



## MANUAL

sobre la extensión de la cobertura  
de la seguridad social a los  
trabajadores migrantes



Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Si bien la preparación y reproducción de los datos se ha tratado con la diligencia debida, la AISS declina toda responsabilidad por cualquier imprecisión, omisión o error en los datos mencionados y, en general, por cualquier daño o perjuicio financiero o de cualquier otro tipo derivado del uso de la presente publicación.

Esta obra se publica bajo una licencia internacional de Creative Commons: «Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada» (CC BY-NC-ND 4.0).

Elaborado bajo la responsabilidad del Departamento de Desarrollo de la Seguridad Social de la AISS, el presente manual ha sido escrito por Simon Brimblecombe, y contiene aportaciones y comentarios de Edmundo Mao de Ferro Martinho, Florian Leger, Raul Ruggia, Dmitri Karasyov, Guillaume Filhon, Gwenael Dhaene, Shea McClanahan, Magid Fathallah, Maribel Ortiz, Cherry Thompson-Senior y Yukun Zhu.

Todos los manuales de la serie de la AISS sobre la extensión de la seguridad social se encuentran disponibles para su descarga en <[www.issa.int/resources](http://www.issa.int/resources)>.

Asociación Internacional de la Seguridad Social  
4 route des Morillons  
Case postale 1  
CH-1211 Ginebra 22  
T. +41 22 799 66 17  
F. +41 22 799 85 09  
E. [issacomm@ilo.org](mailto:issacomm@ilo.org)  
[www.issa.int](http://www.issa.int)

ISBN: 978-92-843-9184-4

© Asociación Internacional de la Seguridad Social 2014

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>4</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>1. Trabajadores migrantes</b>	<b>10</b>
1.1. Definición y descripción	<b>10</b>
1.2. Definir la extensión de la cobertura de seguridad social	<b>19</b>
1.3. La importancia de extender la cobertura a los trabajadores migrantes	<b>20</b>
1.4. Limitaciones para extender la cobertura a los trabajadores migrantes	<b>23</b>
1.5. ¿Cobertura bajo regímenes generales o planes dedicados a los t rabajadores migrantes?	<b>25</b>
<b>2. Trabajadores migrantes internos</b>	<b>27</b>
2.1. Obstáculos a la extensión de la cobertura a los trabajadores migrantes internos y soluciones que se plantean	<b>27</b>
<b>3. Trabajadores migrantes internacionales</b>	<b>34</b>
3.1. Obstáculos legales	<b>34</b>
3.2. Barreras efectivas	<b>48</b>
3.3. Hacer la seguridad social más atractiva para los trabajadores migrantes y mejorar las prestaciones sociales	<b>54</b>
<b>4. Conclusión</b>	<b>58</b>
<b>Annexo</b>	<b>59</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>65</b>

# Prólogo

La Estrategia de la AISS para ampliar la cobertura de la seguridad social, adoptada en 2010, define la contribución específica que pueden realizar las organizaciones de seguridad social a fin de alcanzar el objetivo de garantizar que una mayor proporción de la población mundial reciba una cobertura efectiva de seguridad social. Además, detalla la asistencia que la AISS, como asociación de organizaciones de seguridad social, ha de prestar a sus miembros para ayudarlos en la difícil tarea de procurar la extensión de la cobertura.

Al implementar iniciativas y programas de seguridad social con el objetivo de extender la cobertura, los desafíos administrativos que supone proporcionar protección a ciertos grupos de población pueden convertirse en impedimentos considerables para las organizaciones de seguridad social. Los grupos de población de difícil cobertura suelen incluir a trabajadores autónomos que no pertenecen al sector de la agricultura, tanto migrantes como locales, así como a trabajadores y empleados en los sectores de la agricultura y la pesca. La extensión de la cobertura de la seguridad social también incluye un factor de género, habida cuenta de que las mujeres tienen menos probabilidades de acceder adecuadamente a ella.

Como parte de un amplio proyecto que apunta a promover la extensión de la cobertura de seguridad social en consonancia con la estrategia de la AISS, la Asociación ha preparado dos manuales sobre estrategias y soluciones administrativas para extender la protección a distintos grupos difíciles de cubrir, y está desarrollando nuevas Directrices para la administración de la seguridad social que apoyarán este proceso. El primer manual examina asuntos relacionados con los trabajadores autónomos. Este segundo manual identifica los obstáculos clave para extender y mejorar la cobertura de los trabajadores migrantes, y propone medidas prácticas para abordarlos.

Este manual es una herramienta en evolución, que se expandirá, actualizará y mejorará conforme se incorporen las experiencias de las organizaciones miembros de la AISS. Se centra sobre todo en el suministro de prestaciones mediante regímenes contributivos de seguridad social. Si bien se menciona el papel de las prestaciones no contributivas, no es el interés primario de este manual.

***Hans-Horst Konkolewsky***  
**Secretario General de la AISS**

# Resumen ejecutivo

En todo el mundo, existen más de mil millones de personas que migran tanto dentro de sus países, como de un país a otro, y esta cifra crece con rapidez. La migración internacional, que representa más de un cuarto de los flujos migratorios, está cambiando de naturaleza. Si bien habitualmente se consideraba una cuestión global Sur-Norte (OIT, 2012a), hoy en día, existen flujos migratorios superiores Sur-Sur. Los migrantes internos –aquellos que se desplazan dentro de las fronteras de su país de origen– constituyen más del 10 por ciento de la población mundial y el 40 por ciento de estos migrantes reside en países asiáticos. Asimismo, se observan flujos migratorios notables y significativos desde el medio rural al urbano en numerosos países y regiones. Debido al tamaño y la condición vulnerable de este segmento de la población, resulta esencial cubrir a los trabajadores migrantes para que los sistemas nacionales de seguridad social alcancen sus objetivos de cobertura.

El impacto económico de los trabajadores migrantes sobre sus países de origen es significativo; las remesas de dinero que dichos trabajadores envían a sus casas superan el 10 por ciento del producto interior bruto (PIB) en varios países. También existen otros efectos económicos, demográficos y sociales de estos flujos, algunos de los cuales son beneficiosos para el país de acogida. Entre otros beneficios, los trabajadores migrantes:

- aportan un abanico de capacidades y conocimientos que tal vez no existan, o sean escasos, en el país de acogida;
- suelen ser emprendedores y poseer gran capacidad de trabajo; aunque los perfiles varían, los migrantes del sector formal suelen ser aquellos que disponen de medios financieros para desplazarse a otro país o región;
- se encuentran habitualmente en la cohorte entre 20-39 años, han completado y pagado sus estudios y ya son económicamente activos. De media, tales trabajadores suelen ser más jóvenes que la población general, por lo que pueden contribuir a rejuvenecer el perfil demográfico del país de acogida.

La afluencia de trabajadores migrantes también plantea algunos problemas a los responsables de las políticas. Los datos sugieren que estos flujos pueden reducir los sueldos en la economía; además, es preciso abordar las implicaciones culturales y de integración que conllevan los flujos migratorios, sobre todo si los trabajadores migrantes tienden a concentrarse en un área geográfica particular.

La importancia de los trabajadores migrantes para el desarrollo económico de un país es tan solo una de las muchas razones por las que los sistemas nacionales de seguridad social deberían extender la cobertura a dichos trabajadores. Al tiempo que su número aumenta en muchos países, ampliar la protección a los trabajadores migrantes es fundamental si se desea alcanzar los objetivos de extensión de la cobertura nacional e internacional. Sin embargo, hay más razones: más allá de

atender las necesidades básicas y los requisitos de protección social de los trabajadores migrantes y los familiares a su cargo, existen un número de ventajas para los sistemas de seguridad social en particular y para la sociedad en general:

- Los sistemas de seguridad social proporcionan prestaciones y servicios esenciales que contribuyen a mitigar los riesgos padecidos por quienes a menudo son grupos vulnerables de la población activa. Extender la cobertura a estos trabajadores es una cuestión de derechos humanos.
- Una cobertura más extensa aumenta la cohesión social, facilita el crecimiento económico y refuerza el respaldo público a los regímenes de seguridad social.
- La población no migrante puede considerar importante la cobertura de los trabajadores migrantes por razones de equidad (por ejemplo, en el caso de los trabajadores desplazados).
- Los trabajadores migrantes pueden mejorar la situación demográfica de un país y, a menudo, son contribuyentes netos al sistema de seguridad social a lo largo de su vida.
- Cubrir a los trabajadores migrantes refuerza otros intentos de formalizar el sector informal, estimula y apoya la movilidad de los empleados y proporciona amparo a los trabajadores para evitar su explotación.

Por tanto, extender la seguridad social para proteger a los trabajadores migrantes garantiza que los sistemas de seguridad social cumplan mejor su papel de aportar protección social; asimismo, alienta el crecimiento económico y refuerza la cohesión social. Al mismo tiempo, los sistemas de seguridad social pueden cobrar gran importancia como parte de la respuesta a las dificultades que plantean los flujos migratorios; por ejemplo, mejorando la integración de estos grupos a la sociedad. Además, al buscar extender progresivamente la cobertura a los trabajadores migrantes y formalizar así su trabajo, los sistemas de seguridad social pueden ofrecer medidas concretas para enfrentarse al riesgo de estancamiento o descenso de los niveles salariales provocados por dumping social o efectos similares de la migración.

Incluir a los trabajadores migrantes en programas de seguridad social ha supuesto con frecuencia un problema para las administraciones de seguridad social. Esto se debe a las diferentes características de los trabajadores migrantes respecto a la mayoría de trabajadores: carreras breves en la economía de acogida, con cambios habituales de trabajo; actividad frecuente en el sector informal; separación de los familiares a cargo, etcétera. Además, tienden a estar menos sujetos a la relación habitualmente asumida entre empleado y empleador sobre la que se establecieron muchos sistemas de seguridad social. Entre otras dificultades relacionadas con la cobertura de los trabajadores migrantes, se encuentran las siguientes:

- Resulta complicado predecir las cifras y las características de los trabajadores migrantes. Los estudios demuestran que los trabajadores migrantes suelen ser los primeros afectados en las crisis económicas, y la inestabilidad de los flujos migratorios plantea problemas a las administraciones de seguridad social en cuanto a la gestión y la planificación.

- Los trabajadores migrantes son un grupo heterogéneo: desde trabajadores pobres y vulnerables, a menudo mujeres, en actividades del sector informal, a empleados con ingresos altos y movilidad profesional.
- A menudo, los trabajadores migrantes provienen de entornos culturales y lingüísticos muy diferentes que complican en gran medida los intentos de cobertura.
- La separación de estos trabajadores de los familiares a su cargo aumenta la dificultad para proteger adecuadamente al trabajador y a su familia.
- Puede que existan lagunas de información sobre la situación personal de los trabajadores migrantes; es posible que sus datos personales no consten en los sistemas nacionales de datos, y quizá no recurran a los mismos grupos de apoyo que los ciudadanos del país de acogida.
- Con frecuencia, los trabajadores migrantes ejercen su actividad en el sector informal y tienen trayectorias profesionales más breves. Esto repercute en su derecho a percibir prestaciones (por ejemplo, en sistemas que exigen un servicio mínimo relativamente alto, por ejemplo en términos del periodo de residencia o esfuerzo contributivo); en la movilidad de las prestaciones y la posibilidad de transferirlas; y en el papel del empleador en la recaudación y el pago de las cotizaciones de seguridad social.
- Los requisitos administrativos relacionados con la cobertura de estos trabajadores suelen ser considerables. Esto puede suponer la necesidad de coordinarse con otros organismos, a menudo en el extranjero, para gestionar historiales personales y de cotización frecuentemente complejos, así como de entenderse en distintos idiomas.
- Debido a sus trayectorias laborales más fragmentadas, los trabajadores migrantes suelen alcanzar niveles notablemente inferiores de prestaciones de jubilación con respecto a sus equivalentes no migrantes. Esto puede deberse a periodos sin cobertura, tasas de acumulación regresivas o incumplimiento de los requisitos mínimos de servicio. Si bien algunos problemas pueden abordarse mediante acuerdos multilaterales, la suficiencia de las pensiones de jubilación sigue representando un desafío fundamental.

