atención. Por ejemplo, el migrante retornado. Otro grupo son los que están de tránsito o que van un período corto a trabajar; y luego la migración interna que se da por desplazamientos forzados. No hay restricciones normativas para la atención en salud. El derecho es universal, ya sea de primero, segundo o tercer nivel, no importa la condición migratoria. No sólo la atención de emergencia. Por ejemplo, hay muchas personas que ingresan para vacunarse porque el esquema ahí es más completo. Se hace un registro con los datos que tenga la persona. Por ejemplo, si es una mujer embarazada, hace una inscripción al hospital y se le garantizan los controles periódicos. Existe una ruta establecida para poder hacer la derivación de acuerdo con el tipo de tratamiento que se necesita. Por ejemplo, pacientes con VIH ya tienen también una ruta para poder iniciar el tratamiento".

³²² Fueron entrevistadas la Dirección Nacional de Migraciones, el Ministerio de Salud y la Cancillería. Es importante remarcar que pese a realizar las gestiones correspondientes no pudieron realizarse entrevistas con organizaciones de la sociedad civil por falta de respuestas a los pedidos enviados

³²³ CEPAL(2019) El sistema de pensiones en el Salvador <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a46f819e-cffe-4e00-a8af-77ac60bafb6b/content>

³²⁴ Acosta, M. (2011) El sistema de salud en El Salvador. Salud pública Méx. vol.53 supl.2 Cuernavaca



Panorama migratorio

España se ha convertido hace ya varias décadas en un país de inmigración y uno de los principales destinos de las personas de otros países de Iberoamérica. Mientras en el año 1998 la población extranjera (nacida o no en España) representaba sólo el 1,6 por ciento, para el 2022 este valor asciende al 12,6 por ciento³²⁵. Es el país que presenta mayor proporción de inmigración en toda Iberoamérica.

Estas diferencias son relevantes ya que si bien hay una población nacida en España que emigra a otros países (principalmente Europa), se contempla un número importante de personas nacidas en el extranjero, pero de nacionalidad española que retornan a España. Frecuentemente se trata de personas que adquirieron la nacionalidad española a partir de sus vínculos familiares pero que nacieron en otro país. En términos de integración estas personas no enfrentan dificultades vinculadas a la documentación, pero podrán verse expuestas también al desarraigo, la discriminación y las dificultades de acceso al trabajo. No serán, sin embargo, tenidas en cuenta a efectos de este trabajo ya que se contabilizan como nacionales para el sistema de seguridad social y la salud.

Tabla 25: Indicadores migratorios España

Indicadores migratorios	Valores	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	6 055 983	2022	Estadística Continua de Población, a 1 de enero de 2023, Instituto Nacional de Estadística (INE), (2023)
Proporción de población migrante en el país	12,6%	2022	
Principales nacionalidades			
Marruecos	15,9%	2021	INE
Rumania	11,3%	2021	INE
Reino Unido	5,3%	2021	INE
Colombia	5,7%	2021	INE
Italia	5%	2021	INE
Venezuela (República Bolivariana)	3,8%	2021	INE
Cantidad de emigrantes	2.790.317	2022	Estadística del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE) a 1 de enero de 2023, Instituto Nacional de Estadística (INE), 2023
Proporción de emigrantes	5,8%	2023	INE

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística de España (INE) e informe del SJM³²⁶

³²⁵ Esto se debe por un lado al IUS sanguinis, ya que los hijos de extranjeros no adquieren la nacionalidad española al nacer en España y por otro lado porque hay una proporción relevante de españoles nacidos en otro país pero que cuentan con la nacionalidad española.

³²⁶ SJM (2022). "La población de origen inmigrado en España". Disponible en: <https://sjm.e.org/wp-content/uploads/2023/01/Poblacion-de-origen-inmigrado-en-Espana-2022.pdf>

El aumento de la migración en España se inicia a principios de siglo, sin embargo, entre 2009 y 2015 experimentó un leve descenso para remontarse nuevamente a partir de 2015, con un estancamiento en 2020 producto de la pandemia y nuevamente un leve aumento a partir de 2021. En 2021 se reconoce así un saldo migratorio positivo de 148.677, con un total de 530.401 nuevos migrantes que se instalan en el país (un 13,4% más que en 2020). Es decir, a pesar de períodos de descenso, la inmigración en España mantiene su relevancia y la tendencia ascendente.

En relación al origen, se observa que los primeros tres lugares son ocupados por nacionalidades no iberoamericanas. En primer lugar, los migrantes procedentes de Marruecos son quienes tienen mayor peso poblacional (15,9%), seguidos por Rumania y Reino Unido. Recién en cuarto lugar aparecen las migraciones provenientes de Latinoamérica, encabezadas por Colombia y seguidas por la República Bolivariana de Venezuela. La migración proveniente de Latinoamérica, sin embargo, analizada de manera global es relevante en España y tiene un peso cuantitativo y simbólico relevante, aunque se ha modificado y diversificado en las últimas décadas producto de las dinámicas migratorias regionales, en particular del éxodo venezolano. Para 2009, la migración latinoamericana representaba el 32 por ciento de la migración en España, y desciende a 22 por ciento para 2016 donde empieza a remontar nuevamente alcanzando para 2019 un total de 25 por ciento³²⁷.

España experimenta con relación a la migración los mismos problemas que el resto de Europa, uno de ellos es el ingreso de manera irregular. Si se atiende a los datos ofrecidos por el Ministerio de Interior respecto a las llegadas de personas migrantes por vías irregulares, para 2022 el número total de entradas fue de 31.219, un dato que representa un descenso de un 25,6 por ciento con respecto a 2021³²⁸. Si bien, este dato no permite realizar una estimación del total de población migrante en situación irregular que reside en España, siendo difícil ofrecer una estimación aproximada de esta parte de la población.

España cuenta ya con una migración histórica en la cual más de la mitad (54%) residen en España desde hace más de 13 años, casi uno de cada tres reside desde hace más de 18 años y un ocho por ciento lleva más de 24 años de residencia. Es decir que la mayor parte de la población migrante de España ya tiene un fuerte arraigo en el país y se encuentra establecida, lo que facilita el ingreso al mercado laboral, la salud y la seguridad social.

Trabajo y migración

La migración hacia España tomó mayor relevancia entre 2000 y 2008 al momento de la mayor expansión económica del país. Para ese momento se crearon 4,7 millones de empleos que fueron ocupados por 2,5 millones de extranjeros, es decir que la población extranjera cubrió la mitad de la fuerza de trabajo necesaria. La tasa de actividad de la población extranjera es del 68,8 por ciento mientras que es de 59 por ciento para la población española. En el caso de las mujeres, presentan una tasa menor que los varones (65%), del mismo modo que en el caso de los nacionales. Otro indicador relevante es la tasa de ocupación que del mismo modo presenta una diferencia a favor de las personas migrantes (56% vs 51%), pero que al evaluarse en relación con la edad se invierte, mostrando que las personas migrantes tienen mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral en las edades activas. Con relación al género, tanto para migrantes como para nacionales, las mujeres presentan menores tasas de actividad (65% vs. 71%). Aun así, las mujeres migrantes presentan tasas de actividad y ocupación mayores a las nacionales.

Según un informe sobre integración laboral de migrantes en España de 2021 *“No solo se trata de la falta de un permiso de residencia regular sino, además, de otros importantes motivos que dificultan el acceso al mercado de trabajo para un “recién llegado” (desconocimiento del idioma, dificultades para la homologación de títulos o permisos técnicos para trabajos específicos, menores recursos formales e informales y falta de redes para la búsqueda inicial de empleo, etc.). Si observamos las tasas de actividad y ocupación de los extranjeros*

³²⁷ Información disponible en <https://www.ine.es/>

³²⁸ SJM (2022). “La población de origen inmigrado en España”. Disponible en: <https://sjm.org/wp-content/uploads/2023/01/Poblacion-de-origen-inmigrado-en-Espana-2022.pdf>



con nacionalidad NO europea, se confirma que los primeros años de residencia implican un muy notable déficit de integración” (Casado & Medina Moral, 2021)

Tabla 26: Indicadores laborales España

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		13,5%	2023	MITES
Tasa de participación	59,0%	68,8	2021	SJM
Tasa de ocupación	51%	56%	2021	SJM
Tasa de desocupación	11,6%	17,3%	2023	MITES
Tasa de empleo informal	1,7%	8%	2021	SJM

Fuente: Informe Servicio Jesuita³²⁹, MIDES³³⁰

La correlación entre acceso al trabajo y tiempo de residencia se mantiene en todos los países. En España el informe citado previamente establece que la tasa agregada de actividad para las personas extranjeras no europeas con menos de un año de residencia es de solo el 40 por ciento y la tasa de empleo apenas supera el 29 por ciento. Ambas tasas crecen bruscamente tras el primer y segundo año de residencia pasando al 72 por ciento de actividad y 51 por ciento de ocupación (Casado & Medina Moral, 2021).

La tasa de desempleo entre la población migrante alcanza el 19,7 por ciento, mientras que en el caso de la población nativa es del 12 por ciento, diferencia que se acrecienta en ciertos tramos de edad, en especial en edades activas adultas mayores a los 40 años en donde los migrantes presentan tasas de desempleo mucho más altas que los españoles.

En relación al nivel educativo, según un estudio reciente (2021), un nueve por ciento de los extranjeros presentan únicamente educación primaria como máximo nivel formativo alcanzado, algo que solo ocurre con un tres por ciento de los activos españoles, y mientras el 32 por ciento de los españoles terminan estudios superiores, esto solo ocurre en el 23 por ciento de los extranjeros (Casado & Medina Moral, 2021). El nivel educativo, sumado a las dificultades de acceso a la documentación y la propensión inherente en los procesos migratorios de acceso a trabajo calificado, redundan en una alta participación de la población migrante en los trabajos de menor calificación, alcanzando en éstos tasas de participación muy elevadas.

Además de estos indicadores, las diferencias en las condiciones de trabajo ilustran dificultades de los trabajadores extranjeros para la integración en el mercado laboral español. Los migrantes se exponen más frecuentemente a contratos temporales o subempleo (36%) con relación a los españoles (23,4%), pero especialmente es mucho más frecuente el trabajo informal, que alcanza el ocho por ciento para las personas migrantes (tomado a partir de lo que se denomina acuerdo verbal) frente a solo el 1,7 por ciento en el caso de los nativos (Casado & Medina Moral, 2021).

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

El artículo 41 de la Constitución española establece que “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”. La seguridad social en España es considerada un derecho fundamental y universal para todos los ciudadanos y residentes legales.

³²⁹ SJM (2022). “La población de origen inmigrado en España”. Disponible en: <https://sjme.org/wp-content/uploads/2023/01/Poblacion-de-origen-inmigrado-en-Espana-2022.pdf> OBERAXE Y FAMI (2022). Informe sobre la Integración de la población extranjera en el mercado laboral español. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/Integraciondelapoblacion.pdf>

³³⁰ <https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/index.htm>



El sistema de seguridad social en España incluye la atención sanitaria, proporcionada de manera gratuita a través del Sistema Nacional de Salud (SNS), las pensiones de jubilación, invalidez y discapacidad, prestaciones por desempleo y prestaciones familiares. Los trabajadores en relación de dependencia cotizan a la seguridad social el 28,30 por ciento aproximadamente en función de una tabla de asignación según nivel de ingreso, de esto el 23,60 por ciento está a cargo de la empresa y el 4,70 por ciento a cargo del trabajador. Los trabajadores independientes cotizan en función de sus ganancias y el gasto de ejercicio de la actividad, según un esquema recién implementado a partir de 2023 y que se irá imponiendo por tramos.

En el caso del sistema de salud, todas las personas registradas en la seguridad social cuentan con una tarjeta de usuario del Sistema Nacional de Salud que le permite acceder a la atención médica y a descuentos en los medicamentos, sean estos trabajadores en relación de dependencia o independientes.

Con relación a las pensiones, además del modelo contributivo, España cuenta con pensiones no contributivas a las que pueden acceder las personas mayores de 65 años que no hayan cotizado nunca en la seguridad social o que no accedan a la cantidad de años mínima. Deben, además, no disponer de ingresos suficientes para mantener un mínimo nivel de vida.

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

En España, el acceso a la seguridad social para migrantes está garantizado en igualdad de condiciones siempre que la persona se encuentre con una residencia legal. Las personas extranjeras que trabajan en España, ya sea por cuenta propia o en situación de dependencia, están obligadas a cotizar a la seguridad social. Esto les da acceso a las mismas prestaciones que los ciudadanos españoles, como la asistencia sanitaria y las pensiones. La cotización que se realiza se rige por los mismos parámetros que los nacionales y puede variar según el tipo de trabajo y el salario.

Para acceder a la seguridad social, las personas migrantes deben presentar la documentación requerida, que suele incluir el permiso de residencia, el número de identificación de extranjero y otros documentos que acrediten la situación legal en el país.

Tabla 27: Indicadores de seguridad social España

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	43,58%	2023	SESSP
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	40,30%	2023	SESSP
Proporción de cotizantes migrantes	12,7%	2023	SESSP
Cobertura de salud población migrante	93,4%	2023	SESSP
Cobertura de la población migrante en edad de jubilarse por el sistema de previsión (contributivo y no contributivo)	SD		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	SD		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Trabajo (SESSP) 2023³³¹.

Como se observa en la tabla precedente, la proporción de migrantes que cotizan (12,3%) guarda relación directa con la proporción de trabajadores migrantes y se vincula directamente con la alta tasa

³³¹ Resumen de datos de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones (2023). Disponible en: <https://revista.seg-social.es/-/afiliacion-quincenal-mayo-2023#:~:text=Con%20los%20%C3%BAltimos%20datos%20disponibles,empleos%20como%20en%20todo%202022.>



de trabajo formal del país. A pesar de ello se observan diferencias en la tasa de formalidad entre la población nacional y la población migrante que corresponde a la calidad de los trabajos a los que con más frecuencia accede la población migrante en España, muchos de ellos de carácter temporal o parcial y, en otros casos, directamente a la informalidad de los mismos.

Con relación al acceso de salud, en 2012 se había emitido un decreto (Real Decreto-ley 16/2012) que limitaba el acceso de las personas migrantes en situación irregular a la atención de urgencia y el proceso asistencial de embarazo, parto y posparto y fue sujeto de innumerables críticas y reacciones. En 2018 se sustituye este abordaje (Real Decreto-ley 7/2018) recuperando la universalidad del acceso a la salud “*Las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España tienen derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española*”. A pesar de ello durante los siguientes años se siguieron experimentando dificultades de acceso de las personas migrantes y solicitantes de asilo a los servicios sanitarios en España, en particular en aquellos casos en los que las personas residen hace menos de 90 días, ya que normativamente el acceso es universal a partir de finalizado ese plazo. También existen dificultades con algunos gobiernos locales en relación con la manera en que implementan los procesos administrativos para cubrir la asistencia sanitaria³³².

Según el Informe “*Advancing Migrant Access to Health Services in Europe*”³³³, en España se identificó que una de cada cinco personas migrantes encuentra barreras en el acceso a los servicios sanitarios. Entre las principales dificultades se mencionó el tiempo de espera para una cita médica o en el centro de salud y no contar con la tarjeta sanitaria. También se reconoció que las personas no conocen sus derechos y presentan dificultades idiomáticas para acceder a la salud.

Para las personas extranjeras el acceso a la pensión no contributiva exige residir en España al menos durante un período de 10 años, dos de ellos consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión. En el caso de las pensiones por invalidez, el tiempo de residencia disminuye a cinco años, pero se exige una discapacidad igual o superior al 65 por ciento. Además, existe el programa no contributivo de “*Ingreso Mínimo Vital*” *cómo prestación suelo para personas que se encuentra en situación de vulnerabilidad económica que puede ser complementada por las Comunidades Autónomas. Esta prestación se otorga independientemente de la nacionalidad, pero requiere “una residencia legal y efectiva en España de forma continuada durante los últimos dos años, salvo excepciones (los menores incorporados a la unidad de convivencia, las víctimas de trata de seres humanos o de explotación sexual y las mujeres víctimas de violencia de género)”*³³⁴.

³³² Esta situación fue mencionada en el marco de la consulta realizada a la Oficina Nacional de la OIM, desde donde informaron que la salud es universal y gratuita pero las competencias están relegadas a las comunidades autónomas, y cada persona se empadrona, hay comunidades que admiten el empadronamiento aun estando en irregularidad, pero depende de cada municipio. Esta situación podría ser un obstáculo para aquellas personas que no accedieron a la regularidad migratoria.

³³³ Fakoya, I; Álvarez-Del Arco, D; Monge, S; Copas, AJ; Gennotte, AF; Volny-Anne, A; Göpel, S; Touloumi, G; Prins, M; Barros, H; Staehelin, C; Del Amo, J; Burns, FM (2016). “*Advancing Migrant Access to Health Services in Europe (AMASE): Protocol for a Cross-sectional Study*”.

³³⁴ Página del Ingreso Mínimo Vital del Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones, disponible en: <https://imv.seg-social.es/>.



Panorama migratorio

Históricamente, Guatemala ha recibido flujos de personas migrantes de distintas nacionalidades, representando uno de los países de destino para migrantes de nacionalidades europeas entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX. No obstante, el mayor movimiento de personas ha sido correspondiente a la migración intrarregional, considerando que, luego de Costa Rica, Guatemala constituía el segundo país en el que residía la mayor cantidad de personas centroamericanas. En el año 2002 el censo nacional reportó a 49.966 personas migrantes, de las cuales el 49 por ciento eran de origen centroamericano y, en particular, de nacionalidades salvadoreña, nicaragüense y hondureña³³⁵.

Por otra parte, el contexto de movilidad humana en Guatemala se ha visto marcado, históricamente, por las corrientes de emigración hacia Estados Unidos. En ese sentido, ya a partir de 1950 comienzan los flujos de salida, sobre todo irregulares, a fines de buscar nuevas oportunidades de empleo y de estudio, alcanzando las 14.357 personas en 1960. Debido a las consecuencias del terremoto que tuvo lugar en 1976, durante dicha década aumentó la frecuencia del movimiento de personas guatemaltecas hacia Estados Unidos, las cuales llegaban a 23.837 en 1979³³⁶.

En el marco del conflicto armado interno durante la década de 1980, la emigración se acentuó de manera considerable, generando la salida ya no solo de personas por motivos económicos, sino de quienes presentaban necesidades internacionales de protección y solicitaban asilo en terceros países. Así, el Censo estadounidense confirmó que, a fines de 1989, 137.418 personas de nacionalidad guatemalteca residían allí³³⁷.

La salida de personas guatemaltecas hacia Estados Unidos continuó en ascenso en la década de 1990 y durante principios del siglo XXI, censándose 372.487 personas en el año 2000 y 1.044.209 en 2010³³⁸. Entre 2005 y 2012, dada la adopción de nuevas políticas migratorias en Estados Unidos, la migración transfronteriza comenzó a desarrollarse, siendo Belice, El Salvador, Panamá, Costa Rica y Nicaragua, algunos de los países que se constituyeron como destino para personas guatemaltecas³³⁹.

En 2010 se estimaba un total de 1.637.119 personas guatemaltecas residiendo en terceros países, aumentando a 2.301.175 en 2016 y acelerándose de forma sustancial en 2022 con un aproximado de 2.993.679 emigrantes³⁴⁰. En torno a los motivos del desplazamiento de personas guatemaltecas, luego de la emergencia sanitaria por COVID-19, se acentuaron las condiciones de desnutrición, inseguridad, falta de oportunidades laborales y dificultades para cubrir las necesidades básicas³⁴¹.

Asimismo, Guatemala se ha constituido desde mediados del siglo XX como un país de tránsito para la migración regional y extrarregional cuyo destino final es Estados Unidos, formando parte del mayor corredor de desplazamiento a través de la frontera con México³⁴². Durante 2020, 84.311 personas migrantes, en especial, salvadoreñas y mexicanas, ingresaron al país y, en el mismo período, 1.368.431 personas salieron hacia otros destinos. De dichas cifras, el 52,7 por ciento de la población migrante en tránsito se encontraba constituido por mujeres y el 75,8 por ciento abarcaba a personas de entre 20 y 64 años.

³³⁵ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio Guatemala 2012; 2013; Disponible en: <https://publications.iom.int/es/books/perfil-migratorio-de-guatemala-2012>; pp. 70-71.

³³⁶ Íd.; pp. 43-44.

³³⁷ Íd.; p. 44.

³³⁸ Íd.; p. 45.

³³⁹ Íd.; p. 53.

³⁴⁰ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) junto con United States Agency International Development (USAID); Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2022; junio de 2023; Disponible en: https://infounitca.iom.int/uploads/RemesasGT2022/Resumen_EncuestaRemesas2022_gt.pdf; p. 16.

³⁴¹ Íd.; p. 20.

³⁴² Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio Guatemala 2012; 2013; Disponible en: <https://publications.iom.int/es/books/perfil-migratorio-de-guatemala-2012>; Íd.; p. 58.



A partir de 2022 incrementó de forma sustancial el flujo de personas venezolanas cruzando Guatemala, tras el paso por la selva del Darién, para arribar como último destino a Estados Unidos. En virtud de las medidas adoptadas por el gobierno estadounidense, incluyendo lo respectivo al Título 42, una proporción significativa de la población venezolana en tránsito irregular había quedado varada en Guatemala³⁴³.

Durante agosto de 2023, 82.000 personas cruzaron de forma irregular desde Colombia hacia Panamá, principalmente, de nacionalidades venezolana, ecuatoriana y haitiana, aumentando de forma histórica el flujo a través de Centroamérica³⁴⁴.

Tabla 28: Indicadores migratorios Guatemala

Indicadores migratorios	Valor	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	82160	2018	INE
Proporción de población migrante en el país	0,55%	2018	INE
Principales nacionalidades (de personas trabajadoras)			
Honduras	56,00%	2010	ILO
Nicaragua	24,00%	2010	ILO
El Salvador	18,00%	2010	ILO
Cantidad de emigrantes	2993679	2022	OIM
Proporción de emigrantes	17,20%	2022	OIM

Fuente: Elaboración propia, múltiples fuentes³⁴⁵

En lo atinente al marco normativo que hace referencia a la movilidad humana, según el artículo 4 de la Constitución Política *“en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí”*³⁴⁶.

Finalmente, la legislación nacional en materia migratoria se rige por el Código de Migración (Decreto N°44/2016³⁴⁷), cuya autoridad de aplicación y competente es el Instituto Guatemalteco de Migración (IGM). Conforme con el artículo 2 de dicho Código *“el Estado garantiza a toda persona que se encuentre en el territorio nacional, en plena igualdad de condiciones, acceder a los servicios públicos de seguridad, salud, educación, trabajo, vivienda y todos aquellos que sean necesarios para el desarrollo de sus vidas, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República, el presente Código y otras normas aplicables”*.

Trabajo y migración

En lo referente al acceso al empleo para personas migrantes, pese a los derechos reconocidos en el Código de Migración, resulta de relevancia considerar lo establecido bajo la Constitución, dado que no garantiza la igualdad de condiciones con respecto a la población nacional. El artículo 102, inciso n,

³⁴³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Matriz de Seguimiento de Desplazamiento: Monitoreo de flujos en puntos fronterizos en Guatemala; 2023; Disponible en: https://infounitnca.iom.int/uploads/MonitoreoFlujos2023/R1_Monitoreo_de_flujos_DTM.pdf; p. 8.

³⁴⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Comunicado global: Aumento sin precedentes de personas migrantes en Centroamérica y México; la OIM reclama acciones a nivel regional; 27 de septiembre de 2023; Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/aumento-sin-precedentes-de-personas-migrantes-en-centroamerica-y-mexico-la-oim-reclama-acciones-nivel-regional>.

³⁴⁵ INE (2018). Censo 2018: Resultados. Disponible en: <https://www.ine.gov.gt/sistema/uploads/2021/11/19/202111192139096rGNQ55fAlepmPGFYToVW9MF6X2turyT.pdf> OIT (2010). Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana: Informe Guatemala. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_205964.pdf OIM (2022). Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2022. Disponible en: https://infounitnca.iom.int/uploads/RemesasGT2022/Resumen_EncuestaRemesas2022_gt.pdf

³⁴⁶ Constitución Política de Guatemala, disponible en: <https://www.ine.gov.gt/archivos/informacionpublica/constitucionpolitica/elarepublicadeguatemala.pdf>.

