

Alternativas para la ampliación de la cobertura de la seguridad social de las y los trabajadores migrantes

Pablo Arellano Ortiz, Consultor OIT

Estructura de la presentación

- **Objetivos del estudio**
- **Precisiones terminológicas**
- **Mercado de trabajo, trabajadores migrantes y seguridad social**
- **Situación de la mujer migrante y la seguridad social**
- **Marco general de las opciones legales internacionales para extender la seguridad social a los migrantes y a sus familias**
- **Cobertura de seguridad social en países objeto del estudio**
- **Propuestas de extensión de la cobertura de la seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias**

Protección de seguridad social del migrante

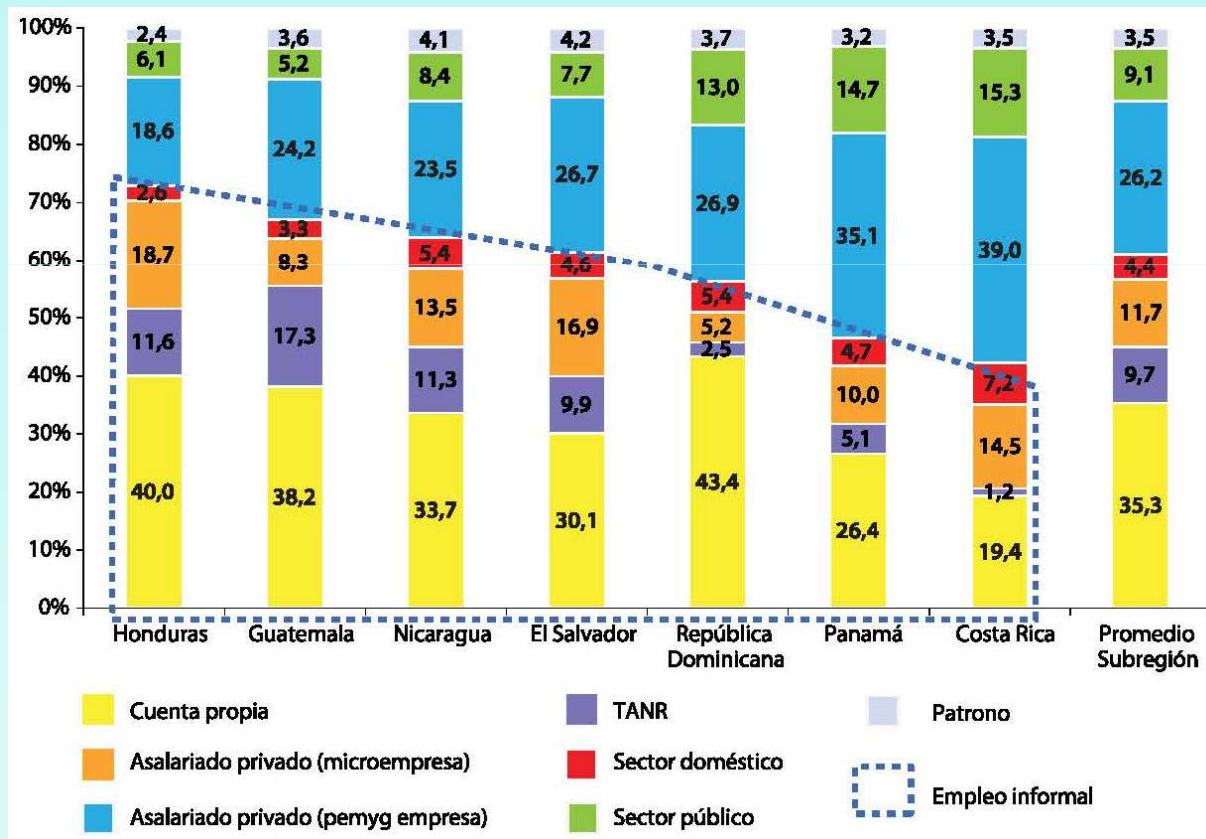
- **El migrante al cambiar de país corre el riesgo de perder la prestación en curso de adquisición.**
- **Ante esto para evitar que pierda su derecho a las prestaciones de seguridad social, en particular pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia, se han establecido diversos mecanismo que permiten entregar una continuidad a la protección del migrante.**