Para responder con eficacia a estas dificultades, es necesaria una combinación de voluntad política, diseño a medida de las prestaciones, compromiso financiero y procedimientos administrativos apropiados. Este manual destaca algunas de las políticas dirigidas a ampliar la cobertura a los trabajadores migrantes internos e internacionales que han logrado su objetivo:

- Extender la cobertura a los trabajadores migrantes al incluirlos en la definición de trabajadores protegidos por la legislación relativa a la seguridad social, o al adaptar las prestaciones y las estructuras de cotización. Con respecto a esto último, tales medidas incluyen reducir los requisitos de concesión y los periodos de espera, así como simplificar los cálculos de cotización.
- Establecer planes voluntarios para los trabajadores en el extranjero, con prestaciones adaptadas a su situación (por ejemplo, ahorros para la jubilación, gastos médicos, becas de viaje y prestaciones familiares).

- Garantizar la salvaguarda de los derechos acumulados de los trabajadores migrantes, así como la movilidad y posibilidad de transferencia de las prestaciones.
- Mejorar la movilidad entre regímenes dentro de la misma jurisdicción nacional y entre distintos países mediante la armonización de las normas relativas a las prestaciones; establecer procedimientos para el reconocimiento, transferencia y pago de las prestaciones acumuladas, y garantizar una coordinación apropiada entre las distintas instituciones de seguridad social con objeto de gestionar y administrar los casos con eficacia.
- Mejorar la suficiencia de las prestaciones para los trabajadores migrantes que aportan los regímenes obligatorios y voluntarios, mediante mecanismos eficaces de financiación y la creación de incentivos o la eliminación de obstáculos, a fin de alentar a los trabajadores migrantes a participar en los programas.
- El papel de los acuerdos multilaterales y bilaterales es particularmente importante. Estos acuerdos deberían reflejar varios principios; entre ellos, la igualdad de trato a los trabajadores migrantes, que un sistema de seguridad social de un solo país pague las prestaciones de seguridad social del trabajador (por ejemplo, una pensión contributiva de jubilación), que se protejan los derechos adquiridos y que los mecanismos y la financiación del pago de las prestaciones provenientes de diversas fuentes se detalle y lleve a cabo de forma eficaz. El éxito de estos acuerdos depende de la capacidad administrativa y de gestión de las instituciones de seguridad social involucradas.

Si bien la voluntad política y las medidas resultantes son importantes, la cobertura eficaz de estos trabajadores tan solo puede lograrse adoptando **medidas adecuadas de administración y gestión**. Entre ellas figuran las siguientes:

- colaborar estrechamente con las partes interesadas y las organizaciones de trabajadores migrantes para promover la afiliación;
- establecer oficinas móviles<sup>1</sup>, así como procedimientos y requisitos de inscripción simplificados;
- adaptar la comunicación a las necesidades lingüísticas de los trabajadores migrantes, utilizando los canales más adecuados;
- evaluar las implicaciones de los acuerdos bilaterales y multilaterales y ponerlos en práctica, incluidos los registros, el suministro de información, los mecanismos de pago y la coordinación con organismos nacionales y extranjeros;
- usar eficazmente las TIC para registrar, hacer seguimientos y calcular derechos a las prestaciones, así como facilitar la coordinación con otros sistemas de seguridad social y partes interesadas (AISS, 2013c).

1. Estas oficinas suelen ser pequeñas y temporales y cambiar de ubicación periódicamente.



Las instituciones de seguridad social también pueden influir en el establecimiento de otras medidas para: hacer más atractivas las prestaciones (algo que resulta particularmente importante en el caso de los regímenes voluntarios para los trabajadores migrantes); aumentar la concienciación y fortalecer la percepción pública de los programas de seguridad social; apoyar a los trabajadores y sus familias a lo largo de su ciclo de vida, y mejorar el aprecio de la población nacional hacia los trabajadores migrantes. Entre las medidas posibles se incluyen las siguientes:

- concientizar a la población acerca de la seguridad social, centrándose en los trabajadores migrantes, en distintos idiomas y abordando necesidades individuales en distintas etapas de la vida;
- ofrecer apoyo a los migrantes cuando regresan a sus países;
- adaptar las prestaciones y el apoyo financiero para los regímenes voluntarios, con objeto de reflejar las situaciones de los trabajadores migrantes;
- disponer medidas de apoyo a los familiares, incluidas prestaciones adaptadas a sus necesidades y apoyo administrativo (por ejemplo, emitir dos tarjetas de identificación que permitan al trabajador migrante y al cónyuge a su cargo solicitar prestaciones, incluso cuando se encuentren en distintos lugares).

Aun admitiendo que existen problemas sustanciales en la cobertura de los trabajadores migrantes, su importancia económica creciente y, sobre todo en el caso de los trabajadores del sector informal, su situación a menudo vulnerable indican que es preciso continuar el esfuerzo (AISS, 2010). La globalización y la repercusión del cambio climático significan que la cantidad de personas migrantes probablemente crezca. Si las iniciativas políticas van acompañadas de medidas administrativas eficaces, es posible avanzar sustancialmente. Este manual proporciona varios ejemplos de medidas aplicadas satisfactoriamente y destaca las ventajas que supone para la seguridad social y la sociedad en su conjunto afrontar el desafío de proporcionar cobertura a los migrantes internos e internacionales.

# 1. Trabajadores migrantes

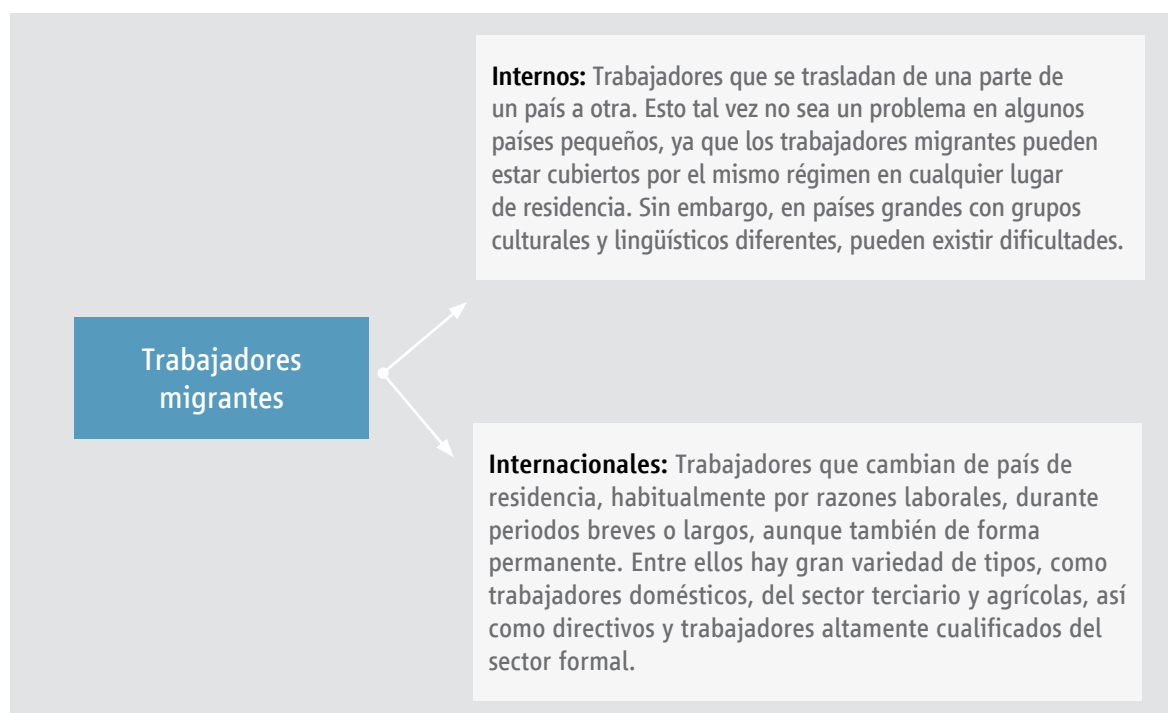
Extender la cobertura de seguridad social a los trabajadores migrantes plantea dificultades. Llevar a cabo avances significativos en la protección de este grupo de trabajadores –parte de los cuales son vulnerables y reciben sueldos bajos, pero otros poseen ingresos altos y educación superior– requiere diseñar medidas políticas apropiadas, acompañadas de esfuerzos en la administración, gestión, coordinación y comunicación. La cuestión política de los trabajadores migrantes suele ser delicada; mientras que algunas de las medidas necesarias son similares a las que deben proteger a los autónomos (AISS, 2012), la comunicación eficaz por parte de las autoridades públicas, no solo a los trabajadores, sino también a la población en su conjunto, es crucial.

Aunque la naturaleza, los niveles y los flujos de trabajadores migrantes son distintos en cada país, existen varias características comunes a estos trabajadores por las que los temas tratados en este manual son relevantes para la mayoría de administraciones de seguridad social. Garantizar la protección de los trabajadores migrantes mediante programas de seguridad social presenta diversas ventajas, que se detallan en esta sección. En la **sección 2**, examinamos algunos de los problemas y obstáculos que plantea la cobertura de los migrantes internos, y proponemos soluciones administrativas y políticas para abordar los problemas y sortear los obstáculos. **La sección 3** revisa dificultades relacionadas con los trabajadores migrantes internacionales, mientras que las conclusiones se exponen en la **Conclusión**. El **anexo** presenta ejemplos de acuerdos bilaterales y multilaterales, así como estudios regionales de casos.

## 1.1. Definición y descripción

Un trabajador migrante es aquel cuya actividad laboral se lleva a cabo fuera de su país o área de origen. Se establece una distinción entre migrantes internos e internacionales. Se considera que el concepto de migrante interno supone un cambio permanente de residencia desde un área geográfica a otra, dentro del mismo país, y puede cubrir situaciones como el traslado desde un área rural a una urbana o de una región de un país a otra. Respecto a la migración internacional, el concepto implica que se cruce una frontera internacional, y el migrante puede definirse como «toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional» (Naciones Unidas, 1990). Para los fines de este manual, consideraremos por separado los dos tipos distintos de trabajadores migrantes, ya que sus características suelen ser distintas y requieren soluciones diferentes. Es cierto que en algunos casos los problemas son similares: por ejemplo, en algunos países grandes, la migración interna puede implicar un desplazamiento de un área lingüística a otra. Con todo, los trabajadores migrantes no son un grupo homogéneo y sus cifras y características varían de país a país.

Figura 1. Definición de los trabajadores migrantes



### 1.1.1. Trabajadores migrantes internos

Para los fines de este manual, los trabajadores migrantes internos se definen como aquellos que trasladan su residencia dentro del país de origen del trabajador. La migración suele tener como motivo la búsqueda de mejores oportunidades de trabajo. Sin embargo, la migración interna también puede deberse a reagrupación familiar, causas relacionadas con el clima (por ejemplo, fenómenos extremos, degradación del entorno, mayor riesgo de inundaciones, etcétera) y razones educativas.

En varias economías emergentes, el enorme aumento de la urbanización y el proceso de transformación económica desde la agricultura a la fabricación han creado una gran demanda de trabajadores en áreas urbanas, provocando así una tendencia migratoria desde el ámbito rural al urbano que se ha intensificado a lo largo de los últimos veinte años. Además, las tasas de fecundidad suelen ser inferiores en las ciudades, lo que exacerba la escasez de mano de obra e intensifica su demanda.

### 1.1.2. Trabajadores migrantes internacionales

Los trabajadores migrantes internacionales son aquellos que trabajan fuera de su país de origen. Como en el caso de los trabajadores migrantes internos, aunque las razones principales para trasladarse a otro país suelen relacionarse con el empleo, pueden existir otras causas, como la reunificación familiar, huir de la persecución política o sufrir discriminación. Es más probable que estos trabajadores se muden a un país con una cultura y un idioma diferentes al suyo; por tanto, es más probable que se encuentren con más obstáculos que los migrantes internos.

### Recuadro 1.1. Migrantes internacionales y consiguiente migración interna

En general, una vez que los inmigrantes internacionales residen en un país de acogida, tienen más propensión a migrar internamente que los ciudadanos nativos. Esta diferencia se atribuye a menudo al hecho de que los migrantes probablemente tengan menores lazos familiares en el país de acogida, pero también se produce porque los tipos de trabajos que llevan a cabo estos migrantes se prestan a mayor movilidad. Los orígenes de los migrantes internacionales también parecen ejercer cierta influencia. En Suiza, la inmigración descendió entre los años 2000 y 2004, pero los inmigrantes a este país se desplazaron más internamente; los trabajadores provenientes de Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos se trasladaban más que los de Italia, España y las repúblicas de la antigua Yugoslavia.