³⁴⁷ Código de Migración (Decreto N° 44/2016); Disponible en: <https://igm.gov.gt/marco-legal-migratorio-guatemalteco/>.



dispone la “preferencia a los trabajadores guatemaltecos sobre los extranjeros en igualdad de condiciones y en los porcentajes determinados por la ley. En paridad de circunstancias, ningún trabajador guatemalteco podrá ganar menor salario que un extranjero, estar sujeto a condiciones inferiores de trabajo, ni obtener menores ventajas económicas u otras prestaciones”.

Por su parte, el artículo 6 del Código de Migración indica que “toda persona extranjera tiene derecho al trabajo conforme lo establece este Código, la legislación nacional vigente y el derecho internacional”. Asimismo, el artículo 23 alude a los derechos sociales mínimos y la protección que debe asegurarse a personas trabajadoras migrantes³⁴⁸.

Las categorías de personas trabajadoras migrantes se definen bajo el artículo 26 del Código de Migración, por medio del cual se detalla el alcance de trabajadores transfronterizos e itinerantes, trabajadores de temporada, trabajadores consultores, asesores o técnicos especializados y trabajadores por cuenta propia. Dichas categorías se otorgan bajo residencia temporal o estatus migratorio especial, conforme establecido en los artículos 75 y 87 del Código de Migración.

Más allá del marco normativo vigente en Guatemala y, en especial, el enfoque de derechos brindado a través del Código de Migración, el contexto actual de movilidad humana y el aumento del desplazamiento masivo a través del Darién hacia México y Estados Unidos, impacta en el acceso a condiciones regulares de ingreso y residencia. Teniendo en cuenta que la mayoría de la población transita de forma irregular sin vocación de permanencia en Guatemala y careciendo de la documentación necesaria para la regularización migratoria, resulta de suma complejidad la inserción en el mercado formal de trabajo.

En cuanto a los indicadores del mercado laboral, Guatemala presenta una población con alrededor de dos tercios de población en edad de trabajar, reportando, dentro de ese grupo, una tasa de actividad de 60,2 por ciento. La tasa de desempleo abierta resulta muy baja (2,8%), conduciendo a una tasa de ocupación bruta equivalente a 58,60 por ciento. Uno de los grandes problemas que deben ser abordados por las autoridades guatemaltecas es la significativa tasa de informalidad que presenta el mercado informal nacional (que alcanzó el 70,6% en 2018). Al momento de la redacción de este informe, no se cuenta con datos sobre la inserción de la población migrante o información sobre la migración con fines laborales hacia Guatemala³⁴⁹.

Tabla 29: Indicadores migratorios Guatemala

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		S/D	2018	OIM
Tasa de actividad	60,20%	S/D	2018	OIM
Tasa de ocupación	58,60%	S/D	2018	OIM
Tasa de desocupación	2,80%	S/D	2018	OIM
Tasa de empleo informal	70,60%	S/D	2018	OIM

Fuente: Elaboración propia³⁵⁰

³⁴⁸ Código de Migración. Artículo 23. Derechos sociales mínimos. Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación laboral específica para los trabajadores migrantes y la actuación de las entidades administrativas del Estado y de los tribunales: a) La libertad en la elección de trabajo y de las condiciones económicas satisfactorias que garanticen al trabajador y a su familia una existencia digna. b) La remuneración equitativa, no menor al salario mínimo vigente y en moneda de curso legal; puede pactar con el patrono remuneración en moneda legal y vigente de otro país. c) Inembargabilidad del salario en los casos que ha determinado el derecho laboral nacional vigente; de igual forma los equipos o implementos personales de trabajo. d) El respeto a las jornadas de trabajo, vacaciones, licencias, indemnización y demás derechos reconocidos en la legislación nacional del trabajo. e) El pago de prestaciones extraordinarias conforme la legislación nacional vigente o bien conforme lo pactado con el patrono. f) El derecho de las mujeres trabajadoras migrantes a la protección especial para su condición de maternidad. g) La prohibición de ocupar niños, niñas o adolescentes en trabajos, salvo lo establecido como excepción conforme el derecho nacional e internacional. h) Otorgamiento de beneficios económicos para la familia cuando suceda la muerte de acuerdo a lo establecido para cada caso conforme la legislación nacional e interna de la entidad en donde desempeñaba su trabajo. Disponible en https://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2021/11/1_Codigo-de-Migracion-Decreto-44-2016-del-Congreso-de-la-Republica.pdf

³⁴⁹ El Instituto Nacional de Estadística (INE) no reporta en su base de datos estimaciones sobre migración en cualquiera de sus modalidades.

³⁵⁰ OIM Y OIT (2019). “Sistemas de información sobre mercados laborales”. Disponible en: https://www.programamesoamerica.iom.int/sites/default/files/informe_simel_guatemala_web_abr21.pdf



Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

En función de lo consagrado bajo el artículo 100 de la Constitución Política “el Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria”. Asimismo, dispone la obligación de contribuir por parte del Estado, los empleadores y los trabajadores. En cuanto a la institucionalidad, bajo dicho artículo, la Constitución asigna al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social como la autoridad competente, siendo una “entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias”. Asimismo, se indica que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Seguro Social N°295 indica bajo su artículo N° 27 que “todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de Seguridad Social en proporción a sus ingresos y tienen el derecho de recibir beneficios para sí mismos o para sus familiares que dependen económicamente de ellos, en la extensión y calidad de dichos beneficios que sean compatibles con el mínimo de protección que el interés y la estabilidad sociales requieran que se les otorgue”.

En cuanto a los riesgos comprendidos bajo el sistema de seguridad social, el artículo 28 del Código de Seguro Social, determina que “el régimen de seguridad social comprende protección y beneficios en cada caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social:

- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
- Maternidad
- Enfermedades generales
- Invalidez
- Orfandad
- Viudedad
- Vejez
- Muerte (gastos de entierro) y
- Los demás que los reglamentos determinen”

Con relación al acceso a la salud, la autoridad competente es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala cuenta con el Código de Salud (Decreto N° 90/97)³⁵¹, mediante el cual se establece en el artículo 1 que “todos los habitantes de la República tienen derecho a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de su salud, sin discriminación alguna.” Bajo el Código de Migración, tal como contemplado anteriormente, el artículo 2 dispone el acceso a los servicios de salud en igualdad de condiciones que la población nacional.

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

En función del marco legislativo no existen barreras para el acceso a la seguridad social por parte de las personas migrantes y, en ese sentido, el artículo 24 del Código de Migración hace referencia al seguro social, determinando que “las personas migrantes trabajadoras y sus familiares beneficiarios tienen derecho a obtener los servicios y beneficios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Para el efecto, deben ser inscritos y deben aportar las cuotas de forma correspondiente con las normas emitidas por el Instituto. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe emitir las disposiciones administrativas para el registro de personas migrantes trabajadoras y los beneficiarios de estas”.

Sin embargo, el flujo masivo de población en tránsito, la irregularidad migratoria y la consecuente informalidad laboral constituyen barreras prácticas para el acceso al sistema de seguridad social

³⁵¹ Código de Salud (Decreto N°90/97); Disponible en: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/pdf/gt/decreto_congresional_90-97.pdf.

contributivo. Como fuera señalado por fuentes consultadas, la ley de seguridad social tiene 76 años y por ende allí no se incorporó el tema de la migración³⁵².

Hay algunos convenios puntuales para trabajadores migrantes temporales, como por ejemplo el trabajador cafetero, o el de palma, a través de los cuales se cubren los riesgos laborales el tiempo que esté trabajando, pero se pierden en el momento en que su condición de migrante se termina cuando finaliza la temporada de trabajo. En el resto de la población migrante, hay un nivel de informalidad muy alto y está muy asociada al migrante que establece un emprendimiento para poder sobrevivir³⁵³.

Por otra parte, fuentes consultadas en el marco de este estudio señalaron que el sistema de salud está concentrado en la capital del país y con serios problemas en su oferta y en la calidad de las prestaciones. La situación en el interior del país es aún peor. El acceso a la salud presenta importantes barreras tanto para la población nacional como la migrante, aunque en ésta última el impacto es desproporcionado por la situación de marginalización en la que se encuentra³⁵⁴. A su vez, se señaló la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, por ejemplo, entre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Ministerio de Salud³⁵⁵.

Por último, como también fuera mencionado, Guatemala no es un país que se caracterice por un alto porcentaje de personas que deciden residir allí como país de destino, por lo cual la política migratoria asociada a la protección social no es un tema de la agenda pública ni política actual. En esa misma línea, se produce muy poca información en materia migratoria, y lo poco que se ha encontrado son datos producidos por organismos internacionales.

Tabla 30: Indicadores de seguridad social Guatemala

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	8,11%	2021	Elaboración propia a partir de datos de IGSS
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	S/D		
Cobertura de salud - total país	15,10%	2021	
Cobertura de salud - población migrante	S/D		
Cobertura sistema previsional - total país	25,70%	2007	CEPAL
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: CEPAL³⁵⁶ e IGSS³⁵⁷. No se cuenta con la información de población migrante.

³⁵² En el marco de la entrevista realizada para este estudio al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se mencionó que en la última cumbre de Presidentes del SICA de 2023 se retomó en la agenda el tema de la portabilidad de derechos en materia de seguridad social, y se instruyó al SISCAD a armar una propuesta del migrante en tránsito.

³⁵³ Información brindada en el marco de esa misma entrevista al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

³⁵⁴ Esto fue señalado en el marco de la entrevista realizada al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

³⁵⁵ Afirmación también realizada en la entrevista al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

³⁵⁶ CEPAL (2009) Financiamiento de la Protección Social de las Pensiones en Guatemala <https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2009/0302/ppt-Guatemala-Pensiones.pdf>

³⁵⁷ <https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/2023/08/IGSS-en-cifras-2021-web.pdf>

Panorama migratorio

Entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, Honduras comenzó a establecer medidas económicas y normativas para promover la movilidad humana y el arribo de personas migrantes. En dicho contexto, alrededor de 1930, los censos reportaban un cuatro por ciento de personas extranjeras respecto del total de la población, principalmente, de nacionalidades centroamericanas, estadounidense y europeas³⁵⁸.

A partir de 1950 prevaleció la migración intrarregional de personas de nacionalidades guatemaltecas, salvadoreñas y nicaragüenses. En 1961, de las 51.204 personas migrantes, 38.002 eran de nacionalidad salvadoreña³⁵⁹.

Desde 1980 Honduras se constituyó en país de asilo para personas con necesidades internacionales de protección que se desplazaban desde países de Centroamérica. En 1988 se encontraban 13.000 personas reconocidas como refugiadas y 180.000 solicitantes de la condición de refugiado/a³⁶⁰.

En el marco del censo llevado a cabo en 2013, se informó un total de 37.912 personas migrantes residiendo en Honduras, cuyas principales nacionalidades eran salvadoreña, nicaragüense, y estadounidense³⁶¹. La posición geográfica de Honduras facilita el tránsito de población migrante en situación irregular que se dirige a México y Estados Unidos. En el periodo 2010-2019 hubo un incremento notable de migrantes irregulares con una fuerte presencia de menores de edad. El perfil migratorio de la OIM (2019) indica que para el periodo 2015-2019 transitaron un total de 6.578 menores por Honduras, principalmente provenientes de Brasil, Cuba y Haití (65%).

Tabla 31: Indicadores migratorios Honduras

Indicadores migratorios	Valor	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	39195	2022	ONU
Proporción de población migrante en el país	0,39%	2022	ONU
Principales nacionalidades			
El Salvador	23,10%	2021	ONU
Nicaragua	20,27%	2021	ONU
Estados Unidos	17,70%	2021	ONU
Cantidad de emigrantes	800707	2021	OIM
Proporción de emigrantes	8,35%	2021	OIM

Fuente: OIM³⁶² y ONU³⁶³

Actualmente, y en especial desde marzo de 2022, ha aumentado de forma considerable el ingreso de flujos mixtos y el tránsito de personas en situación migratoria irregular a través de Honduras. La Red Humanitaria de Honduras reportó un incremento sustancial durante agosto de 2023, identificándose cruces de más de 5.000 personas por día. Entre enero y agosto de 2023, ingresaron 239.505 personas

³⁵⁸ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio Honduras 2019; Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/mp_honduras-2019-es.pdf; p. 12.

³⁵⁹ Íd.; p. 13.

³⁶⁰ Íd.

³⁶¹ Íd.; p. 17.

³⁶² Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio Honduras 2019; Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/mp_honduras-2019-es.pdf;

³⁶³ <https://population.un.org/wpp/>

en situación migratoria irregular, siendo las principales nacionalidades venezolana, ecuatoriana, cubana, haitiana y china³⁶⁴.

En cuanto a la emigración, adquirió mayor relevancia a partir de la década de 1990, momento en el que los censos reportaban un total de 142.000 personas hondureñas viviendo en el exterior, a diferencia de 1970, cuando se alcanzaba una cifra de tan solo 42.000 personas. En ese sentido, ya a partir de 1990 la tasa de migración se mantuvo con una tendencia negativa, teniendo en cuenta que, en el año 2000, únicamente en Estados Unidos se encontraban 287.000 personas hondureñas y, en 2010, un total de 627.000 personas. La emigración hacia España también fue acelerada en los últimos años, considerando la cifra de 92.000 personas emigrantes en 2019 frente a las 1000 personas en el año 2000³⁶⁵.

La emigración se ha visto acentuada luego del huracán Mitch, alcanzando las 800.707 personas en 2020, lo cual se traduce en el 8,35 por ciento de la población de Honduras. En cuanto a la perspectiva de género, el 58,94 por ciento de las personas emigrantes a dicha fecha eran mujeres, dando cuenta de los movimientos de grupos familiares luego de 2009, año del Golpe de Estado en el país que representó la salida de un número importante de personas del país por la situación de violencia y violaciones a los derechos humanos reportados por distintos organismos internacionales³⁶⁶. Por otra parte, durante los últimos años, los motivos del desplazamiento hacia otros países no se limitaron a razones económicas, sino también debido a riesgos de protección para huir de la violencia social³⁶⁷.

A partir de 2019, comenzó a tener lugar el fenómeno de caravanas hacia Estados Unidos y México, integrándose personas hondureñas a los desplazamientos forzados de personas de nacionalidades guatemaltecas y salvadoreñas a partir de contextos de vulneraciones de derechos y amenazas contra la vida, seguridad y libertad de las personas.

Con relación al marco normativo vigente en Honduras, el Capítulo II de la Constitución³⁶⁸ contempla específicamente una sección sobre “Extranjeros”. Allí, establece en su artículo 31 que “los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles de los hondureños con las restricciones que por razones calificadas de orden público, seguridad, interés o conveniencia social establecen las leyes. Los extranjeros, también están sujetos a los mismos tributos ordinarios y extraordinarios de carácter general a que están obligados los hondureños, de conformidad con la Ley”.

Por otra parte, la Ley de Migración y Extranjería³⁶⁹, bajo la competencia del Instituto Nacional de Migración, dispone en su artículo 11 que “los extranjeros están sujetos a los mismos derechos y obligaciones que los hondureños y hondureñas, con las restricciones que, por razones calificadas de orden público, seguridad nacional interés o conveniencia social establezcan la Constitución y las leyes”. Sin embargo, no se contempla un detalle específico sobre los derechos de las personas migrantes.

Finalmente, dentro de la categoría de “no residentes” incluye a las personas trabajadoras migrantes, dado que tal como establece el artículo 21 de la Ley de Migración y Extranjería, la categoría de “residentes”, únicamente se extiende a rentistas; pensionados; inversionistas; cónyuge/hijos menores/hijos mayores dependientes o padres de los anteriores; extranjeros casados con hondureños por nacimiento; padres/hermanos/abuelos de personas hondureñas por nacimiento; extranjeros que adquieren radicación definitiva; extranjeros autorizados por la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia.

³⁶⁴ Red Humanitaria de Honduras; Comunicado de prensa “La Red Humanitaria de Honduras llama a fortalecer la acción conjunta para brindar respuesta urgente a personas migrantes y refugiadas en tránsito por el territorio hondureño”; Agosto de 2023; Disponible en: <https://honduras.un.org/es/244167-la-red-humanitaria-de-honduras-llama-fortalecer-la-acci%C3%B3n-conjunta-para-brindar-respuesta>.

³⁶⁵ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio Honduras 2019; Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/mp_honduras-2019-es.pdf; pp. 15-16.

³⁶⁶ Véase por ejemplo <http://www.cidh.org/countryrep/honduras09sp/indice.htm> y <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24269.pdf> y https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/a-hrc-13-66_sp.pdf

³⁶⁷ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Estudio sobre la Migración Laboral en Honduras; 2021; Disponible en: <https://nortedecentroamerica.iom.int/sites/g/files/tmzbd11276/files/documents/estudio-sobre-la-migracion-laboral-en-honduras-14.03.22.pdf>; p. 15.

³⁶⁸ Constitución de la República de Honduras (1982); Disponible en: [https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstituciondeLaRepublica\(actualizadanoviembre2021\).pdf](https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstituciondeLaRepublica(actualizadanoviembre2021).pdf).

³⁶⁹ Ley de Migración y Extranjería (Decreto N° 208-2003); Disponible en el siguiente enlace: [https://inm.gob.hn/Ley_de_Migraciones_y_extranjeria_Honduras\[1\].pdf](https://inm.gob.hn/Ley_de_Migraciones_y_extranjeria_Honduras[1].pdf).



Trabajo y migración

Pese a la igualdad en materia de derechos que determina el artículo 31 de la Constitución³⁷⁰, bajo su artículo 34 indica que “los extranjeros solamente podrán, dentro de los límites que establezca la Ley, desempeñar empleos en la enseñanza de las ciencias y de las artes y prestar al Estado servicios técnicos o de asesoramiento, cuando no haya hondureños que puedan desempeñar dichos empleos o prestar tales servicios”.

En la misma línea, el Código de Trabajo³⁷¹ dispone en su artículo 11 que “se prohíbe a los patronos emplear menos de un noventa (90%) de trabajadores hondureños y pagar a estos menos del ochenta y cinco por ciento (85%) del total de los salarios que en sus respectivas empresas se devenguen”.

Por otra parte, en cuanto la normativa migratoria, la Ley de Migración y Extranjería³⁷² contempla a las personas trabajadoras migrantes bajo la categoría de no residente, a quienes, tal como dispuesto en el artículo 39, inciso 4, la Dirección General de Migración y Extranjería “podrá conceder permisos especiales de permanencia en el país por un máximo de (5) años”.

En lo atinente a la institucionalidad en materia de trabajo y migración, resulta de relevancia el rol de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) dado que, bajo su órbita, se desarrolla el Departamento de Migración Laboral, cuya principal función es la de “supervisión y coordinación de acciones relativas al flujo de personas trabajadoras extranjeras que laboran en el país”³⁷³.

Dicha Secretaría cuenta con el sistema de Autorización Laboral para Extranjeros (ALE) que registra a todas las personas migrantes en Honduras que presentan solicitudes respecto de su permanencia con fines laborales en el país³⁷⁴.

En virtud de la competencia de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social en lo referente a la migración laboral, se firmó el Convenio de Cooperación en materia de Migración Laboral junto con el Instituto Nacional de Migración (INM), a fines de fortalecer la coordinación interinstitucional, facilitar la regularización migratoria y promover el acceso a derechos de las personas trabajadoras migrantes³⁷⁵.

Con respecto a las cifras de población económicamente activa, a fines de 2019, se reportó un total de 3.844.639 personas en Honduras, independientemente de su nacionalidad, de las cuales 2.416.873 eran hombres y 1.427.766 mujeres³⁷⁶.

³⁷⁰ Constitución de la República de Honduras (1982); Disponible en: [https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstituciondeLaRepublica\(actualizadanoviembre2021\).pdf](https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstituciondeLaRepublica(actualizadanoviembre2021).pdf).

³⁷¹ Código del Trabajo (1959); Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/29076/64849/S59HND01.htm>

³⁷² Ley de Migración y Extranjería (Decreto N° 208-2003); Disponible en el siguiente enlace: [https://inm.gob.hn/Ley_de_Migraciones_y_extranjeria_Honduras\[1\].pdf](https://inm.gob.hn/Ley_de_Migraciones_y_extranjeria_Honduras[1].pdf)

³⁷³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Estudio sobre la Migración Laboral en Honduras; 2021; Disponible en: <https://nortedecentroamerica.iom.int/sites/g/files/tmzbd11276/files/documents/estudio-sobre-la-migracion-laboral-en-honduras-14.03.22.pdf>; p. 15.

³⁷⁴ Íd.; p. 31.

³⁷⁵ Íd.; p. v.

³⁷⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio Honduras 2019; Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/mp_honduras-2019-es.pdf; p. 118. Véase también <https://ine.gob.hn/v4/>



Tabla 32: Indicadores laborales Honduras

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes				
Tasa de participación	62-9%	S/D	2019	OIM
Tasa de ocupación	5,70%	S/D	2018	OIM
Tasa de desocupación	5,70%	S/D	2019	OIM
Tasa de empleo informal	S/D	S/D		

Fuente: OIM³⁷⁷

Si bien el desempleo es relevante dado que ocupaba un 5,7 por ciento en 2018, aún más crítico es el contexto con relación al subempleo que, para el mismo período, afectaba a 2,5 millones de personas³⁷⁸. Tal como ocurre en otros países de la región, las brechas en torno al acceso al mercado formal de trabajo se agudizan en los casos de personas en el contexto de la movilidad humana. El perfil migratorio de la OIM (2019) indica que “el 39,2% de la población migrante trabaja en el sector servicios, 15,0% en construcción, un 11,8% en la industria y un 9,4% en negocio propio. Del resto, el 12,8% no tiene trabajo remunerado, un 5,2% está jubilado, el 3,7% trabaja en transporte y el 2,9% trabaja en otras ocupaciones”. Un punto de interés especial es la situación de flujos masivos y de ingresos irregulares que exponen a la población a mayores vulnerabilidades y a barreras para el acceso a documentación y a empleo.

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de la salud

Con respecto al sistema previsional, el artículo 142 de la Constitución³⁷⁹ dispone que “toda persona tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de Seguridad Social serán prestados y administrados por el Instituto Hondureño de Seguridad Social que cubrirá los casos de enfermedad, maternidad, subsidio de familia, vejez, orfandad, paros forzados, accidentes de trabajo, desocupación comprobada, enfermedades profesionales y todas las demás contingencias que afecten la capacidad de producir. El Estado creará Instituciones de Asistencia y Previsión Social que funcionarán unificadas en un sistema unitario estatal con la aportación de todos los interesados y el mismo Estado”.

Asimismo, el artículo 143 dispone que “el Estado, los patronos y los trabajadores, estarán obligados a contribuir al financiamiento, mejoramiento y expansión del Seguro Social. El régimen de seguridad social se implantará en forma gradual y progresiva, tanto en lo referente a los riesgos cubiertos como a las zonas geográficas y a las categorías de trabajadores protegidos”.

En lo respectivo a la normativa nacional específica, Honduras cuenta con la Ley del Seguro Social³⁸⁰ y con la Ley Marco del Sistema de Protección Social³⁸¹. Conforme con el artículo 2 de la Ley del Seguro Social, “el instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), cubrirá las contingencias y servicios siguientes:

- Enfermedad, accidente no profesional y maternidad;
- Accidentes de trabajo y enfermedad profesional;
- Vejez e invalidez;
- Muerte;

³⁷⁷ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio Honduras 2019; Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mp-honduras-2019-es.pdf>

³⁷⁸ Íd.; p. 119.

³⁷⁹ Constitución de la República de Honduras (1982); Disponible en: [https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstituciondeLaRepublica\(actualizadanoviembre2021\).pdf](https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstituciondeLaRepublica(actualizadanoviembre2021).pdf).