Protección de seguridad social del migrante

- **Objetivo general.**
- Contar con un insumo técnico que permita a las autoridades administrativas competentes en el ámbito de la seguridad social y a los interlocutores sociales, determinar las vías para una mayor protección de las y los trabajadores migrantes de la región centroamericana.
- **Objetivos específicos**
- Realizar un diagnóstico de la situación existente en cuanto a cobertura de la seguridad social de las y los trabajadores migrantes, tanto en términos jurídicos como estadísticos, en Costa Rica, Panamá y República Dominicana, incorporando el enfoque de género.
- Identificar recomendaciones precisas para ampliar la cobertura de la seguridad social de las y los trabajadores migrantes, que contemplen las diferencias de género existentes.
- Realizar una evaluación preliminar de la viabilidad técnica y política para la implementación de las recomendaciones.

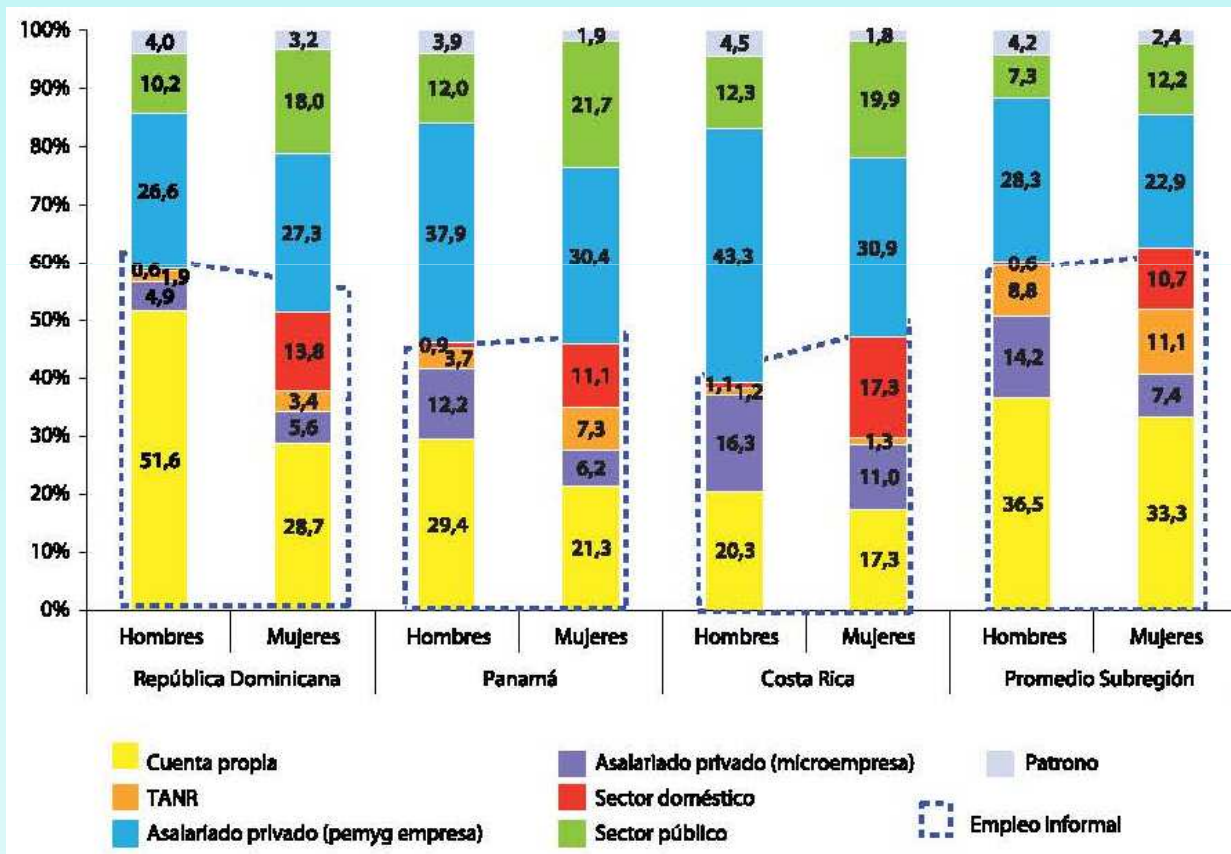
Mercado de trabajo, trabajadores migrantes y seguridad social