El flujo y las cifras de trabajadores migrantes en un país se ven impulsados por factores de oferta y demanda. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- el nivel de desarrollo económico del país, así como su política industrial y las oportunidades de empleo. La moneda nacional y su fuerza también pueden influir<sup>2</sup>;
- la actitud del país hacia los trabajadores migrantes, incluido el marco normativo (por ejemplo, la exigencia de permisos de trabajo);
- factores culturales y lingüísticos, incluidas las similitudes entre el país de acogida y el de origen;
- conexiones de comunicación y transporte;
- lazos históricos entre países;
- la existencia de acuerdos bilaterales o multilaterales que faciliten el desplazamiento de la mano de obra;
- la relación habitual de flujos migratorios con proyectos únicos (por ejemplo, proyectos de grandes infraestructuras, acontecimientos deportivos). La gestión de estos proyectos puede influir notablemente en la cobertura global de los trabajadores migrantes debido al gran número de estos, la naturaleza temporal de su trabajo y el hecho de que a menudo suelen subcontratarse.

#### 1.1.3. ¿Cuántos migrantes hay?

**Trabajadores migrantes internos.** Uno de los problemas básicos para evaluar el número de migrantes internos es su definición. ¿A cuánta distancia es necesario trasladarse dentro de un país para convertirse en un migrante interno? ¿Cuándo se convierte un traslado temporal en uno permanente?, y cuando esto ocurre, ¿implica que la persona ha dejado de ser un migrante interno?

En este manual, el análisis se centra en la situación de los migrantes internos que ya no están sujetos al mismo régimen de seguridad social, lo que provoca muchas de las dificultades existentes para cubrir a estos trabajadores:

2. La economía de El Salvador se dolarizó en 2001, lo que provocó un entrada mayor de migrantes centroamericanos, sobre todo procedentes de Nicaragua y Honduras.

- *Número de trabajadores migrantes.* El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES, 2013) calcula que 763 millones de personas vivían fuera de su región natal en 2005, cifra que representa aproximadamente el 11 por ciento de la población mundial. Si bien se calculaba que el 40 por ciento de los migrantes internos se encontraba en Asia (282 millones de personas), la cifra era significativa en todas las regiones, con más de 100 millones respectivamente en África, Europa y Latinoamérica, y el Caribe.
- *Flujos de trabajadores migrantes internos.* Cabe preguntarse si el fenómeno de las migraciones internas se está acelerando. Una publicación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES, 2013) calculó que, en 2005, 229 millones de personas vivían en el mismo país, pero en una región distinta a la de cinco años antes. Por tanto, a lo largo de este periodo de cinco años, se calcula que cambió de región el 30 por ciento de los migrantes internos.

**Trabajadores migrantes internacionales.** La cantidad de trabajadores migrantes internacionales es difícil de calcular o determinar, sobre todo cuando gran parte de estos trabajadores se encuentra en el sector informal. Existen unos 232 millones de personas –aproximadamente el 3,2 por ciento de la población mundial– que viven fuera de su país de origen y pueden considerarse migrantes internacionales<sup>3</sup>. Esta cifra ha crecido constantemente durante el último cuarto de siglo, desde 154 millones en 1990 y 175 millones en 2000<sup>4</sup>.

El número de migrantes internacionales en el mundo ha aumentado un 30 por ciento desde 2000, aunque ha habido un relativo enlentecimiento desde 2007. El nivel y la naturaleza de los flujos de migración internacional varían considerablemente a lo largo del tiempo y en cada región. Por ejemplo, la migración Sur-Sur supera hoy en día a la migración Sur-Norte<sup>5</sup>. Mientras Asia y Europa acogen al 60 por ciento de todos los migrantes, el crecimiento en otras regiones ha sido significativo. Otra tendencia interesante es el aumento de la migración Norte-Sur. Por ejemplo, en 2012, cerca de 100.000 ciudadanos franceses emigraron a Argelia, Marruecos o Túnez (Biacabe y Robert, 2014), y entre 25.000 y 30.000 ciudadanos portugueses, a Angola (BBC, 2013).

La naturaleza y el tamaño de los flujos migratorios pueden variar rápidamente como respuesta a desastres naturales y acontecimientos políticos y, a lo largo del tiempo, debido a cambios en las oportunidades económicas. Es probable que el impacto del cambio climático lleve al aumento del número de migrantes en el futuro. En 2008, 20 millones de personas se desplazaron debido a fenómenos meteorológicos extremos, en comparación con 4,6 millones de desplazamientos internos originados por conflictos y violencia durante el mismo periodo. Se estima que, en 2050, entre 25 millones y 1000 millones de personas habrán migrado por motivos relacionados al ambiente, ya sea dentro de sus países o cruzando fronteras, de forma temporal o permanente; el cálculo más citado alcanza los 200 millones<sup>6</sup>.

3. Véase <[www.un.org/en/development/desa/news/population/number-of-international-migrants-rises.html](http://www.un.org/en/development/desa/news/population/number-of-international-migrants-rises.html)>.

4. Véase <[www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45819&Cr=migrants&Cr1#.U57E8RDTgbM](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45819&Cr=migrants&Cr1#.U57E8RDTgbM)>.

5. Para las repercusiones en materia de protección social, véase Hujo y Piper (2010).

6. Véase <[www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-and-climate-change/a-complex-nexus.html#estimates](http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-and-climate-change/a-complex-nexus.html#estimates)>.

## Recuadro 1.2. Trabajadores migrantes en el sur de Asia

En el sur de Asia, 26,7 millones (1,6 por ciento de la población) han emigrado y existen unos 12,2 millones de inmigrantes (0,7 por ciento de la población). Para países como Sri Lanka, Nepal y Bangladés, que registran grandes niveles de emigración (en 2009, se calculaba que un 30 por ciento de esrilanqueses con educación superior había emigrado), las remesas de dinero que los trabajadores migrantes envían a sus casas representan niveles considerables del PIB (22,9 por ciento del PIB en el caso del Nepal).

*Fuente:* Wickramasekara (2011).

El número de trabajadores migrantes en el sector informal es, por definición, difícil de calcular. En 2009, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) calculó el número de estos trabajadores con estatus irregular en 50 millones (PNUD, 2009), cifra que habrá crecido significativamente desde entonces.

### 1.1.4. Beneficios económicos de los trabajadores migrantes

La contribución de los trabajadores migrantes al país de acogida y al de origen es asunto de debate. Entre las ventajas para el país de acogida se encuentran las siguientes:

- Los migrantes aportan una serie de competencias que tal vez sean necesarias. Por ejemplo, en varios países europeos, se necesitan ingenieros y médicos cualificados. En Nueva Zelanda, muchos de los empleados como personal de atención directa son trabajadores migrantes.
- Muchos trabajadores migrantes son emprendedores y pueden aportar conocimientos nuevos o crear negocios que influyan positivamente en la economía del país de acogida.
- El país de acogida se beneficia del hecho de que muchos trabajadores migrantes han finalizado y costado su educación y formación en su país de origen. Los inmigrantes tienden a estar bien formados y a menudo han completado estudios superiores. La tasa de migración de personas, de 25 años o más, con estudios superiores hacia los países de la OCDE<sup>7</sup> es superior al 20 por ciento en Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Camboya, la República del Congo, Guatemala, Nueva Zelanda, Portugal y Viet nam, y superior al 40 por ciento en Barbados, Ghana, el Líbano y Liberia. En el Caribe, más de la mitad de los adultos con estudios superiores suele emigrar (Banco Mundial, 2013b). Una de cada nueve personas nacidas en África que haya completado estudios superiores vivía en un estado miembro de la OCDE en 2010-11 (OCDE-AES, 2013).
- Puede haber un elemento de «autoselección» que influya en la decisión de migrar que toman algunos trabajadores (los individuos que migran tienden a ser más ricos que la población general y, por tanto, disponen de medios financieros que les permiten trasladarse). Sin embargo, esto depende del estatus legal de los trabajadores migrantes: los inmigrantes

7. Todos los datos se refieren al año 2000.

del sector informal, o ilegales, suelen ser especialmente vulnerables y pueden haberse trasladado a través de traficantes, lo que los coloca en situaciones particularmente difíciles.

- Los migrantes suelen trabajar duro; en algunos países, los resultados educativos de los migrantes de segunda generación suelen ser superiores a los de la población nativa (OCDE, 2012). En muchos casos, los migrantes evalúan su propia posición como beneficiada por la migración. Por ejemplo, en el Reino Unido, la proporción de migrantes que se consideraba por encima de la media, o en una buena posición económica, aumentó de aproximadamente un 25 por ciento antes de migrar a más de un 40 por ciento después de haber migrado, mientras que, en Sudáfrica, esta proporción aumentó de solo un 5 por ciento a casi un 50 por ciento (Avato y Koettl, 2010). Además, el intercambio y la comunicación de ideas entre los trabajadores de distintas culturas es un elemento clave de las organizaciones innovadoras.
- El envejecimiento de la población significa que en varios países es probable que escaseen significativamente ciertas competencias. Esto es especialmente cierto en la Unión Europea (UE). En el Reino Unido, se calcula que habrá 13,5 millones de puestos de trabajo vacantes a lo largo de los próximos diez años, pero solo 7 millones de jóvenes para ocuparlos. Aunque la UE espera recibir una cantidad neta de más de 60 millones de inmigrantes a lo largo de los próximos cincuenta años, a este ritmo, necesitará todavía 11 millones más para cubrir la demanda en 2020 (Sinclair, Watson y Beach, 2013).
- Los trabajadores migrantes suelen estar en edad de trabajar y mejoran la situación demográfica del país, lo que repercute positivamente en la financiación de los programas de seguridad social. En Suiza, según un informe de *Economie Suisse* y la Unión Patronal Suiza, los migrantes pagan un 21 por ciento de las cotizaciones de la seguridad social y reciben un 15 por ciento de las prestaciones<sup>8</sup>. En el Reino Unido, los inmigrantes del Espacio Económico Europeo (EEE) han realizado una contribución neta de 25.000 millones de GBP al PIB entre 2000 y 2011, lo que equivale a un 34 por ciento más en concepto de cotizaciones e impuestos que lo que recibieron en prestaciones (The Guardian, 2014). Sin embargo, debería señalarse que en los países con creciente población migrante, existe un efecto temporal, y un análisis de cohortes es el método más apropiado para calcular la contribución neta al sistema de seguridad social.

8. Véase <[www.arbeitgeber.ch/fr/publications/prises-de-position](http://www.arbeitgeber.ch/fr/publications/prises-de-position)>.

### Recuadro 1.3. Impacto demográfico de los trabajadores migrantes

Aparte de los beneficios económicos, de media los inmigrantes son más jóvenes que la población general, por lo que rebajan la edad media de la población. Esto repercute positivamente a corto plazo en la financiación de los sistemas de seguridad social y las finanzas estatales, e influirá en la estrategia de inversiones de fondos de reserva, llevando probablemente a inversiones superiores en activos a largo plazo. La influencia a largo plazo depende de la proporción de inmigrantes que permanezcan en el país de acogida; por ejemplo, si permaneciera un 100 por ciento, el impacto a largo plazo sería sencillamente una demora del envejecimiento de la población. Cuando cierto número de inmigrantes regrese a sus países de origen, el impacto financiero en el sistema de seguridad social dependerá de los beneficios acumulados por estos trabajadores inmigrantes y las cantidades abonadas en forma de prestaciones. Para varios países europeos, la inmigración constituye una proporción significativa de los aumentos de población. En el Reino Unido, donde la población creció en 400.000 personas en 2012, el 61 por ciento fue el resultado de que se registraron 254.400 nacimientos más que muertes durante ese periodo; el restante 39 por ciento del crecimiento corresponde a la migración neta. En Alemania, donde se producen más defunciones que nacimientos, se registró un aumento de 166.000 en la población debido a niveles significativos de inmigración neta, de unos 300.000.

*Fuentes:* Oficina Nacional de Estadística (2013); Koch (2013).