³⁸⁰ Ley del Seguro Social (Decreto N° 080/2001); Disponible en: <https://www.ihss.hn/index.php/docs/ley-del-seguro-social/>.

³⁸¹ Ley Marco del Sistema de Protección Social (2015); Disponible en: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/627-ley-marco-del-sistema-de-proteccion-social>.



- Subsidios de familia, viudez y orfandad;
- Paro forzoso por causas legales o desocupación comprobadas; y,
- Servicios sociales, sujetos a la reglamentación especial.”

En función de la alta tasa de subempleo en Honduras, se ha identificado un bajo nivel de cotizantes en el sistema previsional. Entre 2009 y 2016, dicho sector pasó del 17,4 por ciento al 19,4 por ciento, lo cual arroja que el 80 por ciento de la población total no contaba con los beneficios de seguridad social, incluyendo prestaciones de salud³⁸².

En cuanto al acceso a la salud, de acuerdo con el Plan Nacional de Salud (2021), “el sistema de salud hondureño está constituido por el sector público, compuesto por la Secretaría de Salud y el IHSS, y el sector no público o privado, con y sin fines de lucro”³⁸³. No existen barreras normativas para el acceso a los servicios de salud por parte de las personas migrantes, sin perjuicio de los obstáculos que pueden surgir frente a la falta de afiliación ante el Instituto Hondureño de Seguridad Social, que tienen que ver con las dificultades expresadas en el siguiente apartado³⁸⁴.

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

A nivel normativo no existen barreras para el acceso a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Sin embargo, conforme con el artículo 5 inciso (e) de la Ley del Seguro Social los extranjeros/as contratados/as temporalmente no estarán obligados al régimen de seguridad social. Por otra parte, el artículo 4 inciso (h) indica que los trabajadores ocasionales y de temporada estarán sujetos a regímenes especiales y afiliación progresiva.

Tal como ocurre en otros países de la región, las principales dificultades para participar del sistema previsional se vinculan con la presencia de movimientos mixtos masivos, la falta de regularización migratoria, la limitada capacidad institucional por parte de las autoridades de gobierno para responder a los flujos continuos de personas migrantes y, en consecuencia, la informalidad laboral³⁸⁵.

Tabla 33: Indicadores laborales Honduras

Indicadores de seguridad laboral	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	19,5% (*)	2017	OIM
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	S/D		
Cobertura de salud - total país	68,0%	2017	OIM
Cobertura de salud - población migrante	S/D		
Cobertura sistema previsional - total país	S/D		
Cobertura sistema previsional – migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: OIM³⁸⁶

³⁸² Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio Honduras 2019; Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/mp_honduras-2019-es.pdf; p. 120.

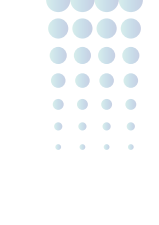
³⁸³ Plan Nacional de Salud (2021); p. 26; Disponible en: http://www.bvs.hn/Honduras/pdf/Politiclas_Nacionales_Salud-Honduras_Plan_Nacional_2021.pdf

³⁸⁴ Además, como fuera señalado en el marco de las entrevistas realizadas al Instituto Nacional de Migraciones, y corroborado en la consulta a la Oficina Nacional de la OIM, existen graves problemas en la oferta del sistema de salud, siendo aún muy precaria la atención tanto para nacionales como para migrantes.

³⁸⁵ Estas situaciones fueron señaladas en las entrevistas realizadas en el marco de este estudio al Instituto Nacional de Migraciones y a la Secretaría del Trabajo.

³⁸⁶ EOrganización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio Honduras 2019; Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/mp_honduras-2019-es.pdf.





Tal como se observa en el resumen de indicadores, según los datos recuperados por la OIM en el perfil migratorio, el sector público de salud (conformado por el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y la Secretaría de Salud) cubre el 68 por ciento de la población aproximadamente, quedando un 15 por ciento que se atiende mediante salud privada y el 17 por ciento sin cobertura de salud (2017). El porcentaje de ocupados que aportan a un sistema previsional alcanzó el 19,4 por ciento en 2016.

Por su parte, de acuerdo a lo informado por las personas entrevistadas en el marco de este estudio, el sistema de salud se encuentra en una situación de mucho deterioro, de poca oferta de profesionales para la atención, de carencia de insumos y de déficits en la infraestructura³⁸⁷. Esto afecta tanto a la población nacional como migrante, pero tiene un impacto desproporcionado en esta última, ya que se encuentra en una situación de vulnerabilidad aumentada.

Como en otros países de la región, las organizaciones sociales juegan un papel importante en el acompañamiento y asesoramiento a las personas migrantes en lo referente al acceso a la documentación y a la salud. Son muchas veces representantes de estas organizaciones quienes acompañan personalmente a la persona migrante a las distintas instituciones estatales para garantizar el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos.

³⁸⁷ Información proporcionada por la representante del Instituto Nacional de Migraciones y por la oficina Nacional de la OIM.

Panorama migratorio

A diferencia de otros países de la región, México no representó uno de los principales países de destino del desplazamiento de personas de nacionalidades europeas durante fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Por el contrario, a partir del siglo XX la movilidad humana en México estuvo enfocada en la relación bilateral con Estados Unidos en virtud de la emigración de personas de nacionalidad mexicana y del tránsito de personas de otras nacionalidades latinoamericanas hacia el norte. A partir del año 2010, comenzó a identificarse un decrecimiento de la emigración de personas mexicanas y un aumento de la recepción de personas migrantes de distintas nacionalidades. Por consiguiente, durante los últimos años, México comenzó a consolidarse como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes³⁸⁸.

Tabla 34: Indicadores migratorios México

Indicadores migratorios	Valores	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	1 212 252	2020	INEGI
Proporción de población migrante en el país	0,94%	2020	INEGI
Principales nacionalidades			
Estados Unidos	65,77%	2020	INEGI
España	1,71%	2020	INEGI
Guatemala	4,69%	2020	INEGI
Francia	3,20%	2020	INEGI
Japón	0,46%	2020	INEGI
Otros	24,18%	2020	INEGI
Cantidad de emigrantes	11185737	2020	ONU
Proporción de emigrantes	8,75%	2020	ONU

Fuente: INEGI³⁸⁹

Entre 2000 y 2020, aumentó un 123 por ciento el número de personas migrantes arribando a México³⁹⁰. En la actualidad, según lo reportado por OIM, México atravesó durante 2022 “*algunas de las dinámicas migratorias más complejas y de rápida evolución*”³⁹¹. No solo continuó el desplazamiento de personas desde El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, sino también se evidenciaron ingresos sin precedentes de personas que transitaron por tierra desde la República Bolivariana de Venezuela, Cuba, Colombia, Ecuador o Haití³⁹².

Por otra parte, según el mismo informe anual de OIM, durante 2022 se registró el mayor número histórico de eventos de personas en situación migratoria irregular (444.439) a quienes se les inició un procedimiento administrativo ante el Instituto Nacional de Migración por la imposibilidad para acreditar su estatuto legal³⁹³.

En lo que respecta al marco normativo mexicano relacionado con la universalidad en materia de derechos humanos, la Constitución Política establece en su artículo 1 que “*en los Estados Unidos Mexicanos todas las*

³⁸⁸ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República Mexicana; México en la encrucijada: implicaciones internas e internacionales de la migración; 2015; Disponible en: https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/Mexico_encrucijada_distribucion.pdf; p. 6.

³⁸⁹ <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>

³⁹⁰ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil migratorio de México: Boletín Anual 2022; 2023; Disponible en: <https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbd1686/files/documents/2023-03/Perfil%20Migratorio-%20Bolet%20Anual%202022%20%283%29.pdf>; p. 3.

³⁹¹ Íd.; p. 2.

³⁹² Íd.; p. 2.

³⁹³ Íd.; p. 3.

personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”. Por otra parte, en cuanto a la movilidad humana y el derecho a migrar, el artículo 33 dispone que “son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución”.

Asimismo, la Ley de Migración³⁹⁴ (2011) contempla bajo el artículo 6 que “el Estado mexicano garantizará a toda persona extranjera el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria”. Los artículos 7 a 17 contemplan los derechos específicos de las personas migrantes.

Según datos publicados por OIM y provistos por el Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, durante 2022 se emitieron las siguientes tarjetas de visitante y residente³⁹⁵:

- Tarjetas de residente temporal (180 días a cuatro años): 59.156
- Tarjetas de visitante regional (personas nacionales de Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras o residentes permanentes allí, para visitar Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán con una estancia máxima de hasta siete días cada ingreso. Sin permiso de trabajo): 48.352
- Tarjeta de residente permanente (estancia de residente permanente): 74. 109
- Tarjeta de visitante trabajador fronterizo (personas nacionales de Guatemala y Belice, autorizando la realización de actividades remuneradas en Campeche, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo, con un año de vigencia): 4.399.

Trabajo y migración

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley de Migración³⁹⁶ “el Estado mexicano promoverá el acceso y la integración de los migrantes que obtengan la condición de estancia de residentes temporales y residentes permanentes, a los distintos ámbitos de la vida económica y social del país, garantizando el respeto a su identidad y a su diversidad étnica y cultural”.

Pese al enfoque garantizado a través de la normativa migratoria, la Ley Federal del Trabajo³⁹⁷ dispone una distinción entre personas trabajadoras nacionales y migrantes, a través de lo contemplado bajo su artículo 7 “en toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear un noventa por ciento de trabajadores mexicanos, por lo menos. En las categorías de técnicos y profesionales, los trabajadores deberán ser mexicanos, salvo que no los haya en una especialidad determinada, en cuyo caso el patrón podrá emplear temporalmente a trabajadores extranjeros, en una proporción que no exceda del diez por ciento de los de la especialidad. El patrón y los trabajadores extranjeros tendrán la obligación solidaria de capacitar a trabajadores mexicanos en la especialidad de que se trate. Los médicos al servicio de las empresas deberán ser mexicanos”.

³⁹⁴ Ley de Migración (2011) de México; Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra.htm>

³⁹⁵ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil migratorio de México: Boletín Anual 2022; 2023; Disponible en: <https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbd16866/files/documents/2023-03/Perfil%20Migratorio-%20Boletin%20Anual%202022%20%283%29.pdf>; p. 7.

³⁹⁶ Ley de Migración (2011) de México; Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra.htm>

³⁹⁷ Ley Federal del Trabajo de México (1970); Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>



Tabla 35: Indicadores laborales México

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		SD		
Tasa de participación	56,10%	51,10%	2013	CEPAL/OIT
Tasa de empleo	54,59% (*)	44,39%	2010	Elaboración propia
Tasa de desocupación	2,70% (*)	2%	2010	INEGI
Tasa de empleo informal	55,10%	SD	2023	INEGI

Fuente: INEGI³⁹⁸ y CEPAL-OIT³⁹⁹. (*) Los datos de total país corresponden a 2023, no se obtuvo información actualizada para población migrante.

A efectos de analizar el cruce entre migración y empleo, en este caso, resulta necesario considerar el impacto del corredor entre México y Estados Unidos, dada la migración laboral allí existente⁴⁰⁰ y la relevancia de la mano de obra de dicho último país para enviar remesas al país de origen.

Por otra parte, en cuanto al acceso a empleo de personas migrantes en México, OIM ha identificado barreras vinculadas con la falta de información sobre los mecanismos y alternativas para la regularización migratoria, las complejidades administrativas de los sistemas migratorios, la contratación de personas trabajadoras migrantes en sectores informales de empleo y las vulneraciones de derechos por parte de empleadores⁴⁰¹.

Asimismo, en el marco del Programa Regional sobre Migración en Mesoamérica y el Caribe⁴⁰², dirigido al sector privado, funcionarios/as públicos/as y organizaciones de la sociedad civil, se reflexionó sobre las siguientes barreras que dificultan el acceso al mercado formal de trabajo para las personas migrantes en México⁴⁰³:

- Generación de la Clave Única de Registro de Población (CURP): Se trata de un requisito para el acceso al empleo de personas en el contexto de movilidad humana. La Ley General de Población dispone que dicha clave únicamente se otorga a personas residentes domiciliadas en México.
- Pago de tasas para la regularización migratoria: las demoras en los trámites administrativos ante autoridades migratorias y el alto costo de las tasas representan obstáculos en sí mismos para acceder a un estatus legal en México.

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

El sistema de protección social se encuentra amparado bajo el marco normativo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social⁴⁰⁴ y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado⁴⁰⁵. Tal como ocurre en otros países de la región, la mayor cantidad de riesgos se encuentra cubierta bajo el

³⁹⁸ <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>

³⁹⁹ CEPAL-OIT (2017) Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ff5acdb55-4ef8-45c3-aeeff-2b2394b63207/content>

⁴⁰⁰ Organización Internacional para las Migraciones; Desafíos y oportunidades en la contratación de personas migrantes en México; 2020; Disponible en: <https://mexico.iom.int/es/migracion-laboral-y-alianzas-con-sector-privado>.

⁴⁰¹ Íd; p. 3.

⁴⁰² Disponible en <https://www.programamesoamerica.iom.int/>

⁴⁰³ Íd; p. 10.

⁴⁰⁴ Ley del Seguro Social (adoptada en 1995 y actualizada a 2023); Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>

⁴⁰⁵ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2007) <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE.pdf>



sistema de seguridad social contributiva que aborda únicamente a quienes forman parte del mercado formal de trabajo junto con sus beneficiarios⁴⁰⁶.

En el marco de lo establecido bajo el artículo 2 de la Ley de Seguro Social⁴⁰⁷, *“La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”*.

Asimismo, el artículo 3 establece que *“la realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia”*.

Finalmente, el artículo 4 hace referencia al seguro social, determinando que *“es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos”*. El seguro social comprende un régimen obligatorio y un régimen voluntario (artículo 6).

En lo que respecta a los riesgos cubiertos bajo el sistema previsional, el Título Segundo de la Ley del Seguro Social alude al régimen obligatorio y establece que comprende los seguros de:

- Riesgos de trabajo;
- Enfermedades y maternidad;
- Invalidez y vida;
- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y;
- Guarderías y prestaciones sociales

Por su parte, el régimen voluntario se encuentra contemplado bajo el Título Tercero de dicha normativa e incluye al seguro de salud para la familia y otros seguros adicionales.

En cuanto al acceso a la salud, rige la Ley General de Salud⁴⁰⁸ bajo la competencia de la Secretaría de Salud. De acuerdo con el artículo 5 de dicha Ley, *“el Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.”*

Con respecto a la normativa de seguro social, el Capítulo IV establece el régimen de salud para personas cubiertas por el sistema previsional.

En el marco de la reforma del sistema de salud, en agosto de 2022, se creó el Instituto Mexicano para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR), cuyo estatuto orgánico se publicó en el Diario Oficial de la Federación en fecha 26 de diciembre de 2022⁴⁰⁹. Dicho instituto resulta de suma relevancia a fines de continuar promoviendo y garantizando el acceso universal a la salud dado que su población objetivo son aquellas personas que no se encuentran afiliadas a ninguna institución de seguridad social. De esta forma, se busca atender a quienes no se encuentran contemplados/as bajo el sistema contributivo de seguridad social y asegurar un adecuado acceso a los servicios de salud.

⁴⁰⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); El sistema de protección social y laboral en México. Contribución paradójica a la lucha contra la desigualdad; 2021; Disponible en: <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/el-sistema-de-proteccion-social-y-laboral-en-mexico-contribucion-paradajica-las-lucha-contra-la-desigualdad>; p. 2.

⁴⁰⁷ Ley del Seguro Social (adoptada en 1995 y actualizada a 2023); Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>

⁴⁰⁸ Ley General de Salud (1984 – actualizada a 2023); Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf

⁴⁰⁹ Estatuto Orgánico de los Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR); Disponible en: <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/imssBienestar/marcojuridico/EstatutoOrganico-ServiciosSalud.pdf>



A través del IMSS-Bienestar se brinda atención de salud de primer nivel en cuanto a necesidades urgentes y, asimismo, de segundo nivel para proporcionar atención especializada. Por otra parte, cuenta con dos componentes: la atención médica y la acción comunitaria⁴¹⁰.

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

Como fuera señalado, a nivel normativo no existen barreras para el acceso a la seguridad social ni para la salud por parte de las personas migrantes. Sin embargo, en la práctica se identifican distintos obstáculos que se relacionan con las altas tasas de informalidad laboral, las dificultades para acceder a la regularización migratoria y a la documentación, los desafíos para contar con la Clave Única de Registro de la Población (CURP), la fragmentación del sistema de salud, la discriminación y la xenofobia y la falta de información por parte de las personas migrantes en torno a sus derechos.

En ese sentido, personas de la sociedad civil entrevistadas en el marco de este estudio, señalaron que existe un alto nivel de trabajo informal entre la población migrante y esto la expone a una situación de enorme vulnerabilidad por la falta de acceso a derechos fundamentales, entre ellos la seguridad social y la salud⁴¹¹. La informalidad laboral se daría, conforme estas fuentes, tanto por las dificultades en la obtención de la documentación para la regularización migratoria como por la existencia de situaciones de discriminación y xenofobia por parte de empleadores. Por ejemplo, ha sido mencionado que muchos empleadores solicitan la naturalización de las personas migrantes como requisito para poder firmar un contrato de trabajo, pese a no estar esto regulado por la ley.

Por otra parte, respecto del derecho a la salud se han identificado barreras vinculadas a la precariedad de la oferta sanitaria en el sistema público, con muchas demoras en los turnos, carencia de insumos y baja calidad de las prestaciones. Por este motivo, muchas personas deben recurrir a un sistema privado, lo que se conoce como el servicio de médicos de farmacia, que debe abonarse y eso impacta de manera muy negativa en esta población. Frente a tratamientos complejos la situación de acceso se torna aún más difícil⁴¹². Asimismo, el artículo 36 de la Ley General de Salud⁴¹³ dispone que se cobrará el servicio de salud a aquellas personas migrantes que ingresen a fines de acceder a tratamientos, salvo en casos de urgencia que se brinda atención, independientemente de la nacionalidad o condición migratoria.

A su vez, las distintas fuentes consultadas coincidieron en señalar que se evidencian muchas situaciones de discriminación y xenofobia. La falta y la precariedad de la oferta en el sistema de salud exacerba estas situaciones, en las cuales tanto operadores del propio sistema como la población en general incentivan que se niegue el acceso a las personas migrantes. En ese sentido, se mencionó que el acceso a la salud depende en gran medida de la predisposición de los trabajadores de la salud y en muchos casos las personas migrantes optan por ir acompañadas por organizaciones de defensa de sus derechos para lograr facilitar la atención⁴¹⁴.

Igualmente, también se reconoció que ha habido avances en ciudades como Ciudad de México y en algunos sitios de la frontera norte⁴¹⁵, en las cuales hay una mayor sensibilización y capacitación del personal del sistema de salud en cuanto a la universalidad del derecho de las personas migrantes más allá de su condición migratoria. Por ejemplo, la Secretaría de Salud del Estado de Nueva León indicó que cuenta hace 12 años con un programa de “Cero Rechazo”⁴¹⁶ a través del cual toda población que acude

⁴¹⁰ Más información disponible en: <https://www.imss.gob.mx/imss-bienestar>.

⁴¹¹ Información proporcionada en el marco de la entrevista realizada a la Organización Casa de Refugiados y a la organización HIAS.

⁴¹² Información proporcionada en la entrevista realizada a la Organización Casa de Refugiados, en la cual se señaló “El acceso a la salud es universal, y en teoría no debería haber ninguna restricción por la situación migratoria, pero en la práctica eso no funciona así y la brecha entre la norma y la práctica es enorme. Por ejemplo, cuando hay tratamientos complejos se vuelve mucho más difícil. Igualmente, se ha avanzado bastante en ciudades como Ciudad de México que hay más sensibilización y capacitación de las personas del sistema de salud. El sistema público de salud es muy deficiente, las esperas son muy grandes y la oferta es muy mala. Por eso se empieza a usar mucho la medicina privada, que son los médicos de farmacia que se pagan”.

⁴¹³ Ley General de Salud (1984 – actualizada a 2023); Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf

⁴¹⁴ Información proporcionada en la entrevista realizada a la Organización HIAS, en la cual se mencionó que “No hay servicios sociales suficientes para ninguna población, entonces se tiende a negar el acceso a la salud. Se ponen cualquier excusa para no atender al migrante. Hay mucha discriminación y xenofobia. Depende mucho de quien los atiende. En Ciudad de México es un poco mejor la atención, pero igualmente no es universal”.

⁴¹⁵ Información brindada en el marco de la entrevista realizada a la Secretaría de Salud del Estado de Nueva León.

⁴¹⁶ Para más información véase <https://www.gob.mx/salud/prensa/cero-rechazo-en-la-atencion-medica-de-migrantes>



al centro de salud se atiende; y que para la efectividad de esta política se ha trabajado en procesos de sensibilización del personal de salud que ya conoce y ejecuta los lineamientos previstos desde el ente estatal que regula la salud.

Tabla 36: Indicadores de seguridad social México

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	SD		
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	SD		
Cobertura de salud - total país	76,00%	2017	CIEP
Cobertura de salud - población migrante	SD		
Cobertura sistema previsional - total país	84,19%	2014	Encuesta de hogares
Cobertura sistema previsional - migrantes	SD		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	SD		

Fuente: Estudios específicos del CIEP⁴¹⁷ y otros⁴¹⁸.

⁴¹⁷ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) <https://imco.org.mx/sistema-universal-salud-retos-cobertura-financiamiento-via-ciep/>

⁴¹⁸ Gaiada, J. C et Al (2022) Análisis comparado de cobertura, distribución y tasa de sustitución en los sistemas previsionales de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay en 1995, 2005-2006 y 2014-2015 a partir de microdatos. RELAP - Revista Latinoamericana de Población Vol. 16: e202107 <http://doi.org/10.31406/relap2022.v16.e202107>

Panorama migratorio

El contexto de movilidad humana, en especial, por medio de la emigración desde Nicaragua hacia otros países, tiene lugar a partir de fines de la década de 1970 debido a las condiciones políticas, conflictos internos y factores socioeconómicos⁴¹⁹.

Si bien a fines de los años 1990, en el contexto de la firma de los Acuerdos de Paz, se esperaba un flujo de retorno, la acentuación de la crisis económica sostuvo los movimientos de emigración⁴²⁰. A 2005, más del 10 por ciento de la población nicaragüense se encontraba fuera del país, principalmente, Costa Rica (42%), Estados Unidos (45,5%) y otros destinos de Centroamérica⁴²¹.

No obstante, la emigración que surge a partir de fines del siglo XX e inicios del siglo XXI se vinculó con motivos laborales, económicos y búsqueda de nuevas oportunidades, teniendo en cuenta que, a mediados de la década de 1990, Nicaragua presentaba altas tasas de desempleo, alcanzando cifras de 15,9 por ciento para hombres y 19,3 por ciento para mujeres⁴²².

En lo que respecta al arribo de personas migrantes con vocación de permanencia en Nicaragua, históricamente no ha sido un aspecto significativo. En particular, en 1990 se registraban 20.000 personas de distintas nacionalidades, lo cual representaba el 0,4 por ciento de la población, aumentando a 26.043 en 1995. Incluso, se ha estimado que dicho flujo se constituía por hijas/os de personas nicaragüenses emigrantes que retornaban al país desde países centroamericanos⁴²³.

Según el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁴²⁴, publicado en agosto de 2023, se reportaron diversas vulneraciones graves de los derechos humanos hacia la población nicaragüense, incluyendo: límites indebidos a los espacios cívicos y democráticos; afectación de la libertad; del debido proceso, de la nacionalidad, la personalidad jurídica y la libre circulación; casos de malos tratos; y falta de observancia de la igualdad de género y de los derechos sexuales y reproductivos.

Desde 2018 tuvo lugar el desplazamiento forzado y masivo de personas de nacionalidad nicaragüense en búsqueda de protección internacional. En ese sentido, en 2022 se registraron 165.800 solicitudes nuevas para el reconocimiento de la condición de refugiado/a, lo cual representa un 49 por ciento más que en 2021⁴²⁵.