Centroamérica y República Dominicana: Población ocupada por categoría ocupacional



Mercado de trabajo, trabajadores migrantes y seguridad social

Centroamérica y República Dominicana: Población ocupada por categoría ocupacional



Mercado de trabajo, trabajadores migrantes y seguridad social

Características población migrante

- **Baja calificación**
- **Bajo nivel educacional**
- **Femenización**
- **Informalidad**

Mercado de trabajo, trabajadores migrantes y seguridad social

AMÉRICA LATINA: COTIZACIONES PREVISIONALES DE MIGRANTES Y NATIVOS, ALREDEDOR DE 2005

País o región	Cotizantes		Cotizantes formales/ total formales		Cotizantes informales/ total informales		Cotizantes entre los que tienen contrato	
	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes
América Latina	56,4	52,5	69,0	58,2	33,9	36,8	81,5	67,5
Argentina	63,5	64,2	75,0	60,7	23,1	22,0	72,3	57,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	28,3	30,8	45,8	33,0	4,5	-	65,8	82,6
Brasil	72,5	59,4	77,9	61,3	40,1	36,1	100,0	100,0
Chile	84,6	74,0	83,4	73,7	93,2	95,4	97,2	88,8
Costa Rica	81,7	74,5	90,8	86,9	41,5	31,7	80,2	68,2
Ecuador	46,7	73,2	62,6	75,5	15,0	64,0	80,3	89,8
Guatemala	48,9	10,9	66,3	13,2	7,6	-	83,0	10,6
México	62,6	44,9	76,3	54,2	20,2	0,5	84,3	55,2
Nicaragua	40,9	64,4	58,3	69,6	6,4	-	48,5	-
República Dominicana	58,8	48,2	70,1	56,6	7,3	-	85,9	60,1
Paraguay	32,2	33,4	52,0	55,9	4,0	7,8	66,0	62,2

Source: MAGUID y SALINAS (2010) p. 68

Mercado de trabajo, trabajadores migrantes y seguridad social

El Piso de protección social contenido en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012, (núm. 202) puede ser un medio adecuado para darle efectividad al derecho a la seguridad social para los trabajadores migrantes y sus familias.

Se basa en principios tales como la universalidad de la protección; la no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales; y la inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal.

Se enfoca a entregar cobertura a todas las personas tanto en la economía formal como en la economía informal, apoyando el crecimiento del empleo formal y la reducción de la informalidad.

Un mecanismo de protección establecido sobre las bases de esta recomendación tendría un doble efecto, de lucha contra la informalidad y además de extensión de cobertura a los trabajadores migrantes.