Para el país de origen, las ventajas suelen girar alrededor de la cuantía de remesas de dinero recibidas, que tienen un impacto positivo e indirecto sobre la economía (por ejemplo, sacar a los familiares de la pobreza, reduciendo así la necesidad y el coste de la intervención gubernamental, y el uso de tales remesas para fomentar nuevos negocios, etcétera). Las remesas enviadas a los países en desarrollo alcanzaron 372.000 millones USD en 2011, un aumento del 12 por ciento en comparación con 2010 (Ratha y Silwal, 2012), y, para algunos países, las remesas representan más del 10 por ciento del PIB. En muchos casos, las remesas desde un país de acogida son superiores al nivel de ayuda directa que el país de acogida paga al país de origen, ayuda que cada vez resulta más condicional.

A nivel del país, tales remesas desempeñan un papel estabilizador importante en el desarrollo económico de los países de origen, y suelen ser la principal fuente de divisas extranjeras. Con respecto a las Filipinas, más de dos millones de filipinos trabajan en el extranjero, y las remesas representan más del 10 por ciento del PIB. En los Estados Unidos hay más de 1.165 millones de trabajadores filipinos; en Canadá, 280.000, y más de 100.000 en Japón y Australia, respectivamente (Capulong, 2012).

### Recuadro 1.4. Migrantes y remesas de dinero – El Salvador

La importancia de los pagos recibidos de los salvadoreños que trabajan en el extranjero es esencial para la economía de El Salvador. Un 21 por ciento de todos los hogares dice recibir remesas de un familiar que vive en el extranjero (según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2010). Según el Banco Central de Reserva, en 2010 los salvadoreños enviaron cerca de 3.500 millones USD al país en forma de remesas familiares. Los ingresos fiscales, a través del IVA pagado por las remesas, alcanzaron unos 431,1 millones USD, equivalente al 28,6 por ciento del IVA total recaudado en El Salvador.

*Fuente:* Flores (2013).



### 1.1.5. Dificultades planteadas y repercusiones financieras y administrativas por extender la cobertura

Detallar las dificultades relacionadas con los trabajadores migrantes, tanto para el país de origen como el de acogida, excede el alcance de este manual, excepto en lo que incumbe a los objetivos de cobertura por parte de los sistemas de seguridad social. Sin embargo, el enfoque de los sistemas de seguridad social para cubrir a los trabajadores migrantes debe ser coherente con objetivos políticos y propósitos más amplios respecto de los trabajadores migrantes. A pesar de las ventajas para los países de origen y de acogida que hemos descrito anteriormente, la migración también plantea ciertas dificultades; por ejemplo, para el país de acogida, en lo que concierne a la integración y, para el país de origen, respecto a una «fuga de cerebros», cuando las personas muy cualificadas abandonan su país natal. Esto puede representar un problema particularmente en los sectores donde hay escasez de trabajadores cualificados (como atención sanitaria, ingeniería, educación, etcétera).

Otro desafío particular es la reintegración de los trabajadores migrantes que regresan a sus países. Estos trabajadores suelen tener dificultades para encontrar empleo cuando vuelven a su país de origen; probablemente porque han perdido contactos e información. Además, puesto que muchos trabajadores migrantes pueden perder sus empleos durante las crisis económicas, un flujo creciente de estos trabajadores que retornan conduce a un aumento de la oferta de mano de obra en un momento en que probablemente, también la economía del país de origen se encuentre en crisis. Un informe del Banco Asiático de Desarrollo (BAD) examinó la situación durante la crisis de 2009 en Asia y halló que la mayoría de los trabajadores que regresaban lo hacían a causa de la pérdida de empleo (55 por ciento para los indonesios y 56 por ciento para los filipinos), y que más mujeres que hombres afrontaban dificultades en el regreso, entre ellas, la de encontrar un trabajo (BAD, 2013).

El impacto de las remesas enviadas a los familiares de los trabajadores migrantes se analiza cada vez más. Si bien son claramente importantes para estas familias, tales pagos suelen usarse sobre todo para el consumo o para cubrir gastos de educación. Existe cierta controversia sobre si las remesas contribuyen activamente al desarrollo del país. Además, no contribuyen directamente a financiar los sistemas de seguridad social; ya que dichos pagos suelen estar exentos de cotización a la seguridad social (aunque a menudo estén sujetos a otros impuestos que pueden contribuir directa o indirectamente a la financiación de la seguridad social).

La otra repercusión clave de la migración se relaciona con el posible impacto de los trabajadores inmigrantes en los salarios. El análisis económico clásico y los estudios empíricos indican una presión a la baja sobre los salarios reales. Esto se ha calculado como una disminución del 3,5 por ciento en Canadá y del 2,7 por ciento en Noruega. Borjas (2013) cita cálculos según los cuales, en el caso de los Estados Unidos, el impacto neto de la inmigración es positivo, pero pequeño, y procede de una transferencia efectiva de los trabajadores a los empleadores; mientras que los trabajadores pierden el equivalente al 2,8 por ciento del PIB, o 400.000 millones USD, los empleadores disfrutan de una ganancia calculada en 3,0 por ciento del PIB, o 430.000 millones USD, lo que produce una ganancia neta de aproximadamente 30.000 millones USD anuales o aproximadamente 110 USD por cada persona nativa.

Por último, otra complicación es que la migración amplía la heterogeneidad en la población activa, lo que aumenta las dificultades para garantizar la cobertura y perjudica el sentimiento de solidaridad entre los trabajadores cubiertos. Como observa Clegg (2013), «la creciente diversidad étnica, religiosa y lingüística de la población activa en los países europeos como resultado del aumento de flujos migratorios socavarán simultáneamente los sentimientos de identidad compartida en las sociedades europeas, lo que acrecentará un «patrioterismo del bienestar» o disminuirá el apoyo a la redistribución más generalmente».

### 1.1.6. Impacto de la «crisis» sobre los flujos de trabajadores migrantes y su situación

La cantidad de migrantes se ha duplicado en los últimos 25 años, pero los flujos varían considerablemente y dependen de diversos factores.

Las turbulencias económicas en muchos lugares del mundo desde 2008 han ejercido una influencia significativa en la cantidad, los flujos y las características de los trabajadores migrantes, sobre todo en regiones con gran variación de rendimiento económico. El ejemplo de la Unión Europea refleja los determinantes de estos flujos.

En 2011, unos 3,2 millones de personas inmigraron a uno de los 27 Estados miembros de la UE; este número incluye 1,7 millones de personas provenientes de países que no pertenecen a la UE y 1,5 de personas de otro país miembro. Mientras España registró la mayor emigración neta, superior a 500.000 personas (Comisión Europea, 2013), también recibió más de 450.000 inmigrantes. En la UE en su conjunto, la cifra total de la población nacida en el extranjero asciende a unos 33 millones (aproximadamente un 6,4 por ciento de la población total).

En Asia, podría afirmarse que el efecto de la crisis sobre los trabajadores migrantes es todavía más crítico, dada la importancia de los flujos migratorios y las remesas enviadas por los trabajadores en el exterior para las economías nacionales. Más de la mitad de las remesas enviadas en 2010 a países de rentas bajas y medias se dirigió a Asia oriental y el Pacífico, y el sur de Asia (Banco Mundial, 2013a).

Durante las crisis económicas, los migrantes suelen ser los primeros en percibir sus efectos. Como resultado de la recesión que se desató en 2008, varios países de acogida, incluidos Australia, Canadá, los estados miembros de la UE y los Estados Unidos, endurecieron la normativa o redujeron las cuotas con objeto de disminuir el número de trabajadores inmigrantes. Por ejemplo, Italia y España redujeron el número de permisos de trabajo y Australia redujo temporalmente las cuotas de inmigrantes. En febrero de 2014, el 50,3 por ciento de los votantes suizos aprobó en un referéndum nacional una iniciativa para limitar los flujos de trabajadores inmigrantes.

Sin embargo, a pesar de estas restricciones, algunas de las cuales se han revocado, el número de trabajadores migrantes y las transferencias de remesas han permanecido constantes o han aumentado. Por ejemplo, según el BAD, las remesas económicas a las Filipinas en dólares estadounidenses procedentes de trabajadores migrantes aumentaron en más de un 20 por ciento entre 2008 y 2011 (BAD, 2013).

En Latinoamérica y el Caribe, se calcula que las remesas todavía siguen por debajo de los niveles de 2008; las estimaciones indican pagos por valor de 61.000 millones USD en 2011, en comparación con 64.900 millones USD en 2008 (Flores, 2013).

### 1.1.7. Futuros niveles de migración

Uno de los mayores obstáculos para cubrir a los trabajadores migrantes es la dificultad para calcular los niveles futuros de flujos de migración y las características de estos trabajadores. Esto complica la planificación de la capacidad administrativa y exige flexibilidad por parte de las instituciones de seguridad social. Aunque los niveles de migración aumentan en general, la crisis ha demostrado que los flujos de inmigración y emigración pueden variar rápidamente. Por tanto, es difícil calcular los cambios futuros, pero es probable que continúen los factores que conducen al aumento de la migración: viajes y comunicaciones baratos, el efecto de la globalización, mercados de trabajo flexibles y la influencia de las instituciones de seguridad social para facilitar el movimiento de la mano de obra, por ejemplo a través de acuerdos bilaterales y multilaterales.

Un impacto decisivo que es difícil de calcular y cuantificar es el del cambio climático sobre la migración. Se han realizado muchos estudios acerca de los niveles probables de «refugiados del cambio climático», o aquellos obligados a desplazarse a otra región o país debido a los cambios actuales y futuros en el ambiente donde viven y trabajan.

Si bien los ejemplos más obvios son los de las islas de poca altitud en el Pacífico y el Índico, como las Maldivas y Vanuatu, la frecuencia creciente y el impacto de los fenómenos extremos y la subida de los niveles del mar exacerbada por la actividad humana llevarán probablemente a flujos migratorios considerables desde varios países en las próximas décadas.

El sitio web de la Organización Internacional para las Migraciones<sup>9</sup> sugiere que el número de personas que se prevé desplazado debido al cambio climático y la degradación medioambiental hacia 2050 se multiplicará por un factor de 40 (entre 25 millones y 1.000 millones). Las cifras dependerán de la evolución del cambio climático y las respuestas políticas. Lo que resulta claro es que los efectos serán drásticos, particularmente sobre las poblaciones más vulnerables.

Aunque los niveles de migración interna se ven afectados por factores similares, las políticas gubernamentales y los factores económicos locales y demográficos también influirán en los niveles de migración.

## 1.2. Definir la extensión de la cobertura de seguridad social

La extensión de la cobertura de seguridad social a los trabajadores migrantes incluye tres aspectos:

- un aumento en el número de personas protegidas por los programas existentes de seguridad social (por ejemplo, un aumento de un millón a dos millones de trabajadores migrantes efectivamente cubiertos);

9. Véase <[www.iom.int/cms/climateandmigration](http://www.iom.int/cms/climateandmigration)>.

- un aumento en la variedad de prestaciones proporcionadas (por ejemplo, la disposición del seguro de desempleo para trabajadores autónomos ya cubiertos por prima de fallecimiento);
- un aumento en el nivel de prestaciones (por ejemplo, un aumento en el nivel de prestaciones de vejez otorgadas, del 2 al 40 por ciento del sueldo medio).

Aunque en teoría los dos primeros aspectos son el objetivo principal de los esfuerzos para mejorar la cobertura, uno de los problemas principales relacionados con la protección de los trabajadores migrantes es que para muchos de quienes están cubiertos, a pesar de una trayectoria profesional completa, la prestación final no es suficiente para satisfacer sus necesidades. Algunos países proporcionan cobertura de seguridad social a los trabajadores migrantes con distintos criterios, con prestaciones a menudo más bajas para ellos (es probable que se excluya a los trabajadores migrantes activos en el sector informal). Por tanto, algunas de las soluciones propuestas para este problema (véase la [sección 2](#)) también se relacionan con la suficiencia de las prestaciones.

Dadas las características de los trabajadores migrantes, sobre todo la fragmentación de las historias laborales y la cobertura para prestaciones de riesgo a corto plazo (como prestaciones monetarias por fallecimiento y prestaciones por enfermedad), los problemas son distintos que en el caso de las prestaciones a largo plazo, sobre todo en el caso de la jubilación, que no solo se acumulan a lo largo del tiempo, sino que dependen de la historia de cotización de un individuo o de su expediente laboral. Para las primeras, la elegibilidad suele depender del estatus contributivo actual de la persona afectada (posiblemente con un periodo de espera); en teoría es más fácil extender la cobertura para estas prestaciones. También se interpretan a menudo como una prioridad más inmediata para las personas. Las prestaciones a más largo plazo, como las jubilaciones o gratificaciones por terminación de servicio, plantean mayores dificultades, que se recogen más adelante en este manual.