⁴¹⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Migración internacional y desarrollo en Nicaragua; 2006; Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/00db991b-9fd8-4a1a-ac14-80f89ce6dcf6/content>; p. 13.

⁴²⁰ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, Sistema de la Integración Centroamericana, Red de Observatorios del Mercado Laboral Centroamericana y República Dominicana; Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Nicaragua; 2013; Disponible en: https://www.ecampus.iom.int/pluginfile.php/10818/block_html/content/Nicaragua%20.pdf; p. 17.

⁴²¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Migración internacional y desarrollo en Nicaragua; 2006; Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/00db991b-9fd8-4a1a-ac14-80f89ce6dcf6/content>; pp. 15-16.

⁴²² Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, Sistema de la Integración Centroamericana, Red de Observatorios del Mercado Laboral Centroamericana y República Dominicana; Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Nicaragua; 2013; Disponible en: https://www.ecampus.iom.int/pluginfile.php/10818/block_html/content/Nicaragua%20.pdf; p. 18-20.

⁴²³ *Id.*; p. 22.

⁴²⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); Informe sobre la Situación de los derechos humanos en Nicaragua; A/ HRC/54/60; agosto de 2023; Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/09/1524022>

⁴²⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2022; junio de 2023; Disponible en: https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-06/global-trends-2022_esp.pdf, p. 30.

Tabla 37: Indicadores migratorios Nicaragua

Indicadores migratorios	Valor	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	42167	2021	ONU
Proporción de población migrante en el país	0,65%	2021	ONU
Principales nacionalidades			
Honduras	31,09%	2021	ONU
Costa Rica	26,75%	2021	ONU
Estados Unidos	8,90%	2021	ONU
Cantidad de emigrantes	718154	2019	ONU
Proporción de emigrantes	11,60%	2019	ONU

Fuente: Elaboración propia

En lo que atinente a la normativa sobre movilidad humana en Nicaragua, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Política de Nicaragua⁴²⁶ “todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social. Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos que los nicaragüenses, con la excepción de los derechos políticos y los que establezcan las leyes; no pueden intervenir en los asuntos políticos del país. El Estado respeta y garantiza los derechos reconocidos en la presente Constitución a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción”.

Por otra parte, en cuanto al marco legislativo específico sobre migración, la Ley General de Migración y Extranjería⁴²⁷ en el artículo 11 de la Ley General de Migración y Extranjería establece que “en Nicaragua, las personas extranjeras gozan de los mismos derechos y garantías individuales y sociales reconocidas para los nicaragüenses en la Constitución Política, los instrumentos internacionales de derechos humanos y en materia migratoria debidamente ratificados por Nicaragua, salvo las limitaciones que establezca la Constitución Política y las leyes de la República. De acuerdo a lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política, el Estado nicaragüense respeta y garantiza los derechos reconocidos en la Constitución a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción”. Según el artículo 6 de dicha Ley, la Dirección General de Migración y Extranjería es la autoridad competente en la materia.

En el marco de las categorías de residencia, bajo el artículo 14 de la Ley General de Migración y Extranjería, se incorpora la “libre movilidad de extranjeros entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua” de conformidad con la Visa Única Centroamericana.

Trabajo y migración

Tal como está establecido en el artículo 15 de la Ley General de Migración y Extranjería, dentro de la categoría de no residente, se contempla a personas trabajadoras migrantes y personas trabajadoras transfronterizas.

En ese sentido, el artículo 16 define a personas trabajadoras migrantes, detallando que se trata de aquellas personas que ingresan al país “a laborar por un periodo de tiempo específico, con el objetivo de desarrollar actividades económicas, sociales, culturales, académicas, científicas y religiosas”. En cuanto al plazo de residencia, el artículo 17 dispone que la Dirección General de Migración y Extranjería autorizará dicha permanencia con un permiso especial por un período de hasta un año.

⁴²⁶ Constitución Política de Nicaragua; Disponible en:

<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/06c0db3b7bcfc75706257307006f6c6d>

⁴²⁷ Ley General de Migración y Extranjería (2011); Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_leygeneralmigracionyextranjeria_nic.pdf.



Tabla 38: Indicadores laborales Nicaragua

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		S/D		
Tasa de participación	65,8	S/D	2022	INIDE
Tasa de ocupación	96,9	S/D	2022	INIDE
Tasa de desocupación	3,1	S/D	2022	INIDE
Tasa de empleo informal	80	S/D	2022	Medios prensa

Fuente: INIDE⁴²⁸ y nota de prensa⁴²⁹

Con relación a personas trabajadoras transfronterizas, el artículo 19 los define entendiendo como tales a las personas extranjeras originarias de países fronterizos vecinos, con residencia y domicilio en las zonas aledañas a las fronteras nicaragüenses, a quienes la Dirección General de Migración y Extranjería, les autoriza el ingreso y egreso diario, con el fin de que realicen actividades laborales en el sector fronterizo.

Asimismo, el artículo 153 establece la prohibición de contratar personas trabajadoras en situación migratoria irregular, o incluso a quienes cuenten con permanencia regular, pero no estén autorizados para ejercer actividades laborales⁴³⁰.

Más allá de las disposiciones normativas para acceder a las autorizaciones para ejercer actividades laborales en Nicaragua, resulta relevante considerar el contexto actual que no se caracteriza por el arribo y la permanencia de personas migrantes, sino por el desplazamiento masivo de personas hacia otros países de la región.

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

Con respecto al sistema de seguridad social en Nicaragua, la Constitución Política⁴³¹ dispone en su artículo 61 que “el Estado garantiza a los nicaragüenses el derecho a la seguridad social para su protección integral frente a las contingencias sociales de la vida y el trabajo, en la forma y condiciones que determine la ley”.

La autoridad competente en la materia es el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y, de acuerdo con la Ley Orgánica de Seguro Social⁴³², su artículo 1 dispone que “se establece como parte del sistema de la seguridad social de Nicaragua, el Seguro Social Obligatorio, como un servicio público de carácter nacional, cuyo objetivo es la protección de los trabajadores y sus familiares, de acuerdo a las actividades señaladas en esta ley y su Reglamento”.

Por otra parte, el artículo 2 establece que “el Seguro Social cubrirá por zonas geográficas, etapas sucesivas y en forma gradual y progresiva las contingencias sociales de Invalidez, Vejez, Muerte, prestaciones económicas por Riesgos Profesionales, Subsidios Familiares y podrá proporcionar Servicios Sociales necesarios para el pleno bienestar de los asegurados. Asimismo, prestará el servicio de pagar los Subsidios de enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales”.

⁴²⁸ https://www.inide.gob.ni/docs/emensual/emeago22/Informe_Encuesta_de_Empleo_Mensual_Agosto2022.pdf

⁴²⁹ <https://nicaraguainvestiga.com/economia/113223-nicaragua-pais-informalidad/>

⁴³⁰ Ley General de Migración y Extranjería, artículo 153. Prohibición de Contratar Trabajadores de Situación Migratoria Irregular. Queda prohibida la contratación de trabajadores extranjeros que estén en situación migratoria irregular en el país o que, gozando de permanencia legal, no estén autorizados para ejercer actividades laborales.

⁴³¹ Constitución Política de Nicaragua; Disponible en: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/06c0db3b7bcfc75706257307006f6c6d>.

⁴³² Ley Orgánica de Seguro Social (Decreto N° 974); Disponible en: <https://inss-princ.inss.gob.ni/index.php/instituto2-3/55-marcojuridico>.



En particular, el sistema contributivo de seguridad social se encuentra compuesto por los siguientes seguros⁴³³:

- Seguro de riesgos profesionales
- Seguro de enfermedad y maternidad
- Seguro de invalidez, vejez y muerte

Tal como se encuentra consagrado bajo la Ley Orgánica de Seguro Social, rige la obligatoriedad para empleadores en torno a la inscripción al sistema de seguridad social de cualquier persona trabajadora, independientemente de su nacionalidad⁴³⁴.

En lo relacionado con el derecho a la salud, el marco normativo incorporó en 2020 la Ley General de Salud⁴³⁵, mediante la cual se define al Sistema de Salud como “la totalidad de elementos o componentes del sistema social que se relacionan, en forma directa o indirecta, con la salud de la población.” Además, bajo el artículo 4 hace referencia a la universalidad del derecho y a la gratuidad de los servicios de salud para personas en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, el artículo 90 de la Ley Orgánica de Seguro Social⁴³⁶ dispone que “en calidad de aporte solidario de los trabajadores y empleadores al sostenimiento del Sistema Nacional Único de Salud, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social cobrará la contribución correspondiente a enfermedad, maternidad y prestaciones médicas por riesgos profesionales. El instituto trasladará dicha contribución al Ministerio de Finanzas, deduciendo previamente el monto que hubiera pagado en concepto de subsidios por enfermedad, maternidad y riesgos profesionales, atendiendo las órdenes de reposo prescritas por los médicos del Sistema Nacional Único de Salud”.

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

A nivel normativo no existen barreras para el acceso a la seguridad social por parte de las personas migrantes, más allá de cumplir con los requisitos y permisos para obtener la categoría como persona trabajadora migrante o persona trabajador transfronterizo/a.

Fundamentalmente, se debe considerar el contexto actual en Nicaragua y la afectación a servicios que impacta a toda la población, tanto nacional como migrante.

Por último, como fuera señalado a lo largo de este apartado, el contexto actual político, social, económico y de seguridad en Nicaragua lo transforma en un país de emigración masiva de personas que buscan refugio, protección internacional y la garantía de sus derechos fundamentales en otros países de la región.

⁴³³ Más información disponible en: <https://inss-princ.inss.gob.ni/index.php/serguosinss>

⁴³⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, Sistema de la Integración Centroamericana, Red de Observatorios del Mercado Laboral Centroamericana y República Dominicana; Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Nicaragua; 2013; Disponible en: https://www.ecampus.iom.int/pluginfile.php/10818/block_html/content/Nicaragua%20.pdf; p. 55.

⁴³⁵ Ley General de Salud (aprobada en 2020); Disponible en: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNorma.xsp?documentId=D5863F9E2CC207AC062587E60058A571&action=openDocument>

⁴³⁶ Ley Orgánica de Seguro Social (Decreto N° 974); Disponible en: <https://inss-princ.inss.gob.ni/index.php/instituto2-3/55-marcojuridico>.



Tabla 39: Indicadores de seguridad social Nicaragua

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	11,6%	2021	estimación propia (INSS)
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	S/D		
Cobertura de salud - total país	75,7%	2008	PAHO
Cobertura de salud - población migrante	S/D		
Cobertura sistema previsional - total país	S/D		
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: PAHO437. No se pudo obtener información actualizada ni vinculada a la población migrante

⁴³⁷ PAHO (2008) perfil de los sistema de salud Nicaragua https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52749/PerfilsistemassaludNIC_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Panorama migratorio

Panamá se ha caracterizado por representar un país de destino, tránsito y emigración. En cuanto a este último aspecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reportó un total de 103.835 personas nacidas en Panamá que se encuentran residiendo en países miembros de la organización a 2017. La emigración ha sido fundamentalmente extra regional, siendo el principal destino Estados Unidos, donde se encontraban 94.958 personas panameñas a 2017, seguido por España con un total de 5.115⁴³⁸.

En lo que respecta a la inmigración, OIM identifica tres tipos de movimientos hacia Panamá: migración transfronteriza, migración extra regional con flujos mixtos desde países de fuera de Centroamérica, y migración intrarregional desde Nicaragua y otros países del norte de Centroamérica⁴³⁹.

A fines de 2018 el Servicio Nacional de Migración reportó una cantidad de 419.146 personas migrantes, siendo la principal nacionalidad colombiana (110.340 personas) y, en segundo lugar, venezolana (84.948)⁴⁴⁰. El crecimiento de la tasa de ingresos y tránsito a través de Panamá ha sido exponencial en los últimos años, teniendo en cuenta que, durante 2021, 133.000 personas cruzaron de forma irregular y, en 2022, el número ascendió a 250.000 personas. Lejos de disminuir el flujo, únicamente en agosto de 2023, 81.946 personas migrantes y refugiadas transitaron de forma irregular por la región del Darién, mientras que en el mismo período del año anterior lo hicieron 31.104 personas⁴⁴¹. La principal nacionalidad representó a personas venezolanas, luego ecuatorianas y, en menor proporción, colombianas. A agosto de 2023, se encuentran 58.158 personas de nacionalidad venezolana en Panamá⁴⁴².

Las personas migrantes y refugiadas que cruzan por la Región del Darién atraviesan diversos riesgos de protección, incluyendo trata de personas, tráfico ilícito, violencia sexual y basada en género, representando serias amenazas para la vida e integridad física y mental⁴⁴³.

En cuanto a los permisos de residencia otorgados por las autoridades migratorias panameñas durante 2022 alcanzaron un total de 26.860 aprobadas, de las cuales 9.196 correspondieron a residencias permanentes, 7.662 a residencias temporales, 7.168 a residencias provisionales, 2.749 a prórrogas, 74 a renovaciones y 11 a otras categorías migratorias⁴⁴⁴.

En lo atinente al marco normativo vinculado con la movilidad humana, la Constitución Política de Panamá establece en su artículo 17 que *“las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. Los derechos y garantías que consagra esta Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”*⁴⁴⁵.

Por otra parte, el artículo 20 dispone que “los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente

⁴³⁸ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio Panamá 2019-2020; Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/Perfil-Migratorio-Panama-2020_0.pdf; p.35.

⁴³⁹ Íd.; p. 49.

⁴⁴⁰ Íd.; p. 51.

⁴⁴¹ Datos publicados por el Servicio Nacional de Migración; Disponibles en: <https://www.migracion.gob.pa/inicio/estadisticas>

⁴⁴² Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela; Disponible en: <https://www.r4v.info/es/centroamericaymexico>

⁴⁴³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Informe de Monitoreo de Flujo de Población Migrante (DTM por sus siglas en inglés); 2023; Disponible en: <https://panama.iom.int/es/datos-y-recursos>.

⁴⁴⁴ Datos publicados por el Servicio Nacional de Migración; Disponibles en: <https://www.migracion.gob.pa/inicio/estadisticas>.

⁴⁴⁵ Constitución Política de la República de Panamá, disponible en: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>.



a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales”.

En cuanto a la legislación nacional en materia migratoria, el Decreto Ley N° 3/2008 establece las autoridades competentes, las categorías de residencias y el enfoque de la política migratoria. Si bien dicha normativa no hace referencia a los derechos específicos a los que pueden acceder las personas migrantes, en su artículo 7 dispone que “el Servicio Nacional de Migración velará por el respeto a la dignidad y a los derechos humanos. En el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración no incurrirán en discriminación por razón de nacionalidad o condición económica o social, o por motivos de discapacidad, ideas políticas, etnia, género, idioma o religión”⁴⁴⁶.

Asimismo, bajo los principios de la actuación del Servicio Nacional de Migración, el artículo 102 establece que se debe “procurar el movimiento migratorio libre y seguro, con estricto respeto de los derechos fundamentales”.

De forma complementaria, resulta relevante en el contexto actual de desplazamiento masivo, la adopción del Decreto Ejecutivo N°112/2023 que crea el Permiso Temporal de Protección. De acuerdo con el artículo 1, al mismo “pueden optar todas las personas extranjeras, sin distinción de nacionalidad que, a la entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo, se encuentren irregulares dentro del territorio nacional y hayan permanecido en el país por un periodo no menor de un (1) año, sin haber iniciado proceso migratorio, como un estatus migratorio de protección temporal en la República de Panamá”.

Tabla 40: Indicadores migratorios Panamá

Indicadores migratorios	Valores	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	419146	2019	SNM
Proporción de población migrante en el país	10,10%		
Principales nacionalidades			
Colombia	26,00%	2019	SNM
Venezuela (República Bolivariana)	20,00%	2019	SNM
Nicaragua	9,30%	2019	SNM
China	5,80%	2019	SNM
Rep. Dominicana	5,00%	2019	SNM
Cantidad de emigrantes	139520	2020	ONU
Proporción de emigrantes	3,26%	2020	ONU

Fuente: SNM⁴⁴⁷

Trabajo y migración

Bajo el Capítulo V del Decreto Ley N°3/2008⁴⁴⁸ se hace referencia específica a la migración laboral y, en particular, el artículo 54 establece que “el empleador, agente, contratista o intermediario de cualquier naturaleza que necesite ocupar trabajadores extranjeros, o recibir servicios profesionales de un extranjero, en el territorio, deberá cumplir todas las obligaciones que establece el presente Decreto Ley, la legislación laboral u otras disposiciones legales pertinentes”.

⁴⁴⁶ Decreto Ley N° 3/2008 que crea el Servicio Nacional de Migración, disponible en: <https://www.migracion.gob.pa/2012-10-15-16-22-29/2008>.

⁴⁴⁷ Servicio Nacional de Migración. Véase <https://www.migracion.gob.pa/>

⁴⁴⁸ Decreto Ley N° 3/2008 que crea el Servicio Nacional de Migración, disponible en: <https://www.migracion.gob.pa/2012-10-15-16-22-29/2008>

En cuanto a la normativa sobre empleo en Panamá, el Código de Trabajo⁴⁴⁹ establece en su artículo 17 que “todo empleador mantendrá trabajadores panameños, o extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, en proporción no inferior al 90 por ciento del personal de trabajadores ordinarios, y podrá mantener personal extranjero especializado o técnico que no exceda del 15 por ciento del total de los trabajadores. En ningún caso los porcentajes de salarios o asignaciones en conjunto y por categoría, podrán ser menores que los fijados en el párrafo anterior”.

De acuerdo con información publicada por OIM y consolidada a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de Panamá, la población migrante en edad para trabajar (mayores de 15 años) a 2018, era de 157.580 (lo que representaba un 5,1% del total nacional), y de ellos la población económicamente activa (PEA) estaba conformada por 116.942 (lo que representaba un 5,88% del total de la PEA nacional). A 2018, el 55 por ciento de la población migrante ocupada, se encontraba en el mercado informal de empleo⁴⁵⁰.

Con relación al perfil de personas trabajadoras migrantes en Panamá, cuentan con un nivel educativo medio alto, sin perjuicio de lo cual acceden a alternativas de empleo para las cuales están sobrecualificadas y, en una alta proporción, en condiciones informales y sin ninguna garantía de sus derechos⁴⁵¹.

Tabla 41: Indicadores laborales Panamá

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		7,60%	2015	CNC Panamá
Tasa de participación	66,50%	74,20%	2019	(INEC/SNM de Panamá)
Tasa de empleo	63,84%	70,79%	2019	Cálculo
Tasa de desocupación	4,00%	4,60%	2019	SNM de Panamá
Tasa de empleo informal	39,90%	53,10%	2015	CSS / CNC Panamá

Fuente: PAHO⁴⁵² y OIM⁴⁵³

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de la salud

Según lo establecido por el artículo 113 de la Constitución Política de Panamá⁴⁵⁴ “todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan”.

⁴⁴⁹ Código del Trabajo (1996); Disponible en: <https://www.poderjudicial.gob.pa/cnejapa/image/codigo-trabajo.pdf>

⁴⁵⁰ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio Panamá 2019-2020; Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/Perfil-Migratorio-Panama-2020_0.pdf; p. 122.

⁴⁵¹ Íd.

⁴⁵² <https://www.paho.org/es/noticias/28-1-2022-ministerio-salud-panama-avanza-hacia-salud-universal-con-presentacion-analisis>

⁴⁵³ OIM (2019) Perfil migratorio Panamá. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/Perfil-Migratorio-Panama-2020.pdf>

⁴⁵⁴ Constitución Política de la República de Panamá, disponible en: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indices-analitico.pdf>



La Caja de Seguro Social es la institución responsable en términos de seguridad social y, en cuanto a los riesgos cubiertos por el sistema previsional contributivo, la Ley N°51/2005⁴⁵⁵ dispone los siguientes:

- Enfermedad (artículo 130)
- Maternidad (artículo 130)
- Sistema de Servicios de Salud (artículo 132)
- Invalidez, vejez y muerte (artículo 150)

Con relación a la modalidad del sistema de seguridad social, es mixto y cuenta con dos componentes, de los cuales uno es de reparto y otro de ahorro personal, semejante a la capitalización individual⁴⁵⁶.

Los Capítulos I y II de la Ley N°51/2005 contemplan los requisitos para el acceso a pensiones, comunes a toda la población sin distinción de nacionalidad.

En cuanto a la afiliación obligatoria, el artículo 77 de dicho marco legal, lo extiende tanto a personas trabajadoras nacionales como extranjeras que brinden servicios dentro de Panamá.

El derecho a la salud se contempla tanto en la Constitución a través de los artículos 109 y 110, como por medio de la Ley N°51/2005. El sector público del sistema de salud está constituido por el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social.

El artículo 132 de la Ley mencionada indica que *“la Caja de Seguro Social, a través de un sistema de servicios de salud, brindará atención de salud a los jubilados, pensionados, asegurados y dependientes cubiertos por el Riesgo de Enfermedad y Maternidad y a los trabajadores cubiertos por riesgos profesionales, en forma integral. Esta atención se brindará en el ámbito de la red de servicios de atención institucional, a través del enfoque bio-sicosocial en salud y con criterios de efectividad, eficacia, calidad, equidad y oportunidad”*.

Más allá de posibles barreras prácticas, el marco normativo no establece distinción por nacionalidad para el acceso a los servicios públicos de salud.

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

A nivel normativo no existen barreras para el acceso a la seguridad social por parte de las personas migrantes y, en ese sentido, el artículo 78 de la Ley N°51/2005⁴⁵⁷ hace alusión específica a personas trabajadoras extranjeras. Establece que *“sin perjuicio de lo que al efecto dispongan las normas que sobre migración o trabajo de extranjeros rigen en la República de Panamá, las autoridades del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral o de la Dirección de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia, no podrán prohibir la afiliación y el pago de cuotas de un trabajador extranjero, que brinde servicios dentro del país, al régimen obligatorio de la Caja de Seguro Social, so pretexto del incumplimiento por parte de dicha persona de normas migratorias o de trabajo”*.

⁴⁵⁵ Ley N°51/2005; Disponible en: https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2016/11/Ley-51-de-2005.pdf

⁴⁵⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina; p. 60; 2019; disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44851/S1900521_es.pdf

⁴⁵⁷ Ley N°51/2005; Disponible en: https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2016/11/Ley-51-de-2005.pdf https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2016/11/Ley-51-de-2005.pdf



Tabla 42: Indicadores seguridad social Panamá

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	69,40%	2017	CSS
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	16,30%	2019	Encuesta OIM
Cobertura de salud - total país	100%	Universal	OPS
Cobertura de salud - población migrante	100%	Universal	OPS
Cobertura sistema previsional - total país	S/D		
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: OPS⁴⁵⁸ y CSS⁴⁵⁹

Ahora bien, si bien no existen barreras legales para el acceso a los servicios de seguridad social de naturaleza contributiva, las personas migrantes deben contar con documentación, residencia y empleo formal.

Por consiguiente, tal como en otros países de Iberoamérica, las principales dificultades para participar del sistema previsional se vinculan con la informalidad laboral que impacta a toda la población y afecta de manera desproporcionada a las personas migrantes. Esta informalidad laboral está directamente vinculada con la falta de regularización migratoria y los obstáculos que encuentran las personas migrantes para acceder a la documentación. Fuentes consultadas a lo largo de este estudio, han señalado que las normativas panameñas no toman en cuenta las vulnerabilidades de la población migrante, aún de la trabajadora⁴⁶⁰.

Igualmente, es importante resaltar que en el mes de julio de 2023 el Servicio Nacional de Migración sancionó el Decreto Ejecutivo No. 7 de 13 de julio del 2023⁴⁶¹ que reglamenta de manera transitoria los artículos No. 17 y No. 18 del Código de Trabajo y crea el Permiso de Trabajo para Trabajador Migrante bajo el Estatus del Permiso Temporal de Protección. Se trata de un nuevo proceso de regularización migratoria que permite que las personas migrantes irregulares en Panamá puedan regularizarse por otra categoría migratoria, flexibilizando los procedimientos de las visas vigentes. Sin embargo, algunas de las personas que han sido entrevistadas en el marco de esta investigación señalaron que el requisito de contar con un abogado para la realización de los trámites podría convertirse en un gran obstáculo para el acceso efectivo a la documentación por falta de recursos y la posibilidad de afrontar los costos que eso implica⁴⁶².