Situación de la mujer migrante y la seguridad social

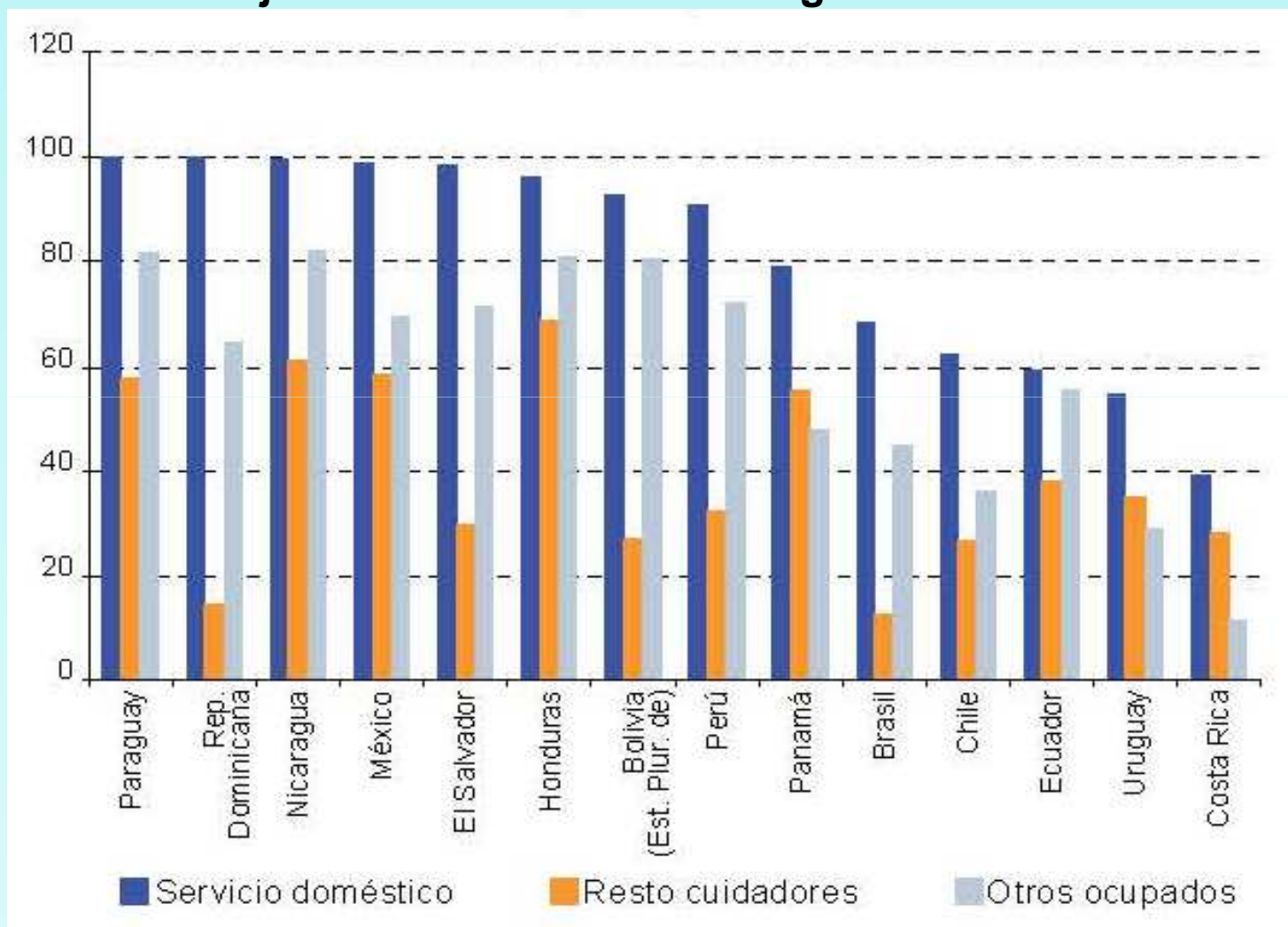
- Tradicionalmente la cobertura de la mujer por parte de la seguridad social ha estado asociada a su situación familiar. Mientras es menor de edad se le considera como dependiente del sostenedor de la familia, y una vez adulta, se le considera en su condición de trabajadora y/o de acuerdo a su relación de familia

Situación de la mujer migrante y la seguridad social

- Descomposición de la familiar por la migración.
- Segmentación de mercados laborales que plantean una demanda de fuerza de trabajo femenina para el desarrollo de algunas actividades específicas ubicadas en el sector de servicios, como el servicio doméstico
- Tanto en sus países de origen como en los países de destino, se destaca una mayor proporción de mujeres con empleos permanentes
- Las mujeres en sus trabajos suelen presentar altos grados de vulnerabilidad

Situación de la mujer migrante y la seguridad social

Trabajadoras no afiliados a la seguridad social



Marco general de las opciones legales internacionales para extender la seguridad social a los migrantes y a sus familias

Instrumento específico de derecho humanos sobre migraciones	Adopción	Firma / Ratificación por Costa Rica	Firma / Ratificación por República Dominicana	Firma / Ratificación por Panamá
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990 (entro en vigencia el 1ro de julio de 2003)	No Firmado / No ratificado.	No Firmado / No ratificado.	No Firmado / No ratificado.