### 1.3. La importancia de extender la cobertura a los trabajadores migrantes

Existen diversas razones por las que es importante que los trabajadores migrantes estén cubiertos por los sistemas de seguridad social:

- **Protección del individuo y la familia.** Los sistemas de seguridad social protegen a las personas de los riesgos del mercado de trabajo y del ciclo vital. Sin ella, las personas no dispondrían de esta protección, ya sea porque deciden no asegurarse, o bien porque tal cobertura no es asequible o no está disponible. Sin embargo, para los trabajadores migrantes esta necesidad es aún mayor, porque a menudo están solos, sin familia, trabajando en un entorno nuevo y extraño, y tal vez no dispongan de información, círculos sociales y apoyo informal. Por lo tanto, la protección de estos trabajadores constituye una parte esencial de un sistema de seguridad social basado en derechos.

- **Respaldar políticas para estimular la migración.** Dadas las ventajas para las sociedades que se han expuesto en la **sección 1.1**, la cobertura de seguridad social no solo sirve para atraer trabajadores migrantes, sino también para garantizar que estos sean productivos, que sus familias estén protegidas y que cualquier interrupción de la vida laboral se reduzca al mínimo, y así contribuir a la consecución de objetivos más amplios en el ámbito económico y del mercado de trabajo.
- **La cohesión social** se intensifica mediante un sistema de seguridad social que cubra efectivamente al mayor número posible de personas, incluidos los trabajadores migrantes, frente a los riesgos. Tratar con equidad y justicia a todos los trabajadores, así como garantizar que no haya sectores marginalizados en la población, reduce las desigualdades y, a su vez, los conflictos y tensiones sociales.
- **Facilitar el desarrollo económico** proporcionando seguridad de ingresos a los individuos. Al cubrir el riesgo de enfermedades breves, por ejemplo, el sistema de seguridad social protege de sobresaltos el desarrollo empresarial de los trabajadores autónomos. Al contar con el acceso a las prestaciones por enfermedad, el trabajador autónomo que cae enfermo no necesita liquidar su negocio; el acceso a prestaciones temporales por desempleo puede resguardar el negocio contra los sobresaltos económicos.
- **Equidad y apoyo público.** Es importante que los trabajadores que realicen los mismos tipos de trabajo sean tratados por igual. Así pues, eximir a los trabajadores migrantes del pago de las cotizaciones de seguridad social puede parecer injusto para la población general. Por lo tanto, garantizar que estos trabajadores están protegidos por la seguridad social y, lo que es muy importante, que contribuyan al costo de la cobertura, desestima el posible sentimiento de que ciertos individuos se aprovechan del sistema. Esto es fundamental en el caso de los trabajadores migrantes con ingresos medios o altos, a quienes probablemente se considerará capaces de aportar la contribución correspondiente a la seguridad social.
- **Economías de escala.** Cuanto mayor sea el número de personas cubiertas, tanto más rentable puede volverse la administración de la seguridad social, y tanto más robusta será la financiación de las prestaciones frente a las perturbaciones económicas.
- **Movilidad de los empleados.** Incluir a los trabajadores migrantes en la seguridad social facilita su movilidad (interna e internacional). A nivel interno, esto es importante para garantizar la mayor adecuación posible entre la oferta y la demanda de empleo. A nivel internacional, la inclusión también puede contribuir a los intentos de desarrollar áreas de libre mercado (por ejemplo, la Unión Europea, Mercosur), donde el movimiento libre de la mano de obra es un derecho o un objetivo.
- **Reducir la explotación de los trabajadores.** Los trabajadores migrantes suelen estar activos en el sector informal, a menudo lejos de sus hogares, y tienen acceso limitado a mecanismos de apoyo más amplios. La seguridad social puede funcionar como un instrumento eficaz para reducir la explotación y el abuso mediante la formalización del ejercicio del trabajo, y para ofrecer diversos servicios de ayuda al individuo. Las mujeres, específicamente las trabajadoras domésticas, los trabajadores en la economía informal,

los jóvenes, los trabajadores migrantes temporales y los trabajadores migrantes con estatus irregular son grupos particularmente vulnerables.

- **Formalización del mercado de trabajo.** La cobertura de seguridad social se relaciona estrechamente con el acercamiento de los trabajadores migrantes a la economía formal, lo que lleva a mayor recaudación de impuestos y a una reducción en el número de trabajadores sin la protección de la normativa de seguridad y salud en el trabajo. En principio, el trabajo en la economía formal debería contribuir a la reducción de la pobreza y de la precariedad de los empleos. Sin embargo, existen límites a la «formalización» de todo el trabajo «formalizable».
- **Acceso a seguros, instrumentos de ahorro y otros servicios.** A menudo, los trabajadores migrantes carecen del mismo acceso a los productos complementarios del mercado financiero, como seguros de vida o fondos de pensiones, que los trabajadores nacionales, no migrantes. Esto puede deberse a falta de conocimiento, barreras lingüísticas o al hecho de que los proveedores de servicios financieros no consideran atractivos (o fiables) a estos trabajadores.
- **Cuestiones legales y de reputación.** Las condiciones y la cobertura de los trabajadores migrantes pueden revestir mucha importancia para la reputación de un país, sobre todo cuando están relacionadas con acontecimientos culturales o deportivos con alto perfil internacional. Además, donde estos trabajadores trabajan directa o indirectamente para empresas multinacionales, la amenaza de acciones legales contra el empleador puede provocar que se reduzca la inversión extranjera en el país, así como otros problemas colaterales.

### Recuadro 1.5. Migración y género

En varios países, la mayoría de los trabajadores emigrantes son mujeres, y a menudo ocupan empleos mal pagados del sector informal. En 2009, en Indonesia solo el 18 por ciento de todos los emigrantes eran hombres; en el sector formal, los hombres constituían más del 75 por ciento de los trabajadores y solo el 5 por ciento del sector informal (BAD, 2013). Las trabajadoras migrantes padecen mayor riesgo de discriminación, explotación y abusos que sus equivalentes varones. Existen varias razones por las que las mujeres trabajadoras migrantes sufren un riesgo mayor:

- puede que se encuentren en un país donde la discriminación hacia las mujeres que trabajan sea habitual;
- suelen trabajar en actividades del sector informal y, por tanto, reciben menos protección que los trabajadores (habitualmente varones) del sector formal;
- quizá no tengan cerca a su familia o, como trabajadoras «dependientes», tal vez tengan menos derechos que su cónyuge.

## 1.4. Limitaciones para extender la cobertura a los trabajadores migrantes

Las principales limitaciones para extender la cobertura a los trabajadores migrantes son las siguientes:

- **Costo.** Ya se financien los programas de seguridad mediante cotizaciones o mediante impuestos, existen costos implicados en la cobertura de los trabajadores migrantes. Sin embargo, en muchos casos los trabajadores migrantes aportan más de lo que reciben. Esto es así incluso en el caso de los programas de seguridad social financiados total o parcialmente mediante la recaudación de impuestos, ya que los trabajadores migrantes contribuyen a la financiación de estos a través de, por ejemplo, impuestos al consumo. Las dificultades de cobertura respecto a los trabajadores migrantes del sector informal son las mismas que para los trabajadores del sector informal en su conjunto.
- **Costos administrativos.** A menudo, los esfuerzos para cubrir a los trabajadores migrantes han de adaptarse, y tal vez se encarezcan por cada persona cubierta. Como muchos trabajadores migrantes reciben salarios bajos, el costo por cantidad cotizada es relativamente alto, un factor que puede ser especialmente importante en países con limitaciones en las finanzas públicas y del sistema de seguridad social.
- **Percepción negativa de los efectos de la migración en la opinión pública del país de acogida.** Proteger a los trabajadores migrantes suele ser una cuestión delicada en términos de opinión pública, sobre todo en épocas económicamente difíciles, cuando las actitudes hacia los trabajadores migrantes tienden a empeorar. Esto puede deberse a los efectos adversos cuantificables de la migración, como la disminución de salarios y, en ejemplos más anecdóticos y ocasionales, conflictos relacionados con la sustitución de trabajadores nativos por mano de obra inmigrante más barata, y casos en los que se percibe que los trabajadores migrantes «se aprovechan» del sistema de seguridad social de un país. La conciencia creciente del tráfico de inmigrantes y de sus efectos negativos, que a menudo son dramáticos, ha iniciado el debate sobre si proporcionar protección social estimula la llegada de otros trabajadores ilegales.
- **En Europa, varios ejemplos relacionados con trabajadores desplazados, la elegibilidad de los trabajadores migrantes para las prestaciones y casos de dumping social han puesto en acción a los responsables de la formulación de políticas<sup>10</sup>.** A pesar de que existe una gran cantidad de razones imperiosas para cubrir a los trabajadores migrantes, puede que sea necesario entablar una comunicación efectiva sobre la importancia de este asunto para la sociedad. Al mismo tiempo, la población del país de acogida debería considerar justo el acceso a la cobertura de prestaciones.

10. Se calcula que existen 210.000 trabajadores desplazados en Francia, un aumento de aproximadamente 23 por ciento respecto a 2012 y casi cinco veces más alto que en 2006; véase Russell (2013). Estos trabajadores están cubiertos respecto a los pagos de seguridad social bajo el régimen de su país de origen, lo que en muchos casos significa costes salariales considerablemente inferiores, incluso cuando reciben el mismo sueldo que sus colegas franceses. Además, se han observado abusos, lo que lleva a ejercer mayor presión en la aplicación de las leyes relacionadas con estos trabajadores; véase Cheyvalle (2013).



### Recuadro 1.6. Residencia habitual y derecho de los trabajadores migrantes a las prestaciones de seguridad social en la Unión Europea

En la Unión Europea, la elegibilidad de los trabajadores migrantes para recibir prestaciones depende de si un migrante es considerado como «residente habitual». Los criterios que se emplean para evaluar lo anterior incluyen el estatus familiar, la duración de la estancia, las fuentes de ingresos familiares, el historial laboral y dónde paga impuestos el trabajador. La legislación actual de la UE permite a sus ciudadanos buscar trabajo en otro país durante 90 días. Durante este periodo, no tienen derecho a pedir prestaciones de seguridad social, y si no encuentran trabajo, deben volver a su respectivo país de origen. Como respuesta a la opinión pública negativa en algunos Estados miembros respecto a los derechos de los trabajadores migrantes, la UE ha publicado una guía para evaluar este criterio (Comisión Europea, 2014).

Otra cuestión relacionada es la de los trabajadores desplazados. Una directiva de la UE que data de 1996 establece que, mientras los trabajadores desplazados deben cumplir la legislación laboral del país de acogida, sus empleadores paguen cotizaciones de la seguridad social en el país de origen. Esto puede crear, y ha creado, lo que se conoce como dumping social, debido a la gran disparidad de estos costos entre los distintos países de la UE y, por tanto, el incentivo para que los empleadores recurran a estos trabajadores cuando existe presión creciente sobre los costos de mano de obra. Por ejemplo, se calcula que en Francia el número de estos trabajadores ha crecido veinte veces entre 2001 y 2012 (Ricard, 2013). Esto ha llevado tanto a cambios en la legislación nacional como a propuestas de medidas a nivel europeo para abordar abusos del sistema actual. Sin embargo, la dificultad consiste en equilibrar las distintas demandas de garantizar acuerdos flexibles de seguridad social cuando los trabajadores cambian de país y de garantizar que las opciones posibles de que disponen empleadores y empleados no provoquen una competencia desleal:

- **Efectos adversos de la migración en los países de origen.** Los trabajadores migrantes a menudo están bien cualificados y pueden suponer una pérdida económica para el país de origen. Esto resulta particularmente dramático en servicios básicos como la asistencia sanitaria, donde la disponibilidad de trabajadores formados y cualificados es decisiva para el país de origen. Se calcula que actualmente faltan unos 4 millones de trabajadores sanitarios en todo el mundo, incluido un millón en África, donde las necesidades suelen ser superiores. Sin embargo, una proporción significativa de trabajadores sanitarios en las economías más ricas procede de Asia y África; la formación de estos trabajadores se ha pagado en su país de origen.
- **Dificultad de aplicar las mismas condiciones (por ejemplo, elegibilidad) a los trabajadores migrantes.** Por ejemplo, las prestaciones sujetas a la verificación de recursos, donde la elegibilidad para las prestaciones y el nivel de prestaciones que debe pagarse se evalúan según la situación financiera del hogar, son difíciles de administrar. Esto se debe al problema de obtener información respecto a la situación financiera de la familia del migrante que reside en otro país.