Por otra parte, según las fuentes consultadas otra de las barreras que se identifican es que en Panamá el sistema de protección social está desagregado, y eso hace que no haya comunicación entre los distintos mecanismos. Así, por ejemplo, la gestión del sistema de salud se reparte entre el Ministerio de salud, la Caja del Seguro Social (que sólo responde por los asegurados a este sistema), y los sistemas descentralizados. Se torna de esta manera muy compleja la manera de administrar la salud, y se vuelve muy restrictiva.

Por ejemplo, los tratamientos de alta complejidad o la atención de enfermedades crónicas solo están disponibles para las personas que tienen estatus regular. A su vez, solo tienen acceso al sistema público de salud quienes están asegurados a la caja del seguro social y, como fuera mencionado, la afiliación la hace el empleado en el caso de un trabajo formal en relación de dependencia o puede hacerse de manera voluntaria, pero los costos son altos y eso es una barrera inquebrantable para la población migrante⁴⁶³.

⁴⁵⁸ OIM (2020) "Perfil migratorio Panamá 2020" PAHO (2022) "Ministerio de salud de Panamá avanza hacia salud universal" Disponible en: <https://www.paho.org/es/noticias/28-1-2022-ministerio-salud-panama-avanza-hacia-salud-universal-con-presentacion-analisis>

⁴⁵⁹ CSS (2020) "Presentación Trabajo informal en Panamá". Disponible en: <https://w3.css.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Presentacion-Trabajo-Informal-en-Panam%C3%A1-CSS-4.pdf>

⁴⁶⁰ Esto fue señalado en el marco de la consulta realizada a la Oficina Nacional de la OIM.

⁴⁶¹ Decreto Ejecutivo 7/7/2023. Disponible en https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29824_B/99543.pdf

⁴⁶² Los costos del Permiso Temporal de Protección (PTP) más el Permiso de Trabajo bajo el estatus de PTP sale en mínimo USD1.150 por persona, lo cual no incluye los honorarios de abogado. Esto resulta poco accesible para personas en situación de vulnerabilidad.

⁴⁶³ Información proporcionada en el marco de la consulta realizada a la Oficina Nacional de la OIM

Panorama migratorio

Si bien Paraguay estableció políticas migratorias para promover la movilidad humana desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX, el ingreso de personas fue mínimo en comparación con otros países de la región. A mediados del siglo XX, Paraguay había recibido menos del uno por ciento de la cantidad de personas migrantes que se dirigieron hacia Argentina y Brasil. Por el contrario, la emigración caracterizó el movimiento de personas desde Paraguay hacia otros países, siendo Argentina el principal país de acogida ⁴⁶⁴

Recién a partir de 1970 comenzó a crecer paulatinamente la tasa de ingresos, en particular, con una aceleración de la migración intrarregional de personas de nacionalidad brasileña, argentina y uruguaya. En virtud de los resultados del censo de 2002, dichas nacionalidades ocupaban el 47,7 por ciento, 36,5 por ciento y 1,9 por ciento respectivamente ⁴⁶⁵.

Actualmente, en el contexto del desplazamiento masivo de personas venezolanas junto con migración fundamentalmente cubana, Paraguay ha ido constituyéndose como país de destino en la región. A 2020, se registraban 169.567 personas migrantes, pese a que la emigración continuaba incrementando con un total de 896.484 personas que salieron del país ⁴⁶⁶.

Según datos reportados por la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, a diciembre de 2022 se encontraban 5.542 personas de nacionalidad venezolana. Asimismo, se espera que para fines de 2023 se superen las 6.500 personas, conforme con el perfil demográfico que predominó a partir del año anterior: grupos familiares con niñas, niños y adolescentes con mayores necesidades específicas de protección y en situación de vulnerabilidad.

En lo que respecta al marco normativo migratorio, si bien el artículo 41 de la Constitución de la República del Paraguay ⁴⁶⁷ alude al derecho al tránsito y a la residencia, no hace referencia específica a la movilidad humana ni al derecho a migrar.

Por otra parte, en 2009 entró en vigor el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR ⁴⁶⁸. Según datos compartidos por OIM, entre 2015 y 2019 se identificó un incremento de todas las categorías migratorias, tanto para nacionales MERCOSUR como extra-MERCOSUR. En 2020, mientras que disminuyó sustancialmente el otorgamiento de residencias generales, las correspondientes a categorías permanentes MERCOSUR tuvieron un decrecimiento menor. En 2021, continuaron elevadas las cifras de residencias permanentes del Acuerdo MERCOSUR, demostrando el origen de las nacionalidades y la migración intrarregional ⁴⁶⁹.

En lo atinente a la legislación nacional en materia migratoria, en 2022 y teniendo en cuenta los nuevos flujos que arribaron al país, el Estado paraguayo modificó su normativa para promover la protección de las personas migrantes en el país. En ese sentido, la recientemente adoptada Ley de Migraciones N° 6.984 ⁴⁷⁰ contempla el acceso a derechos de las personas migrantes por medio del artículo 5 en virtud del cual establece que “*el Estado asegurará el acceso igualitario de los inmigrantes y sus familias a derechos tales como: trabajo, seguridad social, salud, educación, justicia, cultura y recreación, entre otros*”. Los artículos 6 a 15 detallan los derechos específicos que deben garantizarse a las personas en contexto de movilidad humana.

⁴⁶⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil migratorio Paraguay 2011; 2012; Disponible en: <https://paraguay.iom.int/sites/g/files/tmzbd11341/files/documents/Perfil%20Migratorio%20de%20Paraguay%202011.pdf>; p. 11.

⁴⁶⁵ Id.; p. 29.

⁴⁶⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Movimientos migratorios recientes en América del Sur: Informe anual 2022 del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM); 2023; Disponible en: <https://publications.iom.int/books/movimientos-migratorios-recientes-en-america-del-sur-informe-anual-2022>; p. 2.

⁴⁶⁷ Constitución de la República del Paraguay (1992); Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->

⁴⁶⁸ Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR; más información disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=vS9YCmsb5ME0ka7tbsNj6Q==

⁴⁶⁹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Movimientos migratorios recientes en América del Sur: Informe anual 2022 del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM); 2023; Disponible en: <https://publications.iom.int/books/movimientos-migratorios-recientes-en-america-del-sur-informe-anual-2022>; pp. 9-10.

⁴⁷⁰ Ley de Migraciones N° 6.984 (2022); Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10973/ley-n-6984-de-migraciones>

Tabla 43: Indicadores migratorios Paraguay

Indicadores migratorios	Valores	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	164 337	2019	ONU y RAV
Proporción de población migrante en el país	2,34%	2019	ONU
Principales nacionalidades			
Brasil	46,01%	2019	ONU
Argentina	35,61%	2019	ONU
Uruguay	1,82%	2019	ONU
Venezuela (República Bolivariana)	2,32%	2019	ONU
Canadá	1,42%	2019	ONU
Cantidad de emigrantes	871638	2019	ONU
Proporción de emigrantes	12,37%	2019	ONU

Fuente: Elaboración propia a partir de informe de OSUMI⁴⁷¹

Trabajo y migración

Conforme el Código del Trabajo, Ley N°213/1993⁴⁷², la normativa que establece los derechos allí reconocidos obliga y beneficia a “*todos los trabajadores y empleadores de la República, sean nacionales o extranjeros*” y, “*se inspirarán en los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, proclamada por la novena Conferencia Panamericana de Bogotá el día 2 de mayo de 1948 y en los demás Convenios Internacionales del Trabajo ratificados y canjeados por el Paraguay que integran el Derecho positivo*”.

Por otra parte, resulta relevante la protección de derechos de personas trabajadoras migrantes bajo la Ley de Migraciones N°6.984⁴⁷³. En ese sentido, bajo los principios generales contemplados en el artículo 4, el principio de respeto a los derechos laborales dispone que “*se garantiza el trabajo digno y la remuneración justa independientemente de su condición migratoria. La Ley garantiza el fiel cumplimiento de las normas laborales por parte de los empleadores, sin tomar en consideración el estatus regular o no del inmigrante*”.

Asimismo, la mención a la irregularidad migratoria y el deber por respetar sus derechos laborales por parte de los empleadores también se encuentra reflejada en el artículo 7 en lo referente al derecho al trabajo, al disponer que “*el inmigrante con residencia autorizada por la Dirección Nacional de Migraciones no podrá ser discriminado por su condición de tal para el desempeño de un trabajo lícito. Tampoco será afectado en sus derechos adquiridos por los trabajos ya realizados en condición de inmigrante irregular. El empleador está obligado a informar a la Dirección Nacional de Migraciones cuando emplee a un inmigrante y deberá cumplir con las obligaciones emergentes de la legislación laboral, cualquiera sea la condición migratoria del inmigrante*”.

En cuanto a los tipos de residencia que habilitan para el acceso a empleo formal, la normativa migratoria distingue a la residencia espontánea (por un plazo de hasta 90 días y no constituye un proceso previo a la residencia temporal), la residencia temporal (por un plazo de hasta dos años) y la residencia permanente (por un plazo indefinido).

⁴⁷¹ OSUMI (2019) “Resumen estadístico del país: Paraguay”. Disponible en: https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-01/estadisticas_sobre_migracion_en_paraguay_.pdf

⁴⁷² Código del Trabajo (Ley N°213/1993); Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2608/ley-n-213-establece-el-codigo-del-trabajo>.

⁴⁷³ Cf. supra.



En lo que respecta al contexto sociolaboral en Paraguay, una problemática transversal a toda la población, tanto nacional como migrante, se relaciona con la informalidad y el subempleo. Si bien los datos no se encuentran desagregados por nacionalidad, el Instituto Nacional de Estadística (INE) presentó un informe sobre “Ocupación Informal no Agropecuaria” correspondiente al período 2016-2021. Según lo recolectado a través de la Encuesta Permanente de Hogares (2016) y la Encuesta Permanente de Hogares Continua (2017-2021), el 65,4 por ciento (1.606.000 personas) de la población ocupada se encontraba en el sector informal y en 2021, el 64,2 por ciento (1.805.000 personas)⁴⁷⁴.

De acuerdo con una investigación llevada a cabo por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), siete de cada 10 trabajadores/as en Paraguay son informales, representando uno de los países latinoamericanos con mayores índices de informalidad laboral. Pese a que el estudio se limita a tres sectores productivos (agroindustria y textil), las barreras identificadas para acceder hacia la formalización del empleo podrían trasladarse al mercado de trabajo en general. En particular, dichas barreras se vinculan con la baja productividad de empresas y empleos, ahorro del aporte patronal por parte de las empresas, bajos salarios y remuneraciones que impiden una mirada a largo plazo en torno a la seguridad social, condiciones de empleo inestables, marcos regulatorios poco adaptados a las condiciones locales, falta de información sobre derechos y obligaciones laborales/seguridad social, desconfianza hacia las instituciones del Estado⁴⁷⁵.

Tabla 44: Indicadores laborales Paraguay

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		3,30%	2013	CEPAL
Tasa de participación	74,00%	76,00%	2013	CEPAL
Tasa de empleo	71,71%	73,42%	2013	Cálculo propio
Tasa de desocupación	5,10%	3,40%	2013	CEPAL
Tasa de empleo informal	63,00%	71,00%	2022	INE

Fuente: Elaboración propia a partir de un Informe de CEPAL⁴⁷⁶ y datos del INE⁴⁷⁷

Teniendo en cuenta el impacto del desplazamiento, los riesgos de protección que atraviesan las personas migrantes, los obstáculos para acceder a una residencia, las demoras para la obtención de documentación y las brechas en la búsqueda de empleo con relación a personas nacionales, es posible concluir sobre la acentuación de dichas barreras para quienes se encuentran en Paraguay en contexto de movilidad humana.

⁴⁷⁴ Instituto Nacional de Estadística (INE); Informe Ocupación Informal no Agropecuaria; 2022; Disponible en: <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/225/informalidad%202017-2022.pdf> y <https://www.ine.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=1198#:~:text=Para%20el%20a%C3%B1o%202021%2C%20el,820%20mil%20son%20mujeres%2C%20aproximadamente>

⁴⁷⁵ Organización Internacional del Trabajo (OIT); Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de los trabajadores y empleadores; 2021; Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_828890.pdf; pp. 46-48.

⁴⁷⁶ CEPAL y OIT (2013) “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe”

⁴⁷⁷ Encuesta Permanente de Hogares Continua 2022. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=1632#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20Estad%C3%ADstica,0%25%20para%20el%20a%C3%B1o%202022.>



Funcionamiento del sistema de seguridad social y de la salud

La Constitución de la República consagra de manera específica el derecho a la seguridad social bajo el artículo 95, estableciendo que se trata de un sistema obligatorio e integral para el trabajador dependiente y su familia, el cual será establecido por la ley. Asimismo, dispone que “se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos; estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio”.

En cuanto a la institucionalidad, el Instituto de Previsión Social es la autoridad competente y, por medio del Decreto Ley N°1860/50, se creó el Seguro Social para cubrir los riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados⁴⁷⁸.

El sistema previsional en Paraguay se encuentra compuesto por un pilar contributivo y otro no contributivo. En cuanto al régimen contributivo de seguridad social, se divide en uno de carácter público (conformado por ocho regímenes obligatorios regulados) y otro privado (integrado por tres planes de ahorro voluntario mínimamente regulados y bajo el esquema de capitalización individual)⁴⁷⁹.

En lo atinente al acceso a la salud en Paraguay, la normativa imperante en la materia es la Ley N°1032⁴⁸⁰ que crea el sistema nacional de salud, el cual se encuentra integrado por “instituciones públicas, privadas y mixtas, caracterizado por un modelo segmentado y fragmentado, sin separación de funciones con desiguales coberturas territoriales”⁴⁸¹. La autoridad competente es el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el cual promueve “la armonización y complementación entre los subsistemas, caracterizados por diferentes modalidades de financiamiento, población objetivo, condiciones de empleo, posición social y capacidad de pago”⁴⁸².

Por otra parte, conforme con datos publicados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, “el Instituto de Previsión Social (IPS), cubre alrededor del 19,4% de la población, con 120 establecimientos sanitarios, 2.087 camas, distribuidas en centros, clínicas periféricas y unidades sanitarias para la atención de la salud de sus cotizantes, articulado al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través de acuerdos y convenios de cooperación para la sinergia en localidades específicas”⁴⁸³.

Si bien la Ley N°1032 no hace referencia específica a personas en contexto de movilidad humana, la Ley de Migraciones N°6.984⁴⁸⁴ dispone que “el acceso a los beneficios de la salud y la atención sanitaria, no podrán ser negados a ningún extranjero como consecuencia de su situación migratoria irregular, debiendo brindársele la misma atención sin discriminación alguna”.

⁴⁷⁸ Más información disponible en: <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipspportal/contenido.php?sm=1>.

⁴⁷⁹ Organización Internacional del Trabajo (OIT); La Seguridad Social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19; 2021; disponible en: https://www.mtss.gov.py/application/files/9916/3828/2496/La_seguridad_social_en_el_Paraguay_y_sus_desafios_en_contexto_de_la_COVID-19.pdf; p. 10

⁴⁸⁰ Ley N°1032 (1996) que crea el Sistema Nacional de Salud; Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2484/ley-n-1032-crea-el-sistema-nacional-de-salud>

⁴⁸¹ Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Manual de Organización; Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/planificacion/adjunto/17613e-ManualdeOrganizacinAprobadoORIGINAL.pdf>

⁴⁸² Íd.

⁴⁸³ Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Manual de Organización; Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/planificacion/adjunto/17613e-ManualdeOrganizacinAprobadoORIGINAL.pdf>

⁴⁸⁴ Cf. supra.



Tabla 45: Indicadores seguridad social Paraguay

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	11,00%	2018	OCDE
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	39,00%	2013	CEPAL
Cobertura de salud - total país	29,10%	2015	EPH
Cobertura de salud - población migrante	24,50%	2018	OCDE
Cobertura sistema previsional - total país	S/D		
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: Informe de MTESS⁴⁸⁵

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

A nivel normativo no existen barreras en torno a la seguridad social por parte de las personas migrantes y, en ese sentido, el artículo 5 de la Ley de Migraciones N°6.984 establece el acceso igualitario a dicho sistema para personas trabajadoras y sus familias.

No obstante, al igual que en otros países de la región y exacerbado en el contexto del mercado de trabajo en Paraguay, las barreras para participar del sistema previsional se vinculan con la informalidad laboral. Según datos registrados por el Instituto de Previsión Social (IPS) y compartidos por la OIT, *“la densidad de cotización promedio de los aportantes activos al IPS entre los años 2000 y 2020 fue de 28%”*. En ese sentido, gran parte del sector de trabajo en Paraguay, debido a su carácter informal, no podrá acceder a una jubilación contributiva⁴⁸⁶.

Según recomendaciones de OIT, es necesario que Paraguay promueva el diseño de políticas públicas para complementar el sistema previsional contributivo con un esquema de naturaleza no contributiva *“más articulada y robusta, que garantice cobertura adecuada para los sectores más vulnerables del país”*⁴⁸⁷.

Como fuera señalado en el marco de entrevistas realizadas para este estudio, la mayoría de las personas migrantes que están residiendo en el país se encuentran en trabajos informales y muy precarizados, así como se identifican muchas personas en situación de calle en zonas de frontera. Según la información recogida, esta población no está accediendo a la regularización migratoria, ni a la salud o la protección social. En ese sentido, la principal barrera identificada es el altísimo porcentaje de informalidad laboral, por falta de oferta de trabajo y la gran cantidad de personas migrantes en situación irregular. Son, en muchos casos y como en otros países de la región, las organizaciones sociales las que acompañan y gestionan los temas de salud junto a la población migrante y el apoyo para la documentación y la búsqueda de empleo⁴⁸⁸.

Segunda parte:
Análisis del acceso a la seguridad social por país

⁴⁸⁵ MTESS (2020) “La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19”. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/9916/3828/2496/La_seguridad_social_en_el_Paraguay_y_sus_desafios_en_contexto_de_la_COVID-19.pdf CEPAL y OIT (2013) “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe” Oit (2017). “Protección social en salud: refl exiones para una cobertura amplia y equitativa”. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_566978.pdf

⁴⁸⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT); Paraguay: Desafíos de la cobertura previsional del país; 2022; Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_857596/lang--es/index.htm

⁴⁸⁷ Id.

⁴⁸⁸ Información proporcionada en el marco de la entrevista realizada a la Cruz Roja Paraguay y de la consulta realizada a la Oficina Nacional de la OIM.



Panorama migratorio

Perú ha sido históricamente un país de emigración y cuenta con más de 3 millones de personas viviendo en el extranjero (10% del total) que contribuyen activamente representando el 1,4 por ciento del PBI a partir de las remesas. A partir de 2017, sin embargo, Perú ve modificada la dinámica migratoria a partir del ingreso de migración venezolana en sintonía con lo que ocurre en toda la región. Perú es el segundo país que acoge la mayor cantidad de migrantes de la República Bolivariana de Venezuela, con 1.286.000 personas de origen venezolano viviendo en el país, de las cuales más de 530.000 son solicitantes de asilo, lo que representa el 86 por ciento de la población migrante del país. A raíz del aumento de población migrante Perú ha puesto en marcha diversas modalidades de acceso a la documentación migratoria. Entre ellas el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP)⁴⁸⁹, la Calidad Migratoria Especial por Vulnerabilidad (CMEV)⁴⁹⁰ o, si son solicitantes de asilo, la Calidad Migratoria Humanitaria (CMH)⁴⁹¹.

El CPP sustituyó al Permiso Temporal de Permanencia (PTP), vigente hasta diciembre de 2018. Fue creado en octubre de 2020 para regularizar la condición migratoria de una gran proporción de personas de distintas nacionalidades. El CPP es un permiso temporal y no renovable, válido por el plazo de dos años para quienes lo hayan tramitado antes del mes de mayo de 2023, y de un año para quienes lo tramiten luego de esa fecha⁴⁹². Según cifras oficiales, al 31 de marzo de 2023 un total de 346.526 personas tramitaron su CPP⁴⁹³ y 326.801 fueron aprobados y entregados por la Superintendencia Nacional de Migraciones.

Tabla 46: Indicadores migratorios Perú

Indicadores migratorios	Valores	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	1347893	2021	INEI
Proporción de población migrante en el país	3,75%	2021	INEI
Principales nacionalidades			
Venezuela (República Bolivariana)	86,80%	2021	INEI
Colombia	3,30%	2021	INEI
Ecuador	1,10%	2021	INEI
Estados Unidos	1,00%	2021	INEI
Argentina	0,80%	2021	INEI
Cantidad de emigrantes	3309635	2020	INEI
Proporción de emigrantes	10,10%	2020	INEI

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2021⁴⁹⁴

Si bien el acceso al CPP resulta sencillo y el proceso se ha facilitado permitiendo acceder a personas que no cuentan con la documentación de origen completa o que ingresaron por pasos no habilitados, el CPP no es reconocido por todas las instituciones. Esto quiere decir que, por ejemplo, a la hora de firmar un contrato de trabajo o abrir una cuenta bancaria, este documento no es reconocido por las

⁴⁸⁹ Decreto Supremo N.º 010-2020-IN. Situación Migratoria. 21 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/1300528-010-2020-in>

⁴⁹⁰ Decreto Legislativo N.º 1236. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260636/compilacionNormativa_opt.pdf

⁴⁹¹ DECRETO LEGISLATIVO N.º 1350. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260636/compilacionNormativa_opt.pdf Para mayor información véase: https://rrd.migraciones.gob.pe/Preguntas_Frecuentes/calidad_migratoria_humanitaria.html

⁴⁹² El Decreto Supremo N.º 008-2022-IN modificó artículo 5 del Decreto Supremo N.º 010-2020-IN estableciendo que "5.2 Como consecuencia del procedimiento para la obtención del Permiso Temporal de Permanencia, MIGRACIONES emite el Carné de Permiso Temporal de Permanencia - CPP, con vigencia de dos (2) años calendario". Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/3304437-008-2022-in> A su vez la Resolución de mayo de 2023 de la Superintendencia 0109-2023-MIGRACIONES estableció en su artículo 4 la vigencia de un año del CPP. Véase <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/normas-legales/4204818-0109-2023-migraciones>

⁴⁹³ Información disponible en <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/736621-amplian-por-30-dias-plazo-para-solicitar-el-permiso-temporal-de-permanencia>

⁴⁹⁴ Más información en: <https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/638873-3-3-millones-de-peruanos-que-salieron-del-pais-no-han-retornado/>



personas y/o instituciones como un documento válido que compruebe la residencia legal en el país. La principal razón de esta situación es la falta de difusión y de información dada por el Estado sobre este programa migratorio y su consecuente documentación.

Trabajo y migración

En Perú, el Decreto Legislativo N° 689 regula la contratación laboral de personas extranjeras e impone algunos requisitos específicos para la contratación de dichas personas. En primer lugar, la persona migrante debe contar con documentación migratoria aprobada o provisoria en este sentido si bien el CPP (documento al que accede hoy la mayor parte de la población migrante) es considerado válido, como señalamos antes, muchas empresas no lo reconocen como tal.

Además de esto, la norma peruana establece un plazo máximo de contratación de tres años, aunque la misma puede ser renovable, y finalmente las empresas pueden contar con un máximo de 20 por ciento de personal extranjero y no pueden exceder del 30 por ciento del total de remuneraciones, lo que en algunos casos puede limitar efectivamente la inclusión de personas migrantes al mercado laboral formal.

Tabla 47: Indicadores laborales Perú

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		3,7%	2022	INEI
Tasa de participación	71,4%	82,0%	2022	INEI
Tasa de empleo	68,0%	75,6%	2022	INEI
Tasa de desocupación	4,7%	8,2%	2022	INEI
Tasa de empleo informal	76,1%	80,8%	2022	ENPOVE /INE

Fuente: Elaboración propia, estimaciones realizadas a partir de ENPOVE sobre población venezolana⁴⁹⁵

Según la encuesta ENPOVE realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la tasa de ocupación de los migrantes venezolanos en el año 2022 alcanzaba el 97,9 por ciento, en relación al 75,4 por ciento a nivel de la población general.