Instrumentos de la OIT sobre migrantes	Adopción	Ratificación por Costa Rica	Ratificación por Republica Dominicana	Ratificación por Panamá
Convenio n° 19 sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo).	Conferencia Internacional del Trabajo, 1925.	No ratificado.	05 Diciembre 1956.	19 Junio 1970.
Convenio n° 48 sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes.	Conferencia Internacional del Trabajo, 1935	No ratificado.	No ratificado.	No ratificado.
Convenio n° 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado).	Conferencia Internacional del Trabajo, 1949.	No ratificado.	No ratificado.	No ratificado.
Convenio n° 102 sobre la seguridad social (norma mínima).	Conferencia Internacional del Trabajo, 1952.	16 Marzo 1972.	No ratificado.	No ratificado.
Convenio n° 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social).	Conferencia Internacional del Trabajo, 1962.	No ratificado.	No ratificado.	No ratificado.
Convenio n° 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)	Conferencia Internacional del Trabajo, 1975.	No ratificado.	No ratificado.	No ratificado.
Convenio n° 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social.	Conferencia Internacional del Trabajo, 1982.	No ratificado.	No ratificado.	No ratificado.

Marco general de las opciones legales internacionales para extender la seguridad social a los migrantes y a sus familias

■ Principios de la coordinación:

- a) Igualdad de trato
- b) Determinación de la legislación aplicable *lex loci laboris*
- c) Mantenimiento de los derecho adquiridos,
- d) Mantenimiento de derechos en curso de adquisición,
- e) Colaboración administrativa y técnica entre instituciones nacionales con el objeto de facilitar la gestión a los beneficiarios.
- f) Reciprocidad

Marco general de las opciones legales internacionales para extender la seguridad social a los migrantes y a sus familias

■ Medidas posibles:

□ Unilaterales
















- País de origen**
- País de destino**

□ Bilaterales

□ Multilaterales, e.g.

- Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social**

(Artículos 29, 30, 31.2 CMISS y 33.3 AA)

PAISES QUE LO HAN FIRMADO	FECHA FIRMA CONVENIO	FECHA RATIFICACION	FECHA DEPÓSITO INSTRUMENTO RATIFICACION EN LA SEGBE-OISS	FECHA SUSCRIPCIÓN ACUERDO APLICACION	APLICACIÓN EFECTIVA CONVENIO	POBLACION ⁽¹⁾
 Argentina	10/11/ 2007	09/06/2010				
 Bolivia	10/11/ 2007	08/11/2010	02/02/2011	18/04/2011	X	10.426.160
 Brasil	10/11/ 2007	30/10/2009	11/12/2009	19/05/2011	X	190.755.799
 Chile	10/11/ 2007	18/11/2009	30/11/2009	01/09/2011	X	17.094.275
 Colombia	26/11/2008					
 Costa Rica	10/11/ 2007					
 Ecuador	07/04/ 2008	31/08/2009	04/11/2009	20/06/2011	X	14.306.876
 El Salvador	10/11/ 2007	29/05/2008	04/09/2008	17/11/2012	X	6.251.495
 España	10/11/ 2007	05/02/2010	12/02/2010	13/10/2010	X	47.021.031
 Paraguay	10/11/ 2007	15/12/2010	09/02/2011	28/10/2011	X	6.391.000
 Perú	10/11/ 2007					
 Portugal *	10/11/ 2007	27/10/2010	22/12/2010	19/03/2013	X	11.400.000
 República Dominicana	07/10/2011					
 Uruguay	10/11/ 2007	24/05/2011	26/07/2011	26/07/2011	X	3.356.584
 Venezuela	10/11/ 2007	16/02/2009				

* El día 19 de marzo de 2013 la República Portuguesa firmó, "Ad Referendum", el Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social



- Bolivia
- Brasil
- Chile
- Ecuador
- El Salvador
- España
- Paraguay
- Portugal (*)
- Uruguay

Convenio en Vigor

- Argentina
- Venezuela

Países que han ratificado el Convenio, pendiente de suscribir el Acuerdo de Aplicación

Países que han firmado el Convenio y están pendientes de ratificar

- Colombia
- Costa Rica
- Perú
- R. Dominicana

Países pendientes de firmar el Convenio

- Andorra
- Cuba
- Guatemala
- Honduras
- México
- Nicaragua
- Panamá

Cobertura de seguridad social en países objeto del estudio

■ Costa Rica

- El artículo 7 de la ley de 2010 señala que “la política migratoria se orientará a la implementación de acciones conjuntas, por medio de la coordinación interinstitucional, a fin de brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria. Asimismo, buscará impulsar acciones binacionales o multinacionales con los países expulsores de población migrante tendientes a conseguir: 7) La tramitación de toda gestión migratoria deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Tal garantía obligará a que todo trámite migratorio deba contemplar, como uno de sus requisitos básicos, contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)”.