Los sistemas más maduros de seguridad, que se desarrollaron antes de que los flujos de trabajadores migrantes se volvieran considerables, a menudo se han enfrentado a las mayores dificultades para adaptarse, debido a los cambios significativos que se requieren en el diseño de las prestaciones, la financiación y las prácticas administrativas y de gestión.

## 1.5. ¿Cobertura bajo regímenes generales o planes dedicados a los trabajadores migrantes?

Las iniciativas de extensión de la cobertura para los trabajadores migrantes varían considerablemente según los países y si se trata de migrantes internos o internacionales.

### 1.5.1. Migrantes internos

En el caso de los migrantes internos, la planificación debe reflejar el hecho de que estos trabajadores a menudo tienen empleos en el sector informal y una mayor cantidad de empleadores. Además, puede que, al migrar, estos trabajadores cambien de sector económico (por ejemplo, de la agricultura a la fabricación). Las mayores dificultades proceden de una de las siguientes tres situaciones:

- Cuando se supone que un trabajador está cubierto bajo distintos regímenes al migrar (por ejemplo, en un país donde existan regímenes separados para las áreas rurales y urbanas);
- cuando un trabajador migrante trabaja en el sector informal;
- cuando un migrante cambia de estatus laboral (por ejemplo, de empleado a autónomo).

Aunque la práctica varía, habitualmente los migrantes internos estarían cubiertos bajo regímenes existentes para trabajadores no migrantes. El principal problema se produce cuando existen regímenes diferentes en distintas partes del país o para diferentes sectores (por ejemplo, regímenes para trabajadores rurales y para trabajadores urbanos), y donde existen dificultades respecto a la movilidad de los derechos adquiridos y la posibilidad de transferirlos. Esta cuestión se trata en la [sección 2](#) de este manual.

### 1.5.2. Migrantes internacionales

En el caso de los migrantes internacionales, el planteamiento suele ser incluir a estos trabajadores en regímenes existentes cuando sea posible, pero sujetos a ciertos criterios; por ejemplo, un periodo mínimo de espera para garantizar que los trabajadores migrantes durante breve tiempo sigan cubiertos por el sistema de su país de origen. En realidad, dadas las características tan diversas de los trabajadores migrantes, existen distintas aproximaciones que reflejan la distinta situación de los migrantes y que pueden tener en cuenta la posible existencia de acuerdos bilaterales o multilaterales:

- **Inclusión en el régimen principal de seguridad social del país de acogida.** Este enfoque tal vez también exija implantar medidas administrativas de apoyo y cambiar las normas para la concesión o los requisitos de servicio mínimo. Este enfoque garantiza coherencia y equidad entre los trabajadores que desempeñan los mismos empleos y permite que los migrantes estén cubiertos, en cuanto a prestaciones, en un país donde a menudo permanecen más tiempo del previsto. Las

desventajas son una posible fragmentación de los derechos ligados al servicio; de ahí la necesidad de una base legal y medidas administrativas para apoyar a los trabajadores migrantes cuando se trasladen de país, así como de aumentar la cantidad de trabajo administrativo para los países de acogida (por ejemplo, en relación con los requisitos de documentación).

- **Un régimen aparte para todos los trabajadores migrantes.** En una disposición así, las modalidades y condiciones serían comunes a todos los trabajadores migrantes. Aunque algunos países de acogida siguen esta aproximación para ciertos sectores de la población activa que contienen cifras significativas de trabajadores migrantes internacionales (por ejemplo, trabajadores autónomos o del sector informal), rara vez se sigue en los casos en que los trabajadores migrantes son asalariados. En los casos en que los países de acogida excluyen a los trabajadores migrantes, el país de origen puede establecer un régimen voluntario dedicado solamente a los trabajadores migrantes (un ejemplo es El Salvador).
- **Inclusión en el sistema de seguridad social del país de origen.** Para los trabajadores migrantes que permanecen en el país de acogida durante un periodo limitado, existen ciertas ventajas en permanecer en el sistema del país de origen. Entre ellas se encuentran la continuidad del servicio, unos niveles de prestaciones relacionados con las necesidades de la familia y del individuo, y menos administración, sobre todo cuando hay frecuentes cambios de país. Normalmente, los acuerdos bilaterales y multilaterales establecen las condiciones y regulaciones en estas circunstancias.

### 1.5.3. Obstáculos relacionados con los migrantes autónomos (del sector formal e informal)

Ciertos obstáculos relacionados con los trabajadores autónomos, detallados en el primer manual de esta serie (AISS, 2012), también pueden aplicarse a los trabajadores migrantes autónomos. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- dificultades relacionadas con el acceso a las prestaciones y la solución de problemas administrativos;
- declaraciones de ingresos por valor inferior al obtenido y problemas con el cumplimiento<sup>11</sup>;
- limitaciones a causa de ingresos bajos y variables, y el problema de la doble cotización;
- falta de incentivo, selección adversa y riesgos morales;
- falta de confianza en la seguridad social;
- desconocimiento de los derechos a prestaciones;
- prestaciones inadecuadas.

Para obtener más detalles acerca de estos obstáculos y las soluciones propuestas, véase el Manual sobre la extensión de la cobertura de seguridad social a los trabajadores por cuenta propia (AISS, 2012).

En la **sección 3** se especifican más detalles de las diferentes aproximaciones.

11. Uno de los problemas para incluir a los trabajadores migrantes autónomos es la dificultad de evaluar el salario con fines de determinar la cotización y las prestaciones. Los enfoques debatidos incluyen utilizar un sueldo teórico (por ejemplo, el de China), relacionar las prestaciones con las cotizaciones pagadas, aumentar el cumplimiento o recaudar cantidades de cotización teóricas para estimular la participación y para simplificar los procedimientos administrativos.

## 2. Trabajadores migrantes internos

Esta sección examina los distintos obstáculos o limitaciones a la cobertura para migrantes internos, así como las posibles medidas y soluciones para superarlos.

La **sección 3** examina los obstáculos relacionados con los trabajadores migrantes internacionales.

### 2.1. Obstáculos a la extensión de la cobertura a los trabajadores migrantes internos y soluciones que se plantean

Aparte de cuestiones relacionadas con los trabajadores autónomos en los sectores informal y formal, a las que nos hemos referido en la **sección 1.5.3**, los principales obstáculos planteados para la cobertura de estos trabajadores tienen que ver con la armonización y coordinación entre distintos regímenes. Por ejemplo, cuando un trabajador que ha estado activo previamente en el sector agrícola, en un área rural, se traslada a un empleo de construcción en un área urbana, a menudo esto implica cambiar el régimen de cobertura. Otros problemas están relacionados con la importancia de proteger a la familia del trabajador (que podría haber permanecido en la región de origen del mismo), el acceso a información, las barreras idiomáticas y culturales, y la garantía de que las prestaciones sean adecuadas.

#### 2.1.1. Problemas relacionados con la cobertura en diferentes regímenes de seguridad social (por ejemplo, regímenes diferentes por región, profesión u otra categoría)

En varios países, sobre todo en aquellos cuya constitución prevé que se organicen territorialmente como federación, las normas de los regímenes, los niveles de las prestaciones y las contribuciones difieren según las regiones. También pueden existir regímenes diferentes para áreas rurales y urbanas o según el sector (por ejemplo, los trabajadores agrícolas pueden estar cubiertos de forma distinta a quienes trabajen en la industria). Esto influye sobre la movilidad de las prestaciones y la fragmentación de los derechos; también plantea implicaciones administrativas para gestionar los distintos derechos a prestaciones. Por tanto, la falta de coordinación administrativa entre regímenes distintos obstruye la movilidad de los trabajadores, por ejemplo si las administraciones deben pedir a los trabajadores que vuelvan a enviar documentación, si las administraciones ignoran derechos acumulados previos, y si los consiguientes atascos en los cálculos de las prestaciones afectan a los pagos puntuales de ellas.

Los principales problemas relacionados con este obstáculo se enumeran a continuación:

- Diferentes estructuras de prestaciones. El diseño del régimen tal vez difiera en lo siguiente:

- la estructura de las prestaciones (por ejemplo, prestación definida comparada con cotización definida);
  - la fórmula de cálculo de las prestaciones (por ejemplo, tasas de acumulación distintas);
  - las edades normales y tempranas de jubilación;
  - las tasas de cotización.
- Falta de reconocimiento de derechos por servicios anteriores en otros regímenes o tratamiento desigual de tales derechos (por ejemplo, plazos de adquisición de derechos relativamente largos).
  - Obstáculos para la transferencia de prestaciones de jubilación acumuladas desde un régimen al otro.
  - La falta de coordinación administrativa.

**Soluciones planteadas.** En esta sección examinamos un conjunto de soluciones a las dificultades y obstáculos específicos de los trabajadores migrantes internos. Algunos de estos temas son examinados también en la **sección 3** con respecto a los trabajadores migrantes internacionales.

- **La armonización de los planes de prestaciones** pretende garantizar que el cambio de régimen sea lo más sencillo posible, y que la transferencia de prestaciones o el reconocimiento de la cuantía de las prestaciones sean objetivos. Esto no supone que el diseño de los regímenes de pensiones tenga que ser el mismo —es más, muchas veces, está justificado que no lo sea—, sino que exista coherencia en el diseño y suministro de prestaciones para facilitar el movimiento de los trabajadores. Esto se aplica al tipo de diseño de prestaciones (por ejemplo, la cotización definida o el fondo de previsión tienden a prestarse más fácilmente al cálculo y la transferencia de las prestaciones), si los regímenes están financiados y otras normas, como por ejemplo las edades para una jubilación normal o anticipada.

Si bien la coherencia es más fácil de alcanzar en sectores o profesiones similares, un área crucial es la de la migración de zonas rurales a zonas urbanas. Para facilitar la movilidad, las estructuras de prestaciones en los regímenes rurales y urbanos deberían ser coherentes. En la práctica, sin embargo, este objetivo puede resultar difícil de lograr. La dificultad estriba en que los trabajadores rurales y urbanos tienen características distintas, lo que justifica un enfoque diferente, sobre todo si la estructura de prestaciones es compleja. Simplificar la estructura de prestaciones hace que el proceso sea más fácil de administrar y es muy probable que mejore la comprensión de los miembros con respecto a las prestaciones que percibirán y que, si es necesario, podrán transferir cuando cambien de régimen. Para el régimen de destino, también es más fácil evaluar derechos por servicios anteriores<sup>12</sup>. Otro obstáculo es que se usen cálculos aproximados (por ejemplo, para los ingresos estimados) en un régimen rural, pero no en un régimen urbano, lo que puede complicar la determinación de los derechos acumulados por servicios anteriores.

- **Formalizar las prestaciones por retiro anticipado y el reconocimiento de estas por**

12. Algunos regímenes que han cambiado al suministro de prestaciones en función de una cotización definida (CD) han insistido en que el cálculo y la transferencia de derechos por servicios anteriores resulta mucho más fácil tras el cambio.

**el régimen receptor.** Esto puede lograrse mediante distintas estrategias: un sistema de transferencias que refleje los derechos adquiridos por los servicios prestados y que «compre» crédito en el régimen receptor o un cálculo de una pensión diferida. El primer enfoque exige una base compartida para determinar la prestación acumulada en el primer régimen, el crédito en el nuevo régimen si se hace una transferencia y una armonización general de la normativa para las transferencias de entrada o salida. La alternativa de un cálculo y reconocimiento de una pensión diferida también requiere un sistema y procedimiento de cálculo adecuado de los derechos.

En regímenes con algún elemento de cotización definida o cotización hipotética definida, la determinación de las prestaciones por retiro es más directa. Cuando el sistema está financiado, el pago de las prestaciones acumuladas también se facilita, aunque bajo un sistema de cotización teórica definida la falta de activos que respalden el saldo dificulta las transferencias de efectivo.