La informalidad laboral presenta valores muy altos en Perú, que llegaron al 76,1 por ciento en el año 2022. Esta situación estructural, combinada con las restricciones de contratación a personas extranjeras definidas previamente y a la desventaja constitutiva de las personas migrantes en el acceso al mercado laboral, llevan a una elevada proporción de personas migrantes en el mercado informal que, para 2022, se estimaba en el 80,8 por ciento.

En la misma línea de análisis la tasa de desocupación de la población migrante en Perú (8,2%), casi duplica la nacional (4,7%) mostrando un escenario de dificultad estructural para el acceso al mercado formal de trabajo en Perú para las personas migrantes.



⁴⁹⁵ Más información en: <https://www.infobae.com/america/peru/2022/06/16/mas-del-76-de-la-poblacion-ocupada-del-peru-es-informal/>

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

El sistema de seguridad social en Perú es complejo y contempla tres regímenes principales: el sistema de pensiones, el sistema de seguridad social en salud y un régimen de riesgos del trabajo. En relación al sistema de pensiones, éste se divide en dos componentes, el contributivo y el no contributivo. El componente contributivo incluye todos los regímenes en los cuales los trabajadores deben hacer aportes para poder tener derecho a una pensión. Esta categoría se divide en el Sistema Público de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones. En el Sistema Público, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) administra los fondos de pensión de los trabajadores civiles que están cubiertos por el Decreto Ley No. 19990 (conocido como Sistema Nacional de Pensiones o SNP, creado en 1973). Por otro lado, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se encarga de administrar los fondos de pensiones de los trabajadores civiles sujetos al régimen No. 20530 (conocido como Cédula Viva, creado en 1974 pero con raíces en leyes más antiguas).

El componente no contributivo está a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y fue establecido en 2011. Este sistema incluye el programa social Pensión 65 y está destinado a proporcionar apoyo financiero a los adultos mayores civiles que no tienen acceso a ninguna otra pensión y que además se encuentran en condiciones de pobreza extrema.

En el Perú, los subsistemas de pensiones contributivos cubren de manera obligatoria a los trabajadores formales, es decir, aquellos que cuentan con un contrato de trabajo dependiente. Los trabajadores independientes (ya sean formales o informales), no están obligados a afiliarse a ningún subsistema. Por este motivo, la evolución de la cobertura está íntimamente relacionada con la evolución del empleo formal.

Según Lavado y Yamada (2021)⁴⁹⁶, Perú presenta uno de los niveles más bajos de cobertura de servicios de seguridad social en la región (11,5%), y esta cobertura es aún menor en la población más pobre (0,6%). Entre los trabajadores con empleo formal los no afiliados representan el 14 por ciento en el año 2019 mientras que en el caso de trabajadores con empleo informal este valor asciende al 83 por ciento⁴⁹⁷.

Por su parte, el sistema de seguridad social contributivo en salud se divide en dos subsistemas: el seguro social con provisión tradicional (EsSalud) y la provisión privada (EPS). EsSalud brinda servicios de salud a la población asalariada y sus familias en sus propias instalaciones, pero desde la promulgación de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en 1997, el sector privado también ofrece servicios a EsSalud a través de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS). El gobierno ofrece servicios de salud a la población no asegurada mediante el pago de una cuota de recuperación variable, que queda a discreción de las organizaciones, o a través del Seguro Integral de Salud (SIS). La prestación de servicios, tanto para el régimen subsidiado de población abierta como para la población afiliada al SIS, se realiza a través de la red de instalaciones del Ministerio de Salud (MINSA), que incluye hospitales e institutos especializados distribuidos en todo el país, incluyendo la capital.

La incorporación del Seguro Integral de Salud (SIS) es un esfuerzo que viene realizando el país para la universalización del derecho a la salud y se instala a partir del año 2002. Hoy en día, todas las madres gestantes que no tienen seguro y los niños de 0 a tres años pasan automáticamente a estar cubiertas por el SIS, siempre y cuando no tengan otro seguro.

⁴⁹⁶ https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2021/04/15_dp_empleo.pdf

⁴⁹⁷ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/65c0d511-73b6-4a2e-b590-2a915ca92759/content>

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

Tal y como se mencionó previamente, la informalidad del mercado laboral en Perú tiene un impacto directo en las condiciones de acceso a la seguridad social para la población nativa en general y un impacto diferencial aún más agravado para las personas migrantes que se encuentran más frecuentemente con empleos informales.

Tabla 48: Indicadores de seguridad social Perú

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	11,50%	2021	INEI
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	19,2%	2022. Estimación	INEI
Cobertura de salud - total país	42%	2008	INEI
Cobertura de salud - población migrante	27%	2022. Estimación	INEI
Cobertura sistema previsional - total país	S/D		
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEI⁴⁹⁸

La informalidad laboral es mayor en la población migrante que en la nacional y eso repercute directamente en la falta de acceso a la seguridad social de este grupo. En relación a la cotización para el sistema de pensiones, la tasa de formalidad para migrantes (venezolanos) se estimaba en 19,2 por ciento según la encuesta ENPOVE aunque otras fuentes establecen valores aún más bajos, cercanos al 12 por ciento (ACNUR⁴⁹⁹).

Conforme las entrevistas realizadas en el marco de este estudio, el acceso al mercado formal de trabajo encuentra serias barreras para la población migrante, entre las cuales se señalaron: por un lado, la precariedad que tiene el actual documento CPP para que los empleadores accedan a contratar a una persona migrante⁵⁰⁰. Al no ser un carnet de extranjería hay mucha desconfianza, desinformación y temores para avanzar con contrataciones. Por el otro lado, las dificultades propias de la situación de empleabilidad en el país que, como se señalara cuenta con altos índices de informalidad laboral, por lo cual el ingreso al mercado formal es muy dificultoso en términos generales, lo que tiene un impacto desproporcionado en este grupo que se encuentra en particular situación de vulnerabilidad.

En relación específicamente a la salud, la promulgación del Decreto de Urgencia N° 017-2019, impuso que la afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS) está garantizada para toda persona residente en Perú que no cuente con un seguro de salud. Para ello, el proceso de inscripción exige la presentación del carné de extranjería vigente, lo que supone dejar afuera a un gran porcentaje de población migrante que se encuentra en situación irregular o que cuenta con el CPP. En relación a este último documento -el CPP- no permite la inscripción en el SIS, lo que expone a un número enorme de personas migrantes a la falta de acceso a la salud.

Por último, de acuerdo con lo señalado en distintas entrevistas, hay falta de información para conocer el proceso de afiliación al SIS así como los derechos de las personas migrantes; y además, quienes logran afiliarse al SIS y acceder al sistema de salud encuentran también barreras vinculadas a situaciones de discriminación y xenofobia y la baja calidad en las prestaciones, que es general a toda la población (migrante y nacional) pero que impacta de manera desproporcionada en el grupo de migrantes⁵⁰¹.

⁴⁹⁸ Más información en: https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2021/04/15_dp_empleo.pdf
<https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/el-574-de-la-poblacion-venezolana-que-reside-en-el-peru-tiene-entre-20-y-49-anos-de-edad-14164/#:~:text=La%20II%20ENPOVE%202022%20mostr%C3%B3,lo%20hace%20de%20forma%20mensual.> <https://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/5045/10025>

⁴⁹⁹ https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-09/Tent_PeruHiringGuide.pdf

⁵⁰⁰ Información proporcionada en el marco de la entrevista a la Organización Veneactiva, en la cual se señaló "La mayoría de empleadores no reconocen el CPP, pese a que legalmente podrían ser empleados. El problema es que los bancos tampoco permiten abrir cuentas con el CPP, por eso los empleadores no los quieren contratar".

⁵⁰¹ Información proporcionada en el marco de la entrevista realizada a la Organización Veneactiva: "El CPP no da acceso al SIS, Sistema Integrado de Salud. Solo el carnet



Panorama migratorio

Portugal ha sido históricamente un país de emigración, incluso en la actualidad la misma representa el dos por ciento de la población. En relación con la inmigración, el país ha experimentado en las últimas décadas cambios importantes en la dinámica y proporción. En los años noventa la proporción de personas extranjeras sobre la población total se ubicaba en el 1,1 por ciento y actualmente llega al 9,7 por ciento.

Tabla 49: Indicadores migratorios Portugal

Indicadores migratorios	Valores	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	1001963	2020	ONU
Proporción de población migrante en el país	9,73%	2020	ONU
Principales nacionalidades			
Angola	17,9%	2020	ONU
Brasil	15,4%	2020	ONU
Francia	10,4%	2020	ONU
Mozambique	8,0%	2020	ONU
Resto	48,3%	2020	ONU
Cantidad de emigrantes	2081419	2020	ONU
Proporción de emigrantes	2,21%	2020	ONU

Fuente: Elaboración propia

Este aumento vino acompañado, asimismo, de modificaciones sucesivas de los perfiles migratorios y la ampliación de los orígenes. Hasta fines del siglo pasado la inmigración era principalmente por motivos laborales, mientras que en las últimas dos décadas pasan a incorporarse de manera relevante las migraciones por estudio y la reagrupación familiar (Marques et al., 2014), acompañando una merma en el ingreso de población migrante entre 2009 y 2014 producto de la crisis de 2008 y las políticas económicas de ajuste y el alza del desempleo en el país.

En 2014 inicia una nueva ola migratoria que tendrá una baja sustancial durante la pandemia pero que iniciará su recuperación en los últimos dos años. Portugal es uno de los países de Europa con mayor facilidad para el acceso a la documentación migratoria. En 2021 Portugal modificó su normativa para simplificar el proceso de regularización de migrantes provenientes de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP)⁵⁰².

Al día de hoy las primeras nacionalidades presentes en el país provienen de Angola (17,9%) y Brasil (15,4%), pero se observa que la migración está sumamente diversificada, ya que casi la mitad de los migrantes (48%) se distribuyen entre una multiplicidad de orígenes. Según los datos recientes, se estima que la población migrante aumentó del 11,9 por ciento en 2022 en relación al año previo, emergiendo un aumento relevante en la población procedente de Brasil.

⁵⁰² CPLP: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.





Trabajo y migración

Tal y como se mencionó previamente la inmigración en Portugal tienen un fuerte componente laboral y actualmente se encuentra en un proceso de intensificación de la misma, a través de políticas de atracción de mano de obra extranjera para cubrir las necesidades de desarrollo. Esto se ve expresamente en las tasas de actividad y ocupación, las cuales presentan valores superiores que las nacionales.

Tabla 50: Indicadores laborales Portugal

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		8,90%	2021	INE
Tasa de participación	66,70%	78,60%	2021	INE
Tasa de ocupación	62,30%	72,40%	2021	INE
Tasa de desocupación	6,60%	7,90%	2021	INE
Tasa de empleo informal	12%	S/D	2021	

Fuente: INE⁵⁰³

En relación al desempleo, la población migrante presenta un valor levemente superior en relación a la tasa nacional (7,9% vs 6,6%). Conforme lo señaló una de las fuentes consultadas para este estudio, la población migrante encuentra garantizado su derecho al trabajo, aun encontrándose en situación irregular, con la posibilidad de regularizar su situación al cabo de un año de llegada al país⁵⁰⁴.

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de la salud

En Portugal, la seguridad social se compone del Sistema Previdencial y del Subsistema de Solidaridad de la Seguridad Social. El primero es para los regímenes contributivos, mientras que el segundo cubre a las pensiones no contributivas, regímenes especiales agrícolas u otros regímenes transitorios, incluyendo la pensión en caso de jubilación, invalidez y muerte. Los beneficiarios del régimen general son todos los trabajadores en relación de dependencia o trabajadores independientes en el sector privado, así como sus familias en función de los requisitos. Los trabajadores del sector público también se encuentran incorporados al sistema providencial desde el año 2006 (antes participaban del Régimen de Protección Social Convergente).

El sistema providencial contributivo se financia por las contribuciones de los empleados y por las contribuciones de los empleadores, incluyendo en las mismas cotizaciones todas las prestaciones jubilación, desempleo, formación, etc.). La tasa de cotización es 34,75 por ciento, 11 por ciento pagado por el empleado y 23,75 por ciento por el empleador, para los trabajadores en relación de dependencia y, en el caso de los trabajadores independientes, la tasa de cotización es el 29,6 por ciento de los ingresos. A partir de 2016 la edad jubilatoria se modificó y se estableció en 65 años. El sistema de jubilación se complementa con un mecanismo de capitalización privado.

El sistema de salud en Portugal es de carácter universal y se reconoce en la Constitución su acceso independientemente de la nacionalidad. Se financia a través de la contribución a la seguridad social, al presupuesto nacional y fondos privados. Para la atención existe un sistema de copago mínimo para todas las personas (nacionales y extranjeras), existiendo algunas condiciones en las se puede eximir este pago.

⁵⁰³ INE, Módulo regular do Inquérito ao Emprego - 2021 "Situação dos migrantes e seus descendentes diretos no mercado de trabalho". <https://news.un.org/pt/story/2018/04/1620972>

⁵⁰⁴ Información proporcionada en el marco de la consulta realizada a la Oficina Nacional de la OIM.



Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

El sistema de seguridad social en Portugal asegura el acceso en igualdad de condiciones para todos los migrantes residentes, así como para sus familiares. Contempla, sin embargo, por un lado la afiliación obligatoria y por el otro un periodo mínimo de cotización para poder recibir las prestaciones.

Tabla 51: Indicadores de seguridad social Portugal

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	45,6%	2022	Estimación propia
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	47,2%	2022	Estimación propia
Cobertura de salud - total país	100%	2022	Universal
Cobertura de salud - población migrante	100%	2022	Universal
Cobertura sistema previsional - total país	S/D		
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: Elaboración propia a partir de artículo de "Jornal de Negócios"⁵⁰⁵

En 2012 se realizó una modificación a la protección social portuguesa (Decreto-ley 133/2012, de 27 de junio) -que revisó los regímenes jurídicos de la protección social en caso de enfermedad, maternidad, paternidad, adopción y fallecimiento, las cargas familiares en el marco del subsistema de protección familiar y la renta de inserción social- que tuvo un impacto negativo en el acceso a la seguridad social para migrantes, lo cual fue revisado en parte en 2015 por el Tribunal Constitucional, decretando algunos aspectos como inconstitucionales ya que no respetaban el principio de igualdad.

Como en otros países de Europa, los inmigrantes podrán tener acceso a la salud a partir de los tres meses de su llegada (tiempo en el que se los considera turistas y deberán pagar por su atención). Para poder ser atendidos en el sistema de salud deberán inscribirse en el ayuntamiento correspondiente para obtener un certificado de residencia de corta duración que les permitirá acceder a la salud. Deberán poder demostrar el tiempo de residencia y su estadía en dicho ayuntamiento, lo cual no siempre es simple para las personas migrantes sin hogar o en situaciones de mayor vulnerabilidad. El certificado deberá renovarse periódicamente.

Por último, cabe señalar que en el marco de consultas realizadas para este estudio fueron identificadas dos barreras que están obstaculizando el acceso de la población migrante a estos derechos; por un lado, las dificultades que existen para el proceso de obtención del número de la seguridad social (falta de información sobre cómo se realiza el trámite, barreras idiomáticas para aquellas personas que no hablan portugués, demoras en la obtención del número, etc.); por el otro, es que la institucionalidad en materia migratoria está cambiando con la nueva ley sancionada hace un año y eso genera que en la práctica las cosas se estén complejizando, por la falta de información, las modificaciones en los procesos, entre otras cuestiones que genera un cambio institucional⁵⁰⁶.

⁵⁰⁵ Más información en: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/emprego/detalhe/-imigrantes-sao-ja-10-dos-trabalhadores-que-contribuem-para-a-seguranca-social>

⁵⁰⁶ Información proporcionada en el marco de la consulta realizada a la Oficina Nacional de la OIM.

Panorama migratorio

En lo que respecta al contexto de movilidad humana en República Dominicana, la migración tuvo sus inicios marcados a partir del siglo XX y, en especial, de personas de nacionalidad haitiana debido al panorama socioeconómico y político en Haití. Mientras que en 2002 la migración haitiana llegaba a 61.863 personas, en 2010 superaba las 310.000 personas, frente a 83.822 de otras nacionalidades⁵⁰⁷. Debido a las mejores condiciones económicas en República Dominicana y tras el terremoto que tuvo lugar en Haití en 2010 el flujo continuó aumentando durante dicha década, identificándose un incremento de la movilidad de mujeres y niñas/os.

Cabe destacar que la migración hacia República Dominicana se ha visto caracterizada por el ingreso irregular de personas migrantes a través de la frontera con Haití, en parte, a través de redes de tráfico⁵⁰⁸.

La situación irregular de personas migrantes haitianas en República Dominicana también ha tenido impacto en lo referente al acceso a la nacionalidad y riesgos de apatridia, en virtud de la decisión judicial 168/13 del Tribunal Constitucional que determinó que únicamente se considera como nacionales dominicanos/as a aquellas personas nacidas en el territorio e hijas/os de padres/madres dominicanas/as o residentes legales. Dicha sentencia se aplicó de forma retroactiva para quienes nacieron entre 1929 y 2010⁵⁰⁹.

En 2020, mediante un decreto presidencial, se autorizó la naturalización de alrededor de 750 personas nacidas en el territorio dominicano que fueron previamente privadas de la ciudadanía debido a la condición migratoria irregular de sus padres.

En cuanto a los movimientos de emigración desde República Dominicana, comienzan a acentuarse a partir de 1961 luego de la caída de la dictadura de Rafael Trujillo, en virtud de las facilidades para la emisión de pasaportes, sumado a la inestabilidad política y la flexibilización de los requisitos para el acceso a visas para Estados Unidos, principal destino de personas de nacionalidad dominicana⁵¹⁰.

En 1969, se encontraban 83.552 personas dominicanas residiendo en Estados Unidos, cifra que aumentó a 139.249 en 1979, a 221.552 en 1989, y a 359.818 en 1999. La tasa de migrantes de nacionalidad dominicana en Estados Unidos se redujo durante los primeros años del siglo XXI, alcanzando a 291.492 personas en 2009. Aparte de Estados Unidos, la población dominicana comenzó a trasladarse hacia Puerto Rico, España y la República Bolivariana de Venezuela a partir de 1980. En 2015, se encontraban 880.000 personas dominicanas fuera del país, de las cuales 687.677 residían en Estados Unidos.

Actualmente, la situación de la República Bolivariana de Venezuela ha modificado el panorama de movilidad humana, teniendo en cuenta que República Dominicana representa el país del Caribe que alberga a la mayor cantidad de personas migrantes de nacionalidad venezolana, quienes constituyen la segunda nacionalidad de personas extranjeras luego de la haitiana. Según la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, a fines de 2023, se espera que se encuentren un total de 122.900 personas venezolanas en República Dominicana.

Por tal motivo en el año 2021 las autoridades de gobierno lanzaron el “*Plan de Normalización para Venezolanos*” a fines de integrar a la población que se encuentra en situación migratoria irregular y que se estimaba en un 87 por ciento respecto del total de personas venezolanas. Si bien tal medida permitía acceso a derechos, incluyendo a empleo formal, el 63 por ciento no logró hacerlo debido a barreras de documentación, financieras, de transporte hacia la capital.

⁵⁰⁷ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio República Dominicana 2017; 2018; Disponible en: https://kmhub.iom.int/sites/default/files/perfil_migratorio_rd.pdf; pp. 63-66.

⁵⁰⁸ Íd.; pp.67-69. Cabe señalar que al momento del cierre de este estudio República Dominicana había cerrado sus fronteras con Haití, decisión que estaba siendo revisada y cuestionada por organismos internacionales. Para mayor información véase <https://news.un.org/es/story/2023/09/1524257>

⁵⁰⁹ Sentencia TC/0168/13, Poder Judicial de República Dominicana, 23 de septiembre de 2013, Disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/5d7fcd99a.html>

⁵¹⁰ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio República Dominicana 2017; 2018; Disponible en: https://kmhub.iom.int/sites/default/files/perfil_migratorio_rd.pdf; p. 60.

Por último, resulta pertinente destacar el flujo constante que existe en la frontera entre Haití y República Dominicana, tratándose de habitantes transfronterizos que ingresan y salen del país de forma regular a fines de comerciar, abastecerse de mercaderías y otros servicios básicos de salud y educación⁵¹¹.

En cuanto a la normativa nacional que hace referencia a la movilidad humana, el artículo 25 de la Constitución de la República⁵¹² dispone que “extranjeros y extranjeras tienen en la República Dominicana los mismos derechos y deberes que los nacionales, con las excepciones y limitaciones que establecen esta Constitución y las leyes”.

Por otra parte, en lo referente a la legislación nacional específica sobre migración, República Dominicana cuenta con la Ley General de Migración N°285-04⁵¹³ junto con su Reglamento de Aplicación (Decreto N°613-11) y su autoridad de aplicación y competente en la materia es la Dirección General de Migración.

De acuerdo con el artículo 22 de la Ley General de Migración “los extranjeros autorizados a permanecer en el territorio nacional disfrutarán de los mismos derechos civiles que los concedidos a los dominicanos por los tratados de la nación a la que el extranjero pertenezca”. Por otra parte, el artículo 23 dispone que “el extranjero a quien el gobierno hubiere concedido fijar en la República su domicilio, gozará de todos los derechos civiles, mientras resida en el país”. Sin embargo, no se encuentran detallados los derechos de manera particular.

Tabla 52: Indicadores migratorios República Dominicana

Indicadores migratorios	Valores	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	570933	2017	ENInmigrantes
Proporción de población migrante en el país	5,60%	2017	ENInmigrantes
Principales nacionalidades			
Haití	87,20%	2017	ENInmigrantes
Venezuela (República Bolivariana)	4,50%	2017	ENInmigrantes
Estados Unidos	1,80%	2017	ENInmigrantes
España	1,30%	2017	ENInmigrantes
Cantidad de emigrantes	1.304.493	2015	ONU-DAES
Proporción de emigrantes	12,40%	2015	ONU-DAES

Fuente: ENInmigrantes⁵¹⁴

Trabajo y migración

Conforme con el artículo 26 de la Ley General de Migración N°285-04 “los extranjeros habilitados para trabajar según su categoría o subcategoría de ingreso gozarán de la protección de las leyes laborales y sociales pertinentes”.

Asimismo, el artículo 101 de dicha Ley establece la prohibición para trabajar o realizar tareas remuneradas/lucrativas para todas aquellas personas migrantes en situación migratoria irregular. Además, allí dispone que “es ilegal la permanencia del extranjero en el territorio nacional cuando se dan los supuestos mencionados en el Artículo 68 y cuando el extranjero aun habiendo ingresado legalmente al país, permanece en él una vez

⁵¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); La Migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades; 2022; Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/PNUDLAC-working-paper-31-R-Dominicana-ES.pdf>; p. 10.

⁵¹² Constitución de la República (2015); Disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.gov.do/transparencia/base-legal-de-la-institucion/C3%B3n/constitucion/C3%B3n-de-la-rep/C3%BAblica-dominicana/>.

⁵¹³ Ley General de Migración N° 285-04 junto con su Reglamento de Aplicación (Decreto N° 613-11); Disponible en: https://mip.gob.do/transparencia/images/docs/Publicaciones_Oficiales/Libros_y_Revistas/Ley%20de%20Migracion/C3%B3n/LEY%20DE%20MIGRACION.pdf

⁵¹⁴ <https://dominicanrepublic.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ENI-2017%20FinalWeb.pdf> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264276918-6-es.pdf?expires=1694726922&id=id&acname=guest&checksum=D107496A2B7F01E90758CEBD8F57B034>



vencido el plazo autorizado por la Dirección General de Migración o por la autoridad competente o se dedicare a actividad distinta a la consignada en su documentación de ingreso al país”.