Cobertura de seguridad social en países objeto del estudio

■ Costa Rica

Convenios bilaterales firmados por Costa Rica	
Guatemala	Convenio de Prestaciones Médicas entre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Caja Costarricense de Seguro Social. Suscrito 29-10-1976. Vigencia 29-10-1976.
	Acuerdo Complementario al Convenio de Prestaciones Médicas entre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Caja Costarricense de Seguro Social. Suscrito 04-11-1976. Vigencia 04-12-1976.
Nicaragua	Acuerdo bilateral entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. Suscrito 02-07-1976. Vigencia 02-07-1976
Panamá	Acuerdo Bilateral entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Caja de Seguro Social de Panamá. Suscrito el 05-1972. Vigencia 05-1972
Uruguay	Acuerdo Administrativo para la aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de Quito, de 1978 entre la República Oriental del Uruguay y la República de Costa Rica. Suscrito 03-12-1993. Vigencia 15-07-1994.

Cobertura de seguridad social en países objeto del estudio

■ Panamá

- Ley 51 de 2005
- Artículo 77. Afiliación obligatoria. Están obligados a participar en el régimen de la Caja de Seguro Social todos los trabajadores nacionales o extranjeros que brinden servicios dentro de la República de Panamá, incluyendo los trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia. La Caja de Seguro Social está obligada a promover y facilitar la afiliación de todos los trabajadores.
- Artículo 78. Trabajadores extranjeros. 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.

Cobertura de seguridad social en países objeto del estudio

■ Panamá

Convenios bilaterales firmados por Panamá	
Costa Rica	Acuerdo Bilateral entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Caja del Seguro Social de Panamá. Suscrito 05-1972. Vigencia 05-1972.
El Salvador	Convenio Bilateral de Seguridad Social entre el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y la Caja de Seguro Social de Panamá. Suscrito 11-09-1970. Vigencia 12-09-1970.
	Acuerdo Adicional al Convenio Bilateral entre el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y la Caja de Seguro Social de Panamá de 1970. Suscrito 28-02-1972. Vigencia 29-02-1972.
España	Acuerdo Administrativo para la aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de Quito, de 1978 entre el Gobierno de España y el Gobierno de Panamá. Suscrito el 08-03-1978. Vigencia 28-03-1980.
Guatemala	Convenio Bilateral de Seguridad Social entre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Caja de Seguro Social de Panamá. Suscrito 25-05-1972. Vigencia 05-06-1972.
Honduras	Convenio de Seguridad Social entre el Instituto Hondureño de Seguridad Social y la Caja de Seguros Sociales de Panamá. Suscrito 24-05-1972. Vigencia 25-05-1972.
Nicaragua	Convenio Bilateral de Seguridad Social entre la Caja de Seguro Social de Panamá y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. Suscrito 28-02-1972. Vigencia 01-03-1972.

Cobertura de seguridad social en países objeto del estudio

■ República Dominicana

- El artículo 5 de la Ley 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, establece 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”.

Cobertura de seguridad social en países objeto del estudio

■ República Dominicana

Convenios bilaterales firmados por República Dominicana	
España	Convenio Bilateral de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Dominicana. Suscrito 01-07-2004. Vigencia 01-07-2006
Nicaragua	Acuerdo Bilateral entre el Instituto Dominicano de Seguros Sociales y el Instituto Nacional de Seguridad Social de Nicaragua. Suscrito 17-10-1977. Vigencia 18-10-1977.