- **Coordinación entre planes de pensiones distintos.** Esta coordinación puede adoptar diferentes formas, desde garantizar la coherencia de las prestaciones hasta las prácticas administrativas. A la primera nos hemos referido anteriormente; la segunda implica compartir información para garantizar que las políticas tomadas puedan llevarse a cabo en la práctica. Esta coordinación puede consistir en información compartida, reuniones regulares y procedimientos simplificados.
- **Mejora del mantenimiento de los registros.** Es esencial el uso de las TIC para garantizar que los registros estén actualizados y para facilitar la coordinación entre distintas agencias y regímenes de pensiones. Los acuerdos con otras organizaciones públicas y empresas privadas para compartir información sobre las transferencias cuando los trabajadores se desplacen desde regímenes rurales a otros urbanos facilitarán el cálculo y la transferencia de los derechos a prestaciones. Se debería definir, implementar y supervisar una lista de la información requerida (por ejemplo, fecha de nacimiento, registros de sueldos, registros de servicio, detalles familiares, etcétera), para garantizar la exactitud. En los lugares donde los beneficiarios dispongan de medios de acceso a la información, ellos mismos pueden comprobar sus derechos.
- **La formación y el desarrollo profesional del personal** son importantes para asegurar que entienda y gestione situaciones a menudo complejas. Promover el intercambio y la movilidad del personal desde las oficinas rurales a las urbanas, por ejemplo, propicia que se compartan conocimientos y mejores prácticas. Esto puede ser relativamente sencillo dentro de la misma organización, pero exige acuerdos cuando las instituciones son independientes.
- **Los procedimientos simplificados de cálculo** son importantes para determinar con rapidez y exactitud los derechos a prestaciones.
- **Crear un régimen universal que cubra a todos los trabajadores** sin tener en cuenta su ubicación geográfica puede ser una solución a alguna de estas cuestiones. Si bien un planteamiento así puede ser sencillo en países con operaciones relativamente centralizadas y menos disparidades regionales, es más complicado cuando los regímenes regionales se han desarrollado aisladamente. Aunque es difícil crear un régimen único para todos, son posibles los sistemas universales con suministro coherente de prestaciones, pero con

variaciones según la región o el sector.

### Recuadro 2.1. Migración de zonas rurales a zonas urbanas en China

Al igual que algunos de sus países vecinos en Asia, China ha experimentado una gran transformación demográfica. Los principales flujos de población son del ámbito rural al urbano. Estos flujos presentan una serie de complicaciones, entre las que se destaca la de garantizar la cobertura de seguridad social a los trabajadores cuando cambian la ubicación de su trabajo. Tanto es así, que un estudio de la OCDE (Hu y Stewart, 2009) demostró que, si bien estos trabajadores no parecían discriminados en cuanto al salario, por lo que se refiere a la protección social, sufrían considerables carencias. En los últimos años, se han adoptado numerosas medidas para abordar esta cuestión.

Han sido objeto de particular atención los trabajadores agrícolas que migran a áreas urbanas, a menudo para trabajar en fábricas. Las estadísticas oficiales muestran que a finales de 2013 había un total de 269 millones de granjeros convertidos en trabajadores migrantes, incluidos 166 millones de granjeros convertidos en trabajadores domésticos migrantes. Aunque aproximadamente 50 millones de estos trabajadores participan en el régimen básico de pensiones para empleados urbanos y en el régimen básico de seguro de salud para empleados urbanos, y aproximadamente 73 millones en el régimen de seguro de accidentes laborales, y 37,4 millones en el régimen de desempleo, todavía hay lagunas considerables en la cobertura.

Como respuesta a repetidas infracciones por parte de ciertos empleadores, el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social promulgó a finales de 2013 una normativa que exigía que los llamados «trabajadores cedidos temporalmente» (trabajadores subcontratados a corto plazo) fueran reclutados tan solo para ocupar puestos temporales, auxiliares o como sustitutos, y que el número total de estos trabajadores no sobrepasara el 10 por ciento de la mano de obra. Esta normativa también exige un contrato mínimo de dos años y que el empleador realice los procedimientos de afiliación con agencias locales de seguros sociales (donde trabaje el empleado), además de pagar sus cotizaciones al seguro social.

Otra medida tomada en China es el proyecto de unificar planes de pensiones para residentes rurales y desempleados urbanos. El nuevo sistema planeado no solo proporcionará iguales derechos y oportunidades a los residentes urbanos y rurales, sino que las medidas para asegurar la posibilidad de transferir la pensión entre el régimen de pensiones de los residentes rurales y el régimen básico de pensiones de los empleados urbanos deberían provocar una mejoría en la protección de los trabajadores domésticos migrantes.

Se ha alcanzado un proceso de integración similar en la cobertura del seguro de salud; muchas provincias han integrado sus regímenes de seguro para los residentes urbanos y los desempleados urbanos, o han anunciado planes para llevarlo a cabo pronto. En la ciudad de Dongguan, en la provincia de Cantón, ya se ha establecido un régimen unificado de seguro de salud, que cubre a todos los trabajadores migrantes, residentes desempleados, empleados locales y funcionarios bajo el mismo régimen, con las mismas normas. El uso generalizado de tarjetas de seguridad social (que cubren todas las ramas y están equipadas con funciones financieras), distribuidas a 540 millones de personas a finales de 2013, ha facilitado el proceso; por ejemplo, los solicitantes solo deben pagar su cuota personal para tratamiento médico (incluso cuando la solicitud ocurre en otra ciudad o provincia), mientras que el resto se reparte entre los proveedores de servicios y las agencias de seguridad social.

Fuentes: Varios informes en línea (en chino) del Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social chino <<http://www.mohrss.gov.cn>>.

#### 2.1.2. Cuestiones culturales y lingüísticas

En países diversos desde una óptica lingüística y cultural, no todos los trabajadores migrantes podrían tener el mismo acceso a las prestaciones, y las prestaciones suministradas quizá no reflejen sus expectativas culturales. Además, gran número de migrantes internos son migrantes internacionales, más proclives a desplazarse dentro de un país que los trabajadores nativos.

La información en varios idiomas, y el hecho de que las diferencias culturales se reflejen en ella y en el suministro de las prestaciones es un factor decisivo del planteamiento de las instituciones de seguridad social sobre esta cuestión.

Muchos países donde el peso de algunas minorías de distintas culturas o lenguas es significativo disponen de información en varios idiomas. Varios sistemas de seguridad social proporcionan información en línea o escrita en idiomas minoritarios o regionales: por ejemplo, en galés, en el Reino Unido; y en sueco, en Finlandia<sup>13</sup>.

En algunos países en los que se hablan varias lenguas, el idioma oficial puede ser una segunda lengua para muchos; por tanto, debería utilizarse un lenguaje de nivel adecuado y, si es posible, proporcionar información también en otros idiomas. Por ejemplo, en la India el Fondo de Previsión de los Asalariados publica contenido en inglés e hindi<sup>14</sup>.

Los canales de suministro y el contenido de la comunicación también deberían reflejar diferencias culturales (por ejemplo, distintas preferencias de medios de comunicación, la importancia de las estructuras familiares, etcétera).

### 2.1.3. Acceso a la información

Cuando los trabajadores migrantes cambian de residencia, tal vez carezcan de información sobre la existencia de nuevos regímenes y sobre cómo afiliarse. Aunque esta dificultad también existe para otros trabajadores, el acceso a la información, así como su relevancia para los trabajadores migrantes internos, garantiza que la transición y el proceso de afiliación sean más fáciles para el trabajador migrante.

Respuestas sugeridas:

- Proporcionar información a través de los empleadores o mediante agencias de seguridad social. Esto puede hacerse en colaboración con el régimen al que pertenecía previamente el trabajador migrante y, si es posible, compartiendo información relativa a los derechos, la situación familiar, etcétera.
- Usar un amplio abanico de medios de comunicación para llegar a las distintas clases de trabajadores migrantes internos.

13. Véase, por ejemplo, <<https://www.gov.uk/cymraeg>> y <<http://www.kela.fi/web/sv>>.

14. Véase, por ejemplo, <<http://www.epfindia.gov.in/>>.



- Usar clubes o asociaciones de apoyo social como instrumento no solo en lo que se refiere a la información en materia de seguridad social, sino por cuanto constituyen una red importante de respaldo informal. Desde el punto de vista de un gobierno, apoyar (con frecuencia financiera o logísticamente) a estas organizaciones es un método eficaz de contribuir a los esfuerzos de integración, así como un cauce útil para detectar casos de explotación u otros problemas relacionados con el proceso de migración.

#### 2.1.4. Apoyo a los familiares

Una característica común de los flujos migratorios desde las zonas rurales a las urbanas es la gran cantidad de trabajadores que viajan por su cuenta y dejan a su familia en su región de origen. Esto crea la necesidad de que los sistemas de seguridad social cubran ciertos riesgos para los beneficiarios en dos áreas geográficas: una donde el trabajador migrante está activo, y otra donde reside el resto de su familia. Por ejemplo, la cobertura de salud debe proporcionarse en dos áreas distintas, mientras que la calidad y las condiciones de las prestaciones de desempleo para el trabajador migrante influirán directamente en los familiares que permanezcan en la región de origen. Es importante encarar esta cuestión mediante el diseño de prestaciones adaptadas al individuo y a la familia, así como de mecanismos adecuados para solicitar beneficios. En la India, esta dificultad se aborda emitiendo dos tarjetas de identificación de seguridad social, una para el trabajador y otra para un familiar, con lo que se facilitan la solicitud de prestaciones y la obtención de información.

#### 2.1.5. Obstáculos diversos a la extensión de la cobertura a los trabajadores migrantes internos

Existen varios obstáculos directos e indirectos para extender la cobertura de seguridad social a los migrantes internos. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- Falta de reconocimiento en una región del país de la cualificación profesional alcanzada en otra (por ejemplo, en un sistema federal). Esto puede llevar a que el empleado tenga que cambiar de profesión (perdiendo así, por ejemplo, protección debido a un sistema de pensiones que cubra un sector) o aceptar un trabajo en un puesto de menor categoría o, tal vez, emplearse en el sector informal. El reconocimiento mutuo de la cualificación facilita el servicio continuo en sistemas nacionales para ciertas profesiones.
- Puede existir discriminación hacia los migrantes internos si se considera que estos «ocupan» los empleos de los trabajadores locales o proceden de un entorno cultural distinto. Esto puede influir en las condiciones laborales y el estatus de estos empleados. A su vez, puede limitar las oportunidades para los trabajadores migrantes y ponerlos en una situación laboral más precaria.

Las soluciones sugeridas a esta cuestión plantean suministrar apoyo económico para la migración interna, que pueda sostener a familias o individuos en el traslado, así como aumentar la capacidad



financiera y la posibilidad de contribuir a la seguridad social<sup>15</sup>. En los países organizados como federación, el reconocimiento mutuo de las cualificaciones es decisivo para garantizar que los trabajadores reciban un trato igualitario. Otra solución son las campañas públicas que ponen de relieve el impacto positivo de los migrantes internos (véanse ejemplos en la [sección 3](#)).

### Recuadro 2.2. Trabajadores migrantes, estatus laboral y cobertura de seguridad social en China

Diversos estudios han mostrado una relación entre el estatus laboral y la cobertura de seguridad social. Por ejemplo, un estudio en China (Gao, Yang y Li, 2012) examinó datos de trabajadores migrantes de 2008 y 2009, y concluyó que «tener un contrato de trabajo, sobre todo un contrato a largo plazo, mejoraba sustancialmente la cobertura de seguridad social de los trabajadores migrantes». Esto no solo implica que los esfuerzos por formalizar el sector informal resultan rentables en términos de mejorar los niveles de cobertura; sugiere que cambiar de contratos a corto plazo a contratos a largo plazo también mejora la protección. Sin embargo, un resultado sorprendente de la encuesta fue que los contratos permanentes indefinidos parecían tener poca influencia positiva en la cobertura de la seguridad social.

Desde 2007 se han realizado esfuerzos significativos en China para extender la protección a los trabajadores migrantes. El número de «trabajadores migrantes rurales» cubiertos bajo el régimen básico de pensiones se triplicó entre 2006 y 2011 (AISS, 2013a) y se duplicó en el régimen básico de seguro médico de los empleados urbanos. La extensión de la cobertura bajo programas de accidentes laborales alcanzó 68 millones de trabajadores en 2011.

15. En Rusia se ofrece una bonificación por migración interna a aquellos trabajadores que se trasladen a algunas regiones donde existe demanda de empleados cualificados y formados.