Por otra parte, el Código del Trabajo⁵¹⁵ determina que no existe igualdad de condiciones entre población nacional y migrante, al establecer en su artículo 135 que “El ochenta por ciento, por lo menos, del número total de trabajadores de una empresa debe estar integrado por dominicanos”.

En lo que respecta al acceso a empleo se identifican diferencias en las condiciones de contratación dependiendo de la nacionalidad, sobre todo, debido a la exclusión y discriminación hacia la población haitiana. En particular, en 2017, el 40 por ciento de las personas migrantes se encontraba realizando tareas que no requerían calificación y de dicho porcentaje, el 45,8 por ciento eran personas de nacionalidad haitiana. Mientras que el 80 por ciento de las personas migrantes de otras nacionalidades contaban con contratos estables en 2017, en el caso de las personas haitianas, esta cifra se reducía al 49 por ciento.

Más allá de la diferencia marcada entre personas migrantes de distintas nacionalidades, la principal barrera para el acceso a empleo en condiciones formales se debe a las dificultades en la regularización migratoria y a los flujos masivos en tránsito hacia el norte.

Tabla 53: Indicadores laborales República Dominicana

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		9,30%	2017	ENInmigrantes
Tasa de participación	62,20%	68,90%	2017	ENInmigrantes
Tasa de empleo	62,17%	64,77%	2017	Cálculo
Tasa de desocupación	5,50%	6,00%	2017	ENInmigrantes
Tasa de empleo informal	45,00%	52,00%	2023	BID

Fuente: ENInmigrantes⁵¹⁶ y notas diarios⁵¹⁷

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

En cuanto al sistema de seguridad social, el organismo competente es el Consejo Nacional de Seguridad Social. Según el artículo 60 de la Constitución “*toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez*”.

Por otra parte, el artículo 1 de la Ley N° 87/01⁵¹⁸, establece que “*el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) comprende a todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social, en los recursos físicos y humanos, excepto la institución regida por la Ley No.340-98, y sus modificaciones, así como las normas y procedimientos que los rigen*”.

En cuanto a los regímenes de financiamiento del sistema de seguridad social, el artículo 7 de la Ley N° 87/01 indica que estará integrado por los siguientes:

⁵¹⁵ Código de Trabajo de República Dominicana (Ley N°1.692); 1992; Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/29744/64852/S92DOM01.htm>

⁵¹⁶ <https://dominicanrepublic.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ENI-2017%20FinalWeb.pdf> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264276918-6-es.pdf?expires=1694726922&id=id&accname=guest&checksum=D107496A2B7F01E90758CEBD8F57B034>

⁵¹⁷ <https://www.diariolibre.com/economia/empleo/2023/07/25/inmigrantes-lideran-tasa-de-empleo-informal-en-rd/2412690#:~:text=De%20acuerdo%20con%20el%20documento,los%20criollos%20es%20del%2045%25>

⁵¹⁸ Ley N°87/01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, disponible en: <https://www.cnss.gob.do/index.php/sobre-nosotros/marco-legal/category/15-leyes>



- a. Un Régimen Contributivo: comprende a los trabajadores asalariados públicos y privados y a los empleadores, financiado por los trabajadores y empleadores, incluyendo al Estado como empleador;
- b. Un Régimen Subsidiado: protege a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes, financiado fundamentalmente por el Estado Dominicano;
- c. Un Régimen Contributivo Subsidiado: protege a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador;

En cuanto a los riesgos cubiertos por el sistema de seguridad social contributivo, el artículo 9 de la Ley N° 87/01 contempla los siguientes supuestos:

- a. Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia;
- b. Seguro Familiar de Salud;
- c. Seguro de Riesgos Laborales por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Con relación al acceso a la salud, la Ley General de Salud⁵¹⁹ establece el sistema nacional y, por medio de su artículo 6, dispone que éste “es el conjunto interrelacionado de elementos, mecanismos de integración, formas de financiamiento, provisión de servicios, recursos humanos y modelos de administración de las instituciones públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales, legalmente constituida y reglamentadas por el Estado, así como por los movimientos de la comunidad y las personas físicas o morales que realicen acciones de salud y cuya función principal sea atender mediante servicios de carácter nacional o local la salud de la población”.

En cuanto a lo dispuesto bajo la normativa de seguridad social, el seguro familiar de salud se refiere a la “protección integral de la salud física y mental del afiliado y su familia, así como alcanzar una cobertura universal sin exclusiones por edad, sexo, condición social, laboral o territorial, garantizando el acceso regular de los grupos sociales más vulnerables y velando por el equilibrio financiero, mediante la racionalización del costo de las prestaciones y de la administración del sistema” (artículo 118 de la Ley N° 87/01).

La Ley General de Salud establece el acceso a la salud para la población nacional y migrante o refugiada que cuente con residencia en el territorio. Para quienes no sean residentes, el artículo 3 de dicha Ley determina que “tendrán garantizado el derecho en la forma que las leyes, los convenios internacionales, acuerdos bilaterales y otras disposiciones legales lo establezcan”.

⁵¹⁹ Ley General de Salud N°42-01; Disponible en: <https://repositorio.msp.gov.do/bitstream/handle/123456789/793/LeyNo.%2042-01.PDF>



Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

En virtud de lo regido por el artículo 3 de la Ley N° 87/01 se establece la universalidad en materia de seguridad social “El SDSS deberá proteger a todos los dominicanos y a los residentes en el país, sin discriminación por razón de salud, sexo, condición social, política o económica”.

Asimismo, el artículo 5 de dicha normativa dispone que “tienen derecho a ser afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) todos los ciudadanos dominicanos y los residentes legales en el territorio nacional. La presente ley y sus normas complementarias regularán la inclusión de los dominicanos residentes en el exterior”.

No obstante, las principales dificultades para participar del sistema previsional se vinculan con la informalidad laboral y con las brechas existentes entre distintas nacionalidades de personas migrantes. En particular, al año 2017 únicamente el cinco por ciento de la población haitiana contaba con seguro contra accidentes y el siete por ciento registraba un seguro de salud. Dichas tasas aumentan para los casos de personas migrantes de otras nacionalidades, alcanzando cifras similares a la población dominicana⁵²⁰.

Tabla 54: Indicadores seguridad social República Dominicana

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	19,26%	2023	Elaboración propia
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	S/D		
Cobertura de salud - total país	100,00%	2023	OPS
Cobertura de salud - población migrante	100,00%	2023	OPS
Cobertura sistema previsional - total país	61,70%	2007	ODH-UNDP
Cobertura sistema previsional - migrantes	9,90%	2007	ODH-UNDP
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: OPS⁵²¹ y ODH-UNDP⁵²²

Por otra parte, respecto del acceso a la salud, como fue señalado por personas entrevistadas en el marco de este estudio, la mayoría de la población migrante, en particular la haitiana, se encuentra en situación de irregularidad migratoria, lo que supone un acceso muy limitado a los servicios de salud⁵²³. La temática migratoria es un tema de alta tensión política en el país y los cambios en las áreas encargadas de brindar asistencia a población migrante dificultan los avances y la sostenibilidad de políticas que promuevan una mirada positiva sobre la migración y la protección de sus derechos fundamentales⁵²⁴.

Por último, la falta de información sobre cómo registrar empleados extranjeros y cómo apoyarlos en la gestión de sus documentos fue también identificada como una barrera adicional para el acceso a la seguridad social y a la salud, así como trabas burocráticas para la afiliación de la población migrante regular en el sistema de seguridad social⁵²⁵. Una de las personas entrevistadas en el marco de este estudio hizo mención de un reclamo que inició el sector bananero que vende sus productos en el extranjero y que,

⁵²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); La Migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades; 2022; Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/PNUDLAC-working-paper-31-R-Dominicana-ES.pdf>; p. 27.

⁵²¹ <https://cnss.gob.do/transparencia/index.php/en/estadisticas/data-abierta>
<https://www.paho.org/es/noticias/18-9-2023-republica-dominicana-lidera-renovacion-sus-funciones-esenciales-salud-publica>
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/47dc749c-b1a1-4fe0-ad07-eff33611df16/content>

⁵²² CEPAL (2013) Sistemas de protección social en América Latina y Caribe. República Dominicana <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/47dc749c-b1a1-4fe0-ad07-eff33611df16/content>

⁵²³ Información proporcionada en el marco de la consulta realizada a la Oficina Nacional de la OIM y a la Oficina Nacional de la OISS.

⁵²⁴ Ibidem.

⁵²⁵ Información proporcionada en el marco de la consulta realizada a la Oficina Nacional de la OIM.



a partir de una exigencia de respeto a los derechos de los trabajadores que imponían las empresas que adquirirían dichos productos, iniciaron una demanda para que el Estado adopte las medidas para poder registrarlos e incluirlos en el sistema de seguridad social. De esta forma, el Consejo de la Seguridad Social emite una Resolución que modifica las bases de datos para incluir a la población migrante. Esto se convirtió luego en un Decreto que modificó los procesos y pese a no haber sido masivo se lograron incorporar varios trabajadores en el sistema⁵²⁶.

Hay un sistema universal de seguridad social, pero hay un mercado de trabajo informal, sobre todo el agrícola, y hay una falta de información de los empleadores para poder registrar trabajadores extranjeros. Las estadísticas reflejan un subregistro para el trabajo rural y menos calificado.



⁵²⁶ Información proporcionada en el marco de la consulta realizada a la Oficina Nacional de la OIM.



Panorama migratorio

Uruguay comparte con Argentina una nutrida historia de inmigración. Para inicios del siglo pasado la proporción de la población migrante alcanzaba el 17,4 por ciento y previamente había alcanzado el 33,5 por ciento (1860). La inmigración sin embargo fue en picada durante todo el siglo XX e inicios del XXI, estimándose en 2,2 por ciento para el 2010. En contraposición, Uruguay deviene un país de emigración estimándose para 2010 que el 18 por ciento de los uruguayos residía en el extranjero, principalmente en Argentina, Estados Unidos y España⁵²⁷. Si bien inicialmente predominaba el arribo de personas de nacionalidades europeas (italiana, española y francesa), la migración regional se ha mantenido estable y ha incrementado durante las últimas décadas.

A partir de 2009 la situación empieza a modificarse, se experimenta el retorno de muchos emigrantes y Uruguay empieza a revertir su dinámica migratoria incrementándose la proporción de inmigrantes que se estima actualmente en tres por ciento. Del mismo modo la proporción de emigrantes desciende y puede ubicarse alrededor del nueve por ciento para 2022⁵²⁸.

Tabla 55: Indicadores migratorios Uruguay

Indicador	Valores	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	108 300	2022	OIM
Proporción de población migrante en el país	3,10%	2022	OIM
Principales nacionalidades			
Argentina	30,25%	2019	OSUMI
España	20,93%	2019	OSUMI
Venezuela (República Bolivariana)	14,45%	2019	OSUMI
Brasil	13,53%	2019	OSUMI
Italia	8,01%	2019	OSUMI
Cantidad de emigrantes	367.100	2022	OIM
Proporción de emigrantes	9,30%	2022	Estimación propia

Fuente: Elaboración propia

La composición de la migración también se ha visto modificada en la última década, se ha corroborado una disminución de la población de origen brasileño y estadounidense así como un sostenido incremento de personas nacidas en países latinoamericanos no limítrofes, entre ellos, Perú, Cuba, Colombia, México, Chile, República Bolivariana de Venezuela, Paraguay, Rep. Dominicana, Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador. Por otra parte, de acuerdo con los datos publicados por OIM a partir de información oficial compartida por la Dirección Nacional de Migración, tras la reapertura de fronteras luego del levantamiento de medidas sanitarias por COVID-19, a partir de 2022 se ha identificado una notable recuperación de los movimientos migratorios⁵²⁹. Según información proporcionada por la Plataforma Nacional de Respuesta a la Situación de Venezuela, a junio de 2023, se han otorgado 23.200 permisos de residencia a personas de nacionalidad venezolana en Uruguay⁵³⁰.

⁵²⁷ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Perfil Migratorio de Uruguay 2011; Noviembre de 2011; Disponible en: <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/media/docs/reports/Migration-Profile-Uruguay-2011.pdf>; pp. 43-44.

⁵²⁸ OCR NACIONES UNIDAS, OIM, ONUDI, PNUD, ACNUR, OIT: Aportes económicos y oportunidades de la población migrante y refugiada en Uruguay. Aproximaciones y recomendaciones. Diciembre, 2021. Disponible en: <https://uruguay.un.org/es/166054-aportes-economicos-y-oportunidades-de-la-poblacion-migrante-y-refugiada-en-uruguay>, p. 6.

⁵²⁹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Reporte anual 2022; 2023; Disponible en: https://uruguay.iom.int/sites/g/files/tmzbd1161/files/documents/2023-05/oim-uruguay_reporte-anual-2022.pdf

⁵³⁰ Más información disponible en: <https://www.r4v.info/es/permisos-residencia>. "El número puede abarcar en algunos países, permisos de residencias no vigentes en la actualidad y duplicaciones o triplicaciones de casos (una persona con más de un permiso otorgado). No abarca permisos de estadía de turista."

Según datos recogidos por Matriz de Seguimiento de Desplazamiento⁵³¹ se ha identificado que la migración proveniente de la República Bolivariana de Venezuela está compuesta “por un perfil altamente educado y concentrado en edades laborales jóvenes, una migración planificada y con propósito de quedarse residiendo en Uruguay, una mayor incidencia de empleo que desempleo y con un trabajo mayormente formal”.

En relación a su política, Uruguay ha promovido históricamente la movilidad humana entendiéndola como el derecho a migrar. La Constitución de la República contempla, bajo su artículo 37, que “es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicios de terceros”. Asimismo, los derechos de las personas migrantes se encuentran considerados en virtud del artículo 7, por medio del cual dispone que “los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”.

Asimismo, en lo referente a procesos regionales de integración, en 2005, Uruguay ratificó el Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Asociados. Dicho universo normativo se asentó en 2008 a través de la adopción de la Ley de Migraciones N°18.250, constituyendo el principal instrumento legal en materia de movilidad humana y estableciendo un enfoque basado en los derechos de las personas migrantes. De esta forma, mediante su artículo 1 determina que “el Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

Trabajo y migración

Uruguay ha logrado sustantivas mejoras de los indicadores de su mercado laboral en la última década, se redujo el subempleo, el desempleo y la informalidad, así como se recuperaron el salario y las instancias de negociación salarial. En relación al aspecto normativo, tal como se encuentra previsto en el artículo 19 de la Ley N°18.250 “las personas extranjeras admitidas en la categoría de “residente permanente” podrán desarrollar actividad laboral en relaciones de dependencia o por cuenta propia amparadas en la legislación laboral vigente. En igual sentido el “residente temporario” podrá realizar su actividad laboral en las mismas condiciones durante el período concedido para dicha residencia”.

En consecuencia, desde el momento del ingreso y a partir de la regularización migratoria las personas migrantes tienen derecho a trabajar en Uruguay. A diferencia de otros países de la región, tanto la residencia temporaria como la residencia legal habilitan el acceso a la cédula, cuyas características y formato constituyen una buena práctica al ser muy similares a las emitidas para las personas nacionales uruguayas. Las dificultades que pueden presentarse se vinculan con el pago de tasas y los desafíos para lograr la eximición a través del Ministerio de Desarrollo Social (desconocimiento sobre la existencia de la eximición, obstáculos burocráticos para el trámite, demoras en su obtención, etc.), demoras en los turnos ante la Dirección Nacional de Migración y el incumplimiento de requisitos para aquellas personas con nacionalidades extra-MERCOSUR (en especial, para la obtención de visas).

Con respecto a ese último punto, las personas migrantes de nacionalidades extra-MERCOSUR atraviesan riesgos específicos debido a la dificultad para contar con la visa correspondiente. Ante tal situación, el acceso al sistema de asilo ha representado una alternativa incluso para quienes no tienen necesidades de protección internacional. El rechazo de solicitudes de determinación de la condición de refugiado y los desafíos para la obtención de visas puede acentuar las condiciones de vulnerabilidad, incluyendo prohibición para el acceso a empleo dada la falta de cédula⁵³².

⁵³¹ OCR NACIONES UNIDAS,OIM, ONUDI, PNUD, ACNUR, OIT: Aportes económicos y oportunidades de la población migrante y refugiada en Uruguay. Aproximaciones y recomendaciones. Diciembre, 202. Disponible en: <https://uruguay.un.org/es/166054-aportes-economicos-y-oportunidades-de-la-poblacion-migrante-y-refugiada-de-uruguay>, p.31.

⁵³² OCR NACIONES UNIDAS,OIM, ONUDI, PNUD, ACNUR, OIT: Aportes económicos y oportunidades de la población migrante y refugiada en Uruguay. Aproximaciones y recomendaciones. Diciembre, 202. Disponible en: <https://uruguay.un.org/es/166054-aportes-economicos-y-oportunidades-de-la-poblacion-migrante-y-refugiada-de-uruguay>, p.31.



A diferencia de lo que se observa en otros países, las tasas de participación y de ocupación de migrantes en Uruguay se presentan menores a la de los nativos⁵³³, sin embargo, si se analizan las diferencias entre inmigración histórica con la inmigración reciente estos datos se modifican. Los indicadores que se presentan en la siguiente tabla muestran los indicadores laborales de la población nativa y de la migrante reciente. Si se comparan los indicadores de la migración histórica, la tasa de participación y ocupación presentan valores inferiores (65,5 y 62,2 respectivamente), observándose valores muy por debajo de las tasas de la población migrante reciente e incluso de la población nativa. Por el contrario, la tasa de desempleo que para la población migrante reciente se ubica en 7,1 (similar a la nativa) desciende al 5.

Tabla 56: Indicadores laborales Uruguay

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		S/D		
Tasa de participación	69,86%	88,39%	2019	OMIF-UNICEF
Tasa de ocupación	64,70%	76,60%	2019	OMIF-UNICEF
Tasa de desocupación	7,30%	7,10%	2019	OMIF-UNICEF
Tasa de informalidad laboral	34,60%	17,80%	2019	OMIF-UNICEF

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de la base de datos OMIF-UNICEF⁵³⁴ Para estos indicadores se seleccionaron los datos referidos a la inmigración reciente de varones.

La migración actual en Uruguay reúne perfiles poblacionales con alto nivel educativo y pueden encontrar barreras de acceso al mercado de trabajo debido a la sobre calificación para acceder a puestos formales de empleo⁵³⁵. En un análisis reciente (2018) realizado a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, se observa una brecha pronunciada en los ingresos entre nativos y migrantes en los quintiles más bajos de la distribución, ésta se reduce a medida que se acerca a los niveles medios y se revierte para los mayores ingresos. Las brechas se ven acentuadas con cruces por motivos de género y ascendencia étnico racial⁵³⁶.

En cuanto a la institucionalidad existente en Uruguay, tanto el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores cuentan con áreas específicas sobre migración. Las autoridades nacionales, incluyendo la Dirección Nacional de Migración, junto con organizaciones de la sociedad civil, articulan bajo la Junta Nacional de Migración a fines de promover el diseño y la implementación de políticas públicas para garantizar el acceso a derechos, en particular, al empleo formal de personas migrantes.

Asimismo, Uruguay ha iniciado el proceso de elaboración de un Plan Nacional de Integración para personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio⁵³⁷, bajo la coordinación de la Junta Nacional de Migración y la Comisión de Refugiados. El Plan cuenta con un eje específico sobre acceso a empleo para personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, para lo cual se ha reunido a los principales actores en la materia a efectos de avanzar en soluciones y eliminación de barreras prácticas.

⁵³³ CEPAL-OIT (2017) Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f5acdb55-4ef8-45c3-aee-f2b2394b63207/content>

⁵³⁴ <https://bancodedatos-fcs.shinyapps.io/OMIF-UNICEF/>

⁵³⁵ Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR); Inmigración y desigualdad en el mercado de trabajo uruguayo; Noviembre de 2020; Disponible en: <https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Policy-Brief-Inmigracio%CC%81n-y-desigualdad-en-el-mercado-de-trabajo-uruguayo-2020-1.pdf>; p. 3.

⁵³⁶ Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR); Inmigración y desigualdad en el mercado de trabajo uruguayo; Noviembre de 2020; Disponible en: <https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Policy-Brief-Inmigracio%CC%81n-y-desigualdad-en-el-mercado-de-trabajo-uruguayo-2020-1.pdf>; p. 6

⁵³⁷ Más información disponible en: <https://uruguay.iom.int/es/news/uruguay-lanza-su-primer-plan-nacional-de-integracion-para-personas-migrantes-solicitantes-de-refugio-y-refugiadas>



Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

En mayo de 2023 se adoptó la Ley de Reforma de la Seguridad Social N°20.130, mediante la cual se creó un sistema previsional común y se determinó el procedimiento de convergencia de los regímenes actualmente vigentes. Entre las modificaciones más relevantes, la reforma sube de manera progresiva la edad mínima de retiro de los 60 años a los 65 años, siempre con 30 años de aportes jubilatorios. No obstante, contempla la posibilidad de retirarse a los 63 años en el caso de haber aportado 38. Asimismo, el cálculo del sueldo básico jubilatorio tomará en cuenta los mejores 20 años trabajados, frente al promedio de los últimos diez años o los mejores 20 que se consideran en el régimen actual. Se destaca también la introducción de un suplemento solidario de hasta 14.000 pesos uruguayos (360 dólares), destinado a las jubilaciones más bajas.

Conforme con el artículo 1 de dicha normativa, el sistema previsional “*está conformado por una pluralidad de pilares integrados, a partir de un régimen obligatorio de naturaleza mixta que recibe las contribuciones obligatorias y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio (artículo 4° de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995), sin perjuicio de las demás modalidades de incorporación, financiamiento, reconocimiento de derechos y entrega de beneficios. Integra también el sistema previsional el pilar de regímenes voluntarios y complementarios*”.

Por otra parte, bajo el artículo 2, se reconoce a la cobertura previsional como parte del derecho humano a la seguridad social, consagrado en la Constitución de la República.

El esquema que se ha establecido por medio de las reformas legislativas mantiene un sistema mixto de solidaridad intergeneracional y de ahorro individual⁵³⁸. Según informado por autoridades del Banco de Previsión Social, las reformas impactarán en torno a quienes hayan accedido a su jubilación y puedan incorporarse nuevamente al mercado laboral en el mismo sector. Asimismo, se contemplan una serie de consideraciones con regímenes flexibles y condiciones para personas trabajadoras autónomas o con múltiples empleos formales.

En cuanto a las prestaciones otorgadas bajo el sistema previsional uruguayo, se cubren los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia. El artículo 10 de la Ley N° 20.130 dispone los niveles mínimos de protección ante las contingencias cubiertas y establece: el subsidio de asistencia a la vejez; la prestación no contributiva por invalidez; la prestación no contributiva por vejez; el adicional a las prestaciones no contributivas por vejez e invalidez; el adicional a las prestaciones no contributivas por discapacidad; y el suplemento solidario.

El sistema previsional uruguayo está basado en un régimen mixto: integrado por el Banco de Previsión Social (BPS) y las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). Todos los trabajadores deben aportar parte de su sueldo a BPS, que es el organismo encargado de pagar prestaciones como pensiones de vejez, invalidez, asignaciones familiares, entre otras.

En cuanto a la institucionalidad competente en la materia, la principal autoridad es el Banco de Previsión Social. Entre 2004 y 2008 el universo de cotizantes del Banco de Previsión Social (BPS) creció un 75 por ciento, lo que fortaleció el sistema de seguridad social del país. La base de cotizantes del BPS aún tiene un campo importante para crecer ya que dentro del sector informal existe un porcentaje importante que puede ser captado por el sistema. El BPS ampara a las y los trabajadores durante las diferentes etapas del ciclo laboral, contemplando eventos de desempleo, enfermedad, maternidad/paternidad, fallecimiento, entre otras. Además, garantiza el acceso a jubilaciones y pensiones contributivas y beneficios adicionales que complementan las necesidades de esta etapa.