Propuestas de extensión de la cobertura de la seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias

- **Propuestas de orden regional**
- **La adopción de un marco general de protección de la seguridad social de los migrantes en cada uno de los corredores migratorios.**
- **Se propone la ratificación del Convenio Multilateral Iberoamericano de seguridad social CMISS.**
- **Implementación de un programa de cooperación técnica de la OIT hacia los gobiernos de los países receptores de migrantes para asesorarlos en la conclusión de acuerdos bilaterales.**

Propuestas de extensión de la cobertura de la seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias

- Propuestas de orden regional
- **Realización de un taller OIT OISS para capacitar a las autoridades sobre los efectos a largo plazo de los instrumentos internacionales de coordinación de legislaciones entre países y establecer un plan de acción sobre su implementación en la región.**
- **Elaboración de una estrategia multi-disciplinaria e inter institucional para abordar la protección de los migrantes** que permita una mayor coordinación entre instituciones involucradas en el fenómeno migratorio.
- **Resulta indispensable garantizar los derechos laborales y humanos de las mujeres migrantes, especialmente de aquéllas que trabajan en el sector del servicio doméstico**, ya que éstas suelen ser las más vulnerables al laborar en domicilios privados en donde la fiscalización laboral es difícilmente practicable.

Propuestas de extensión de la cobertura de la seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias

- Propuestas de orden regional
- **El ejemplo de la asociación mutual AMUSSOL puede servir en otros países para poder luchar contra los trabajos desarrollados en la economía informal y a la vez extender la cobertura de la seguridad social a los trabajadores migrantes.** En este sentido, la colaboración técnica y el intercambio de experiencias entre centrales sindicales resulta necesario.
- **El Piso de protección social contenido en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012, (núm. 202) puede ser un medio adecuado para darle efectividad al derecho a la seguridad social para los trabajadores migrantes y sus familias.**

Propuestas de extensión de la cobertura de la seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias

- Propuestas Costa Rica
- La posibilidad de extensión de la seguridad social a los migrantes en este país pasa por una cuestión interna. La última legislación del año 2010 no ha podido lograr el efecto esperado tanto porque empleadores como trabajadores migrantes no han logrado comprender su alcance.
- Si bien los niveles de cotizaciones de los migrantes han aumentado, los principales grupos que cotizan son los trabajadores migrantes independientes. Esta situación ha producido una serie de efectos no esperados, tales como las lagunas de cotizaciones.
- En cuanto a la situación de la mujer migrante esta se ha visto mejorada solo en categorías específicas, e.g. trabajadoras domésticas

Propuestas de extensión de la cobertura de la seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias

- Propuestas Costa Rica
- La posibilidad de ratificación del CMISS, no debe ser descartada. La iniciativa se encuentra en la Asamblea Legislativa y no se tiene claridad sobre su fecha de ratificación. Esta alternativa pareciera ser la más apropiada a largo plazo para este país
- Ampliar la relación y coordinación entre la ley migratoria y la ley de seguro social

Propuestas de extensión de la cobertura de la seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias

- Propuestas República Dominicana
- La identificación del migrante debe dejar de ser un argumento para no entregar cobertura. Se debe poder entregar cobertura a través de la identificación que entregue la propia administración de seguridad social dominicana. Dicha cobertura debe ser independiente el estatus migratorio del trabajador migrante.
- El ejemplo de AMUSSOL podría ser replicado por otras centrales sindicales y también a través de entidades propias de la administración de seguridad social dominicana.

Propuestas de extensión de la cobertura de la seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias

- Propuestas Panamá
- En cuanto a la creación de un mecanismo contributivo que permita extender la cobertura de seguridad social a los migrantes los empleadores se muestran abiertos a la posibilidad de cotizar. Según ellos esto posibilitaría una menor movilidad laboral y mayor protección de los trabajadores.
- Si bien la seguridad social es obligatoria independiente del estatus migratorio la fiscalización de la afiliación resulta difícil por falta de medios para ello. Un mayor control por parte de la administración permitiría un efectivo cumplimiento de la entrega de seguridad social a los trabajadores migrantes.

Reflexión final

- Establecer un mecanismo de coordinación, bilateral o multilateral es posible en Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Todos estos países poseen regímenes contributivos que permiten este tipo de medidas
- La alta informalidad presente en la región hace que un mecanismo de coordinación solo cubriría a un número limitado de trabajadores.
- Los migrantes en los países del estudio poseen un alto grado de informalidad por lo que además de un mecanismo de coordinación se deben adoptar otro tipo de medidas, como algunas de las propuestas