⁵³⁸ Más información disponible en: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/comienzo-regir-martes-1-nuevo-sistema-previsional-comun>



Paralelamente, mediante otras prestaciones de protección social de carácter no contributivo se brinda apoyo a sectores en situación de mayor vulnerabilidad. “La cobertura se extiende a la familia de la persona trabajadora, mediante prestaciones económicas, de salud y servicios sociales al cónyuge, niños, niñas y adolescentes y personas con discapacidad a cargo.”⁵³⁹

Con respecto al sistema de salud, se encuentra consagrado bajo la Ley N°18.211 de Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud⁵⁴⁰, bajo la competencia del Ministerio de Salud Pública. Si bien bajo la Ley N°18.250 se establece el acceso universal a los servicios de salud, a fines de obtener una cobertura completa, en la práctica se requiere la regularización migratoria y contar con cédula correspondiente a la residencia en trámite o legal⁵⁴¹.

Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

A nivel normativo no existen barreras para el acceso a la seguridad social por parte de las personas migrantes y, en ese sentido, el artículo 18 de la Ley de Migraciones N°18.250 establece que “las personas migrantes gozarán, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que las nacionales en la medida que cumplan los requisitos previstos en la legislación del Estado uruguayo en la materia y de los instrumentos bilaterales y multilaterales ratificados por el país”.

De hecho, según los datos previos, la población migrante presenta mejores indicadores laborales que la población nativa, o equivalentes en el caso de la informalidad. Uno de los obstáculos para el acceso al trabajo formal era la convalidación de títulos, aspecto que fue mejorado a partir de la promulgación en julio de 2022 de la Ley N° 19.889 (Ley de Urgente Consideración) que permite realizar los reconocimientos y reválidas de títulos emitidos en el extranjero. Según datos recientes (2022) de la Dirección Nacional de Educación hasta el momento se han realizado al menos 1500 reválidas⁵⁴².

A partir de las entrevistas realizadas, se reconoce que, si bien desde lo normativo no hay impedimentos para la contratación de personas migrantes, muchas veces hay falta de información y los empleadores desconocen que pueden emplear a personas que están en proceso de regularización, aun cuando todavía no tienen su residencia otorgada⁵⁴³.

Conforme una fuente consultada en el marco de este estudio, a principios del año 2023 hubo un cambio en el proceso de regularización, que fue el incremento de su costo a casi 100 dólares. Existe una posibilidad de exoneración del pago, pero ese trámite es dificultoso y podría generar una nueva barrera para el acceso a la documentación⁵⁴⁴.

⁵³⁹ OCR NACIONES UNIDAS, OIM, ONUDI, PNUD, ACNUR, OIT: Aportes económicos y oportunidades de la población migrante y refugiada en Uruguay. Aproximaciones y recomendaciones. Diciembre, 2021. Disponible en: <https://uruguay.un.org/es/166054-aportes-economicos-y-oportunidades-de-la-poblacion-migrante-y-refugiada-en-uruguay>

⁵⁴⁰ Ley N°18.211 (2007) de Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud; Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18211-2007>.

⁵⁴¹ UNICEF, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia en Uruguay; Inclusión social de niños, niñas y adolescentes vinculados a la inmigración en Uruguay; 2020; pág. 30.

⁵⁴² <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/noticias/mec-lleva-otorgados-casi-1500-reconocimientos-revalidas-titulos-extranjeros>

⁵⁴³ Información proporcionada en el marco de la consulta realizada a la Oficina Nacional de la OIM.

⁵⁴⁴ Información proporcionada en el marco de la consulta realizada a la Oficina Nacional de la OIM.



Tabla 57: Indicadores de seguridad social Uruguay

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	44,20%	2022	Estimación propia
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	38%	2019	BPS
Cobertura de salud - total país	99,78%	2019	BPS
Cobertura de salud - población migrante	80,30%	2019	BPS
Cobertura sistema previsional - total país	88%	2019	BPS
Cobertura sistema previsional - migrantes	83,90%	2019	BPS
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del BPS⁵⁴⁵

Por último, respecto del acceso a la salud, no fueron identificadas importantes barreras. Desde lo normativo el acceso es universal, y una vez que es iniciado el trámite de regularización ya es posible afiliarse al sistema público de salud. Se mencionó también que las personas migrantes que han iniciado dicho trámite acceden por ejemplo a medicación de enfermedades como el VIH, y que se exige un año de residencia legal para el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE)⁵⁴⁶.

Sin embargo, cabe reiterar que los costos actuales del trámite de regularización podrían transformarse en un obstáculo futuro para el acceso a la salud de las personas migrantes, quienes verían dificultado el inicio del trámite por no poder costearlo u obtener la exoneración de los mismos.

⁵⁴⁵ https://www.bps.gub.uy/bps/file/17575/1/68.-migrantes-y-seguridad-social.-cobertura-en-bps.-el-caso-especifico-de-los-inmigrantes-2013_2019.-m.-antunez-y--i.pdf
⁵⁴⁶ Información proporcionada en el marco de la consulta realizada a la Oficina Nacional de la OIM.



Panorama migratorio

Si bien el contexto actual de movilidad humana asociado con la República Bolivariana de Venezuela ha cambiado radicalmente a partir de mediados de la década de 2010 en virtud del desplazamiento masivo de personas venezolanas, el país se destacó desde sus inicios por la recepción e integración de personas migrantes y refugiadas. En ese sentido, pueden diferenciarse dos etapas específicas: la migración con fines de poblamiento (1830-1963) y la migración por razones económicas y políticas, incluyendo a la migración laboral calificada y la migración de retorno (1963 en adelante)⁵⁴⁷.

Por otra parte, la política migratoria de República Bolivariana de Venezuela en la década de 1990 estuvo orientada a crear un organismo para el reclutamiento de personas trabajadoras migrantes, a firmar tratados bilaterales para la recepción y contratación de personas trabajadoras, y a la firma del Convenio sobre Libre Circulación de Trabajadores entre los miembros del Pacto Andino. Pese al aumento paulatino de la cifra de personas migrantes en función de tales medidas, el mayor cambio en la tendencia migratoria tuvo lugar luego de 1970 dado que, entre 1970 y 1990, incrementó en un 194 por ciento su población colombiana en la República Bolivariana de Venezuela.⁵⁴⁸

A partir de 1980 prevalece la migración de retorno, en el marco del cambio en la economía venezolana y la pérdida de atractivo como país de asilo/residencia para la población de otras nacionalidades⁵⁴⁹.

En cuanto a la caracterización de la República Bolivariana de Venezuela como país de asilo, desde principios del siglo XX, personas de distintas nacionalidades se dirigieron al país en búsqueda de protección internacional. Teniendo en cuenta la extensión de la frontera entre Colombia y la República Bolivariana de Venezuela la movilidad humana de personas colombianas ha sido siempre significativa, sin perjuicio de lo cual, a partir de 1998 incrementa de manera sustancial el desplazamiento forzado de personas colombianas con necesidades de protección internacional. En el contexto del conflicto armado interno y debido a los distintos tipos de persecución hasta el 2006 se estimó un número aproximado de entre 2 y 3 millones de personas forzadas a salir del país o reubicarse internamente⁵⁵⁰. La República Bolivariana de Venezuela representó uno de los principales destinos como país de asilo para la población colombiana desplazada a partir del conflicto armado debido a la cercanía, presencia de red de contención y facilidades para la integración⁵⁵¹.

A diferencia del panorama migratorio que ubicaba a la República Bolivariana de Venezuela como país receptor de personas migrantes y refugiadas, la crisis social, política y económica que vive el país desde hace ya varios años, lo transformó en un país de emigración masiva de personas.

En el año 2019 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) consideró que, para una serie de perfiles, es probable que puedan surgir consideraciones de protección internacional bajo la Convención de 1951/Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Asimismo, el ACNUR entendió que *“la mayoría de las personas nacionales de Venezuela, o personas apátridas que eran residentes habituales en Venezuela, necesitan protección internacional bajo el criterio contenido en la Declaración de Cartagena, sobre la base de las amenazas a su vida, seguridad o libertad resultante de los eventos que se encuentran actualmente perturbando gravemente el orden público en Venezuela”*⁵⁵².

⁵⁴⁷ ÁLVAREZ DE FLORES, Raquel; Evolución histórica de las migraciones en Venezuela; Universidad de los Andes; Aldea Mundo, vol. 11, núm. 22, noviembre-abril, 2007; Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/543/54302209.pdf> pp. 89-90.

⁵⁴⁸ Íd.; p. 91.

⁵⁴⁹ Íd.; p. 92.

⁵⁵⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional: el caso de Venezuela; 2008; Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6953.pdf>; pp. 13-15.

⁵⁵¹ Íd.; p. 52.

⁵⁵² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos; Actualización I, 21 de mayo de 2019; Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5ce2d44c4.html>

Para atender a la situación de la República Bolivariana de Venezuela se estableció la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, co-liderada por OIM y ACNUR. Según datos recolectados por la Plataforma a nivel regional, a agosto de 2023, las cifras de personas venezolanas refugiadas, migrantes y solicitantes de asilo que se encuentran en distintos países alcanzan las 7.710.887, de las cuales 6.527.064 se dirigieron a destinos en América Latina y el Caribe⁵⁵³. Los principales países que albergan a la población venezolana migrante y refugiada son Colombia (2.894.593 personas venezolanas), Perú (1.542.004 personas venezolanas), Brasil (477.493 personas venezolanas) y Ecuador (474.423 personas venezolanas).

Las principales necesidades identificadas por la Plataforma de Coordinación Interagencial que atraviesa la población venezolana, tanto en el tránsito como en países con vocación de permanencia, se vinculan con la integración, protección y seguridad alimentaria. Asimismo, más del 36 por ciento de las personas migrantes y refugiadas venezolanas se encuentran en situación migratoria irregular en los países de destino, habiendo atravesado diversos riesgos de protección en el tránsito, tales como exposición a situaciones de violencia, necesidades básicas no cubiertas, falta de alojamiento y transporte seguros⁵⁵⁴.

En lo que respecta al marco normativo vigente en la República Bolivariana de Venezuela que alude a la movilidad humana, de acuerdo con el artículo 19 de la Constitución⁵⁵⁵ “*el Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen*”. No se especifican derechos de personas migrantes, más allá de garantizar la universalidad en la materia.

La legislación nacional en materia de migraciones es la Ley de Extranjería y Migración N°37.944⁵⁵⁶2004), cuya autoridad de aplicación y competente en lo referente a la movilidad humana es el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME).

Según lo establecido por el artículo 13 de la Ley de Extranjería y Migración N°37.944 “*los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el territorio de la República tendrán los mismos derechos que los nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes*”.

Con relación a las cifras de inmigración en la República Bolivariana de Venezuela las mismas no han sido actualizadas y la última información oficial es del censo de 2013. La tabla de indicadores presenta estos datos, pero debe tenerse en cuenta que el proceso de emigración masiva que ha tenido el país, incluye a la población extranjera que en gran número ha retornado a sus países de origen. Según los datos del DANE (Colombia), más de 150 mil colombianos retornaron al país provenientes de la República Bolivariana de Venezuela. En España por su parte también se indica el ingreso de nacionales españoles (y descendientes) provenientes del país.

⁵⁵³ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela; más información disponible en: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

⁵⁵⁴ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela; Análisis de necesidades de refugiados y migrantes venezolanos 2023; septiembre de 2023; Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/rmna-2023-analisis-de-necesidades>; pp. 25-26.

⁵⁵⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php

⁵⁵⁶ Ley de Extranjería y Migración N° 37.944 (2004); Disponible en: <https://www.oas.org/dil/Migrants/Venezuela/Ley%20N%C2%B0%2037.944%20de%20migraci%C3%B3n%20y%20extranjer%C3%ADa%20del%201%20de%20julio%20de%202004.pdf>



Tabla 58: Indicadores migratorios República Bolivariana de Venezuela

Indicadores migratorios	Valores	Año	Fuente
Cantidad de personas migrantes	1156578	2013	INE
Proporción de población migrante en el país	4,25%	2013	INE
Principales nacionalidades			
Colombia	70,8%	2013	UNICEF
España	5,3%	2013	UNICEF
Portugal	3,9%	2013	UNICEF
Italia	3,6%	2013	UNICEF
Perú	3,3%	2013	UNICEF
Cantidad de emigrantes	7700000	2023	R4V
Proporción de emigrantes	21,88%	2023	Cálculo propio

Fuente: Elaboración propia. Se utilizaron datos calculados del INE⁵⁵⁷, información sistematizada por UNICEF⁵⁵⁸ y datos provenientes de la plataforma R4V.

Trabajo y migración

En lo atinente a la normativa nacional vinculada con el trabajo de personas en contexto de movilidad humana, el artículo 10 de la Ley Orgánica del Trabajo⁵⁵⁹ de la República Bolivariana de Venezuela establece que *“Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de aplicación territorial; rigen a venezolanos y extranjeros con ocasión del trabajo prestado o convenido en el país y en ningún caso serán renunciables ni relajables por convenios particulares, salvo aquellos que por su propio contexto revelen el propósito del legislador de no darles carácter imperativo. Los convenios colectivos podrán acordar reglas favorables al trabajador que modifiquen la norma general respetando su finalidad”*.

Asimismo, el artículo 27 de tal normativa determina la inexistencia de igualdad en las condiciones de contratación respecto de nacionales dado que indica que *“el noventa por ciento (90%) por lo menos, tanto de los empleados como de los obreros al servicio de un patrono que ocupe diez (10) trabajadores o más, debe ser venezolano. Además, las remuneraciones del personal extranjero, tanto de los obreros como de los empleados, no excederá del veinte por ciento (20%) del total de remuneraciones pagado a los trabajadores de una u otra categoría”*.

Por su parte, la Ley de Extranjería y Migración N°37.944 establece bajo el artículo 16 que la autorización laboral se tramitará ante el Ministerio competente en áreas del trabajo. Las excepciones a la autorización laboral se detallan en el artículo 17 y el procedimiento para la contratación de trabajadores extranjeros en el artículo 18 de la Ley.

Debido a la crisis económica en la República Bolivariana de Venezuela y el incremento sostenido de la movilidad hacia otros países, resulta pertinente hacer referencia a los perfiles sociodemográficos y a los desafíos y oportunidades en el acceso a empleo de personas migrantes y refugiadas de nacionalidad venezolana en la región.

En particular, la mayoría de las personas que se desplazan desde la República Bolivariana de Venezuela son jóvenes, de entre 18 y 35 años, de cuya franja etaria el principal grupo es de 18 a 25 años. Asimismo, en función de los reportes de la Matriz de Seguimiento al Desplazamiento de OIM, se puede verificar que

⁵⁵⁷ <http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html>

⁵⁵⁸ <https://esa.un.org/migmgprofiles/indicators/files/Venezuela.pdf>

⁵⁵⁹ Ley Orgánica del Trabajo de la República Bolivariana de Venezuela; Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2014/Ley_Organica_del_Trabajo.pdf

aquellas personas venezolanas que cuentan con niveles educativos más altos se desplazan hacia países del Cono Sur, Panamá, México, Costa Rica y República Dominicana. Por el contrario, quienes alcanzaron niveles técnicos y secundarios se dirigen hacia Brasil y países del Caribe⁵⁶⁰.

En cuanto a la distribución y diferencias por género, cerca del 50 por ciento de la población desplazada desde la República Bolivariana de Venezuela se constituye por mujeres, quienes alcanzaron niveles educativos superiores a los de los hombres de su misma franja etaria, pese a encontrar mayores dificultades en la inserción laboral⁵⁶¹.

La gran mayoría de la población venezolana atraviesa serias dificultades para acceder al mercado formal de trabajo debido al contexto estructural en América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta que, según información recolectada por OIT, entre la mitad y tres cuartos de los empleos se encuentran dentro de la economía informal, sin posibilidad de acceder a coberturas frente a riesgos presentes o futuros⁵⁶². Otra barrera de relevancia en torno al acceso a empleo en condiciones formales y seguras se relaciona con los desafíos para la regularización de la condición legal y para la convalidación de títulos, ya sea por falta de documentación, por el costo de las tasas o la demora administrativa de los trámites⁵⁶³.

Tabla 59: Indicadores laborales República Bolivariana de Venezuela

Indicadores laborales	Total país	Migrantes	Año	Fuente
Proporción de trabajadores migrantes		5,80%	2013	CEPAL
Tasa de participación	43,20%	56,00%	2013	CEPAL
Tasa de empleo	41,86%	S/D	2021	BID
Tasa de desocupación	3,10%	S/D	2021	BID
Tasa de empleo informal	84,50%	S/D	2020	ENCOVI 2020

Fuente: Elaboración propia.⁵⁶⁴

Funcionamiento del sistema de seguridad social y de salud

El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales es competente en materia de seguridad social en la República Bolivariana de Venezuela. Según la Ley del Seguro Social⁵⁶⁵ (2008), el artículo 1 dispone que la presente normativa “rige las situaciones y relaciones jurídicas con ocasión de la protección de la Seguridad Social a sus beneficiarias y beneficiarios en las contingencias de maternidad, vejez, sobrevivencia, enfermedad, accidentes, invalidez, muerte, retiro y cesantía o paro forzoso”.

Por su parte, el artículo 2 establece que “se propenderá, bajo la inspiración de la justicia social y de la equidad, a la progresiva aplicación de los principios y normas de la Seguridad Social a todos los habitantes del país. Están protegidos por el Seguro Social Obligatorio, las trabajadoras y los trabajadores permanentes bajo la dependencia de una empleadora o empleador”.

⁵⁶⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Migración desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe: Estrategia regional de integración socioeconómica; 2021; Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_775178.pdf; p.24.

⁵⁶¹ Íd.; p. 25.

⁵⁶² Íd.; p. 26.

⁵⁶³ Íd.; pp. 26-27

⁵⁶⁴ No se encontraron datos para la población migrante

⁵⁶⁵ Ley del Seguro Social (2008); Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1934/leydelsegurosocial2008.pdf>



Tal como dispone la Ley del Seguro Social, los componentes del sistema previsional son los siguientes:

- Asistencia médica
- Prestaciones en dinero (incapacidad temporal; invalidez; incapacidad parcial; vejez; prestaciones de sobrevivientes; asignaciones por nupcias)

En su estructura formal, el sistema de pensiones en la República Bolivariana de Venezuela es de reparto, de modo que los trabajadores activos contribuyen con un porcentaje de su salario para costear las pensiones de la población en edad de retiro. Sin embargo, en la actualidad el aporte que se recibe mediante este mecanismo es muy bajo, ya que los salarios son ínfimos en la moneda local (con un marcado dolarizado informalmente de facto) y la informalidad laboral es muy elevada. Por otro lado, una gran cantidad de personas trabajadoras – y entre ellos los más calificados- han emigrado del país, llevando a que el mecanismo deba ser solventado mayoritariamente por el Estado. Con respecto al acceso a la salud, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica de Salud, su cobertura es universal. El artículo 4 clarifica que “*la organización pública en salud estará integrada por los organismos de salud de la República, del Distrito Federal, los estados y los municipios*”. Además, la normativa establece tres niveles de atención de salud bajo el Capítulo III y detalla los establecimientos de atención médica en el Capítulo IV.

Con relación a la normativa sobre seguro social, el artículo 7 dispone que “*tienen derecho a recibir del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales la asistencia médica integral*”:

- Las aseguradas y los asegurados, los familiares que determine el Reglamento, y la concubina, si no hubiere cónyuge;*
- Las pensionadas y los pensionados por invalidez, por vejez o sobrevivientes; y*
- Las y los miembros de la familia de la pensionada o pensionado por invalidez y vejez.”*

Asimismo, el artículo 8 de la Ley del Seguro Social indica que “*el Ejecutivo Nacional podrá limitar la duración de la asistencia médica a las personas señaladas en el aparte c) del Artículo 7°; pero sin que pueda ser inferior a veintiséis (26) semanas*”.

Más allá de los aspectos normativos, el acceso efectivo a la seguridad social y a sus prestaciones presenta graves falencias y complejidades. El sistema de salud en la República Bolivariana de Venezuela ha sido históricamente deficiente y la crisis económica ha llevado a la salud pública a una situación de emergencia, siendo una de las causas de emigración de la población⁵⁶⁶. Los datos de la Encuesta ENCOVI 2022 indican que se redujo el uso de servicios públicos en un 70 por ciento y se opta por atención médica privada: 13 por ciento pagó por la consulta en ambulatorios y 16 por ciento en hospitales.

Los hospitales de la República Bolivariana de Venezuela sufren cortes de luz y agua de manera reiterada. Médicos por la Salud realiza desde 2014 un relevamiento mensual de la situación de los hospitales. Según esta fuente entre 2019 y 2021 murieron al menos 233 personas en hospitales de la República Bolivariana de Venezuela debido a las fallas eléctricas. El último reporte por ejemplo relata que: “*Con relación al suministro de energía eléctrica, en el mes de julio el 54 por ciento de los hospitales monitoreados reportaron haber sufrido fallas de luz y 32 por ciento reportaron fallas más de tres veces por semana*”⁵⁶⁷

⁵⁶⁶ <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/03/venezuela-unattended-health-rights-crisis-is-forcing-thousands-to-flee/>

⁵⁶⁷ https://www.encuestanacionaldehospitales.com/_files/ugd/0f3ae5_e1390a3645f0426f930416d97f775a97.pdf



Acceso a la seguridad social y a la salud por parte de las personas migrantes

A nivel normativo no existen barreras para el acceso a la seguridad social por parte de las personas migrantes en la República Bolivariana de Venezuela. Sin embargo, se debe considerar el contexto actual y las barreras e impedimentos que enfrenta toda la población que se encuentra en el país, dado que, como mencionado anteriormente, se encuentra gravemente afectado el acceso a servicios básicos.

En lo referente a la seguridad social para personas venezolanas que se desplazaron por la región, todavía persisten brechas para su acceso. Según datos de OIT, actualmente, más de cinco de cada diez trabajadores no aporta regularmente a la seguridad social y, por lo tanto, carece de cualquier tipo de cobertura⁵⁶⁸.

Los obstáculos que atraviesan las personas venezolanas migrantes y refugiadas para participar en el sistema de seguridad social no sólo se deben a la informalidad laboral, sino también “al cambio tecnológico acelerado y las interrupciones en la organización de la producción y el trabajo, el envejecimiento de la población y el incremento en las tasas de dependencia, la incidencia de desastres naturales y las migraciones laborales”⁵⁶⁹.

Si bien no se cuenta con datos concretos del acceso a la seguridad social y la salud específica para la población migrante, los datos que provee la ENCOVI permiten reconocer la situación general de acceso a la seguridad social. Con relación a la salud, y dada la situación de emergencia sanitaria permanente señalada previamente, el acceso a la salud no está garantizado en función del acceso público. Según la ENCOVI, en 2022 hubo un aumento de personas que cuentan con algún seguro médico (privado), alcanzando el 10 por ciento de la población, en relación con el tres por ciento estimado en 2021.

Tabla 60: Indicadores seguridad social República Bolivariana de Venezuela

Indicadores de seguridad social	Valor	Año	Fuente
Proporción de cotizantes sobre población total	47%	2022	Estimación
Proporción de migrantes que cotizan en la seguridad social	S/D		
Cobertura de salud - total país	67%	2022	Encovi 2022
Cobertura de salud - población migrante	S/D		
Cobertura sistema previsional - total país	74,8%	2022	Encovi 2022
Cobertura sistema previsional - migrantes	S/D		
Proporción de migrantes en el sistema de pensiones no contributivas	S/D		

Fuente: Encovi

Según esta misma encuesta, el 47 por ciento de las personas reportó estar asegurado por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales o algún instituto de previsión público, 20 por ciento tiene seguro contratado por institución pública y 15 por ciento por institución privada.

Con relación a las pensiones, si bien el acceso está garantizado y existen mecanismos para acceder incluso para personas migrantes, la crisis económica ha llevado a que el monto recibido por las y los pensionados sea irrisorio y no permita la subsistencia. Se estima en cerca de 1,5 dólares el valor mensual de la jubilación.

⁵⁶⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Migración desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe: Estrategia regional de integración socioeconómica; 2021; Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_775178.pdf; p. 32.

⁵⁶⁹ Íd.; p. 32.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)



www.oiss.org



OISS



OissSec

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



CON EL APOYO DE