## 3. Trabajadores migrantes internacionales

Además de las cuestiones más generales relacionadas con los trabajadores migrantes internacionales en el sector informal –y formal– a los que se refería la [sección 1.1.2](#), esta sección presenta las principales barreras relacionadas con la cobertura de estos trabajadores y las respuestas que se sugieren.

Existen tres categorías principales de obstáculos y desafíos:

- **Obstáculos legales.** Los trabajadores migrantes no tienen acceso a la seguridad social (ver [sección 3.1](#)).
- **Obstáculos reales:** Aunque legalmente sea posible afiliarse, existen numerosas trabas de tipo práctico, administrativo y de acceso que impiden que estos trabajadores puedan afiliarse (ver [sección 3.2](#)).
- **Hacer la seguridad social más atractiva** para los trabajadores migrantes y mejorar las prestaciones. Aunque sea legalmente posible afiliarse a la seguridad social y aunque se pongan en marcha iniciativas administrativas eficaces para facilitararlo, los trabajadores migrantes pueden decidir no adherirse a ellas porque perciben que las prestaciones que reciben no son atractivas (ver [sección 3.3](#)).

### 3.1. Obstáculos legales

#### 3.1.1. Obstáculos legales a la afiliación

Los trabajadores migrantes podrían no afiliarse a los sistemas de seguridad social porque se lo impide la ley. Esto puede deberse bien a que la ley no permite la afiliación de estos trabajadores, bien a que estén excluidos de facto, por ejemplo, cuando se establece una edad mínima de afiliación o cuando el periodo de cotización mínima que se exige para aspirar a una pensión es elevado. La exclusión puede estar relacionada con la afiliación en el sistema del país de acogida o con la permanencia en el sistema del país de origen. Además, los requisitos exigidos a los migrantes (por ejemplo, las medidas legales que restringen el tiempo máximo de estancia en el país de acogida) pueden impedirles ejercer sus derechos a afiliación a la seguridad social o a de percepción de prestaciones (por ejemplo, si la estancia máxima en un país es inferior al período mínimo de afiliación requerido).

**Propuestas para el país de acogida.** Las medidas que reducen la exclusión en el acceso a la cobertura de la seguridad social dependen generalmente de la formulación de políticas adecuadas, entre otras, las siguientes:

- **Acceso universal.** Esta política permitiría que todo tipo de trabajadores y trabajadoras (incluyendo a los migrantes) se incorporen a los regímenes de seguridad social, mediante mecanismos obligatorios o voluntarios, independientemente de la situación laboral del trabajador.

### Cuadro 3.1. Extensión de la cobertura a los trabajadores migrantes en Rusia

Desde enero de 2012, los ciudadanos extranjeros y los apátridas (excepto los especialistas altamente cualificados) están cubiertos por un seguro de pensión obligatorio siempre que tengan un contrato de trabajo de al menos 6 meses de duración. El empleador es responsable del pago de las cotizaciones, cuya cuantía es similar a las de los ciudadanos rusos<sup>16</sup>.

- **Moderación de las condiciones.** Entre estas cabe mencionar la reducción del período mínimo de servicio requerido para afiliarse a un régimen y de los períodos mínimos de cotización para adquirir el derecho a percibir prestaciones. Esto es especialmente importante para los trabajadores migrantes que, probablemente, cambien de actividad con frecuencia y trabajen en el sector informal durante períodos significativos, o cuya estancia en el país de acogida sea inferior al tiempo mínimo de servicio requerido. Por ejemplo, es muy probable que un régimen que requiera 10 años de contribución ininterrumpida para poder recibir las prestaciones perjudique a los trabajadores migrantes.
- **Cambio del requisito de nacionalidad al de residencia para la afiliación.** Por ejemplo, en Sudáfrica, los requisitos para recibir prestaciones dependen de si se tiene la condición de residente, pero no la de ciudadano; en otros países, en cambio, la condición de miembro depende de si se tiene o no la nacionalidad, lo que limita seriamente la cobertura de los trabajadores migrantes. En este caso, no habría diferencia entre trabajadores migrantes temporales y permanentes.
- **Simplificación de los requisitos de residencia.** El tiempo mínimo de espera se justifica por razones administrativas. La espera puede deberse también a la existencia de acuerdos bilaterales o multilaterales que permitan a los trabajadores migrantes permanecer en el régimen de seguridad social del país de origen si el período durante el que se va a trabajar en el país de destino es reducido (hasta 12 meses, por ejemplo). Sin embargo, es importante que, en el caso de períodos más largos, el tiempo mínimo requerido para obtener la residencia no sea excesivamente largo.

### Cuadro 3.2. Medidas que regulan el trabajo de los migrantes en Canadá

El Programa de Trabajadores Agrícolas Estacionales de Canadá es un ejemplo de buena práctica por varias razones. En primer lugar, la normativa por la que se rigen los trabajadores migrantes en materia de protección social es similar a la de los trabajadores canadienses, incluyendo las prestaciones de salud y las asignaciones familiares. En segundo lugar, el Gobierno involucra a los empleados en el diseño y la ejecución del programa, y da libertad a las agencias que lo administran para aplicar las reglas. En tercer lugar, la ley canadiense trata el estatus de no ciudadano en el marco de la legislación contra la discriminación, otorgando a los trabajadores migrantes la misma condición jurídica que a otros grupos que gozan de una protección expresa. Este último punto es especialmente importante; la Encuesta de la OIT sobre migraciones: 2003 mostró que una tercera parte de los países encuestados no aplican sus leyes contra la discriminación a los trabajadores migrantes<sup>17</sup>.

16. Ley Federal Núm. 167-FZ de la Federación de Rusia.

17. Encuesta de la OIT sobre migraciones, 2003: resúmenes por país. CD-ROM (publicado en 2004).

### Cuadro 3.3. Iniciativas internacionales que mejoran la cobertura legal de los trabajadores migrantes.

Si bien hay numerosos acuerdos nacionales e internacionales que favorecen la cobertura de la seguridad social, algunos instrumentos jurídicos internacionales también abordan este asunto para los trabajadores migrantes, a menudo como parte de objetivos más amplios. Por ejemplo, el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (revisado), 1949 (Núm. 97) y el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (Núm. 143) son dos normas de la Organización Internacional del Trabajo. Además, en 1990 se adoptó la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que incluye a los trabajadores migrantes tanto en situación regular como irregular. A su vez, la Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) aborda la cobertura de «residentes» y no ciudadanos, aunque también señala que este estatus depende de la definición nacional de residentes, que puede excluir a algunos trabajadores migrantes.

- **Disociar el estatus de migrante de la elegibilidad para afiliarse a la seguridad social.** En algunos países, donde no existe comunicación directa o coordinación entre los departamentos gubernamentales que tratan la inmigración y las instituciones de la seguridad social, los inmigrantes ilegales pueden estar cubiertos por la seguridad social. Además, los trabajadores que carecen de un permiso oficial para trabajar o vivir en el país de acogida podrán gozar de protección social si se ha tomado una decisión política que así lo autorice. Esto puede concretarse en medidas como facilitar la inscripción de los trabajadores domésticos migrantes (por ejemplo, el sistema del Cheque Servicio en Suiza. Véase también la [sección 3.2.1](#)) o exonerar a estos trabajadores migrantes de algunas restricciones que les impide la afiliación.

**Respuestas sugeridas para la provisión de prestaciones en el país de origen y la afiliación.** En los casos en que la cobertura no sea posible o no sea ventajosa para el trabajador migrante en el país de acogida, este debería poder permanecer en el régimen de seguridad social del país de origen bajo ciertas condiciones. Este planteamiento puede tener sentido cuando el trabajador migrante vaya a permanecer en el país de acogida durante un período de tiempo limitado o cuando cambie frecuentemente de país. Además, puede facilitar también la cobertura de la familia del trabajador migrante cuando éste permanece en el país de origen. Con este mecanismo se gestiona también más fácilmente la fase de retorno al país de procedencia.

Algunas de las cuestiones que han de tenerse en cuenta si el trabajador migrante permanece en el régimen de seguridad social del país de origen son las siguientes:

- **Financiación.** Si las prestaciones se financian mediante las cotizaciones del empleador y del empleado, ¿cómo se pagarán al sistema de seguridad social del país de origen y cuál será su tratamiento fiscal? Además, ¿deberá pagar contribuciones un empleador que tenga su empresa en otro país?

- **Cálculo de prestaciones.** Es probable que la cuantía del salario que percibe el trabajador migrante sea distinta de la que recibía en el país de origen. En esta situación, ¿qué salario debería utilizarse como referencia para calcular la cuantía de las prestaciones y las contribuciones que le corresponden?
- **Duración.** Algunos acuerdos establecen para el trabajador una duración máxima de permanencia en el sistema del país de origen cuando trabaja en el extranjero. ¿Qué ocurre si el trabajador sobrepasa ese límite de tiempo en el país de acogida?
- **Cumplimiento.** Es muy difícil estimar y controlar los niveles salariales de los trabajadores migrantes internacionales en otros países. Por ello, las prestaciones se suelen establecer a un tipo fijo y las contribuciones son teóricas.
- **Naturaleza obligatoria/voluntaria de la aportación.** Mientras que la aportación obligatoria es en teoría preferible para asegurar niveles altos de cobertura y para reducir la selección adversa, los pagos voluntarios son a menudo más realistas a la hora de reflejar las dificultades que entraña ofrecer cobertura los trabajadores migrantes.

A continuación se muestran ejemplos de países de acogida donde las prestaciones cubren a los trabajadores migrantes, y donde se han encontrado diversas fórmulas para abordar estos problemas:

- **Régimen voluntario para los trabajadores filipinos en el extranjero.** En virtud de la legislación de Filipinas, los trabajadores filipinos están cubiertos en el extranjero por su seguridad social. Ésta cobertura incluye tanto a los trabajadores filipinos reclutados en Filipinas y contratados por un empleador extranjero para trabajar en el exterior, como a un trabajador que se traslada a otro país y es contratado posteriormente en ese país. Los procedimientos para afiliarse se han simplificado, de forma que únicamente hay que cumplimentar un formulario especial y adjuntar una fotografía y una fotocopia de uno de los siguientes documentos: certificado de nacimiento, certificado de bautismo, permiso de conducir, pasaporte vigente, carnet profesional oficial o libreta de marino. Si no se dispone de estos documentos, se pueden presentar cualesquiera dos de una lista de 25 «documentos secundarios». Por último, el sistema de seguridad social filipino tiene muchas oficinas en el exterior que asesoran directamente a los nacionales filipinos.
- **Contribuir al sistema de seguridad social del Reino Unido y compensar los «años perdidos».** Las personas que hayan contribuido previamente al sistema de seguridad social del Reino Unido tienen la posibilidad de pagar contribuciones voluntarias para generar derechos adicionales a la pensión del Estado<sup>18</sup>. Mediante el pago de estas contribuciones, los individuos pueden mejorar la pensión que reciben y asegurar su derecho a otras prestaciones. Los términos y condiciones de dichos pagos dependen del cumplimiento de una serie de requisitos y plazos (generalmente, las contribuciones se tienen que pagar dentro de los seis años siguientes al final del año fiscal correspondiente). El pago de estas contribuciones no impide que se pueda participar en el sistema de seguridad social del país de acogida.

18. Véase <<http://www.hmrc.gov.uk/ni/volcontr/abroad.htm>>.

### Cuadro 3.4. Movilidad en la UE: un marco legal para fomentar la movilidad y apoyar a los trabajadores migrantes.

La libertad de circulación de los trabajadores es una de las cuatro libertades fundamentales de la Unión Europea. Se han previsto una serie de medidas legislativas y de disposiciones complementarias relativas a la seguridad social con objeto de apoyar a los trabajadores migrantes. El uso de estas herramientas permite proteger a los trabajadores migrantes (es decir, los que se desplazan entre Estados miembros) con arreglo a tres principios fundamentales:

- La no discriminación entre nacionales de los Estados miembros de la UE y otros países.
- Garantía de transferibilidad de las prestaciones de seguridad social entre Estados miembros.
- La totalización de los períodos de cobertura para la determinación del derecho a una prestación.

Con respecto a la seguridad social, el principio básico es que los empleados estén cubiertos por el sistema de seguridad social del país en el que trabajan. Sin embargo, para períodos laborales más cortos (hasta 24 meses) es posible que los empleados puedan permanecer en el sistema de seguridad social del país de origen (hasta 24 meses o períodos más largos en «casos especiales» y con el acuerdo de ambos países)<sup>19</sup>.

La suma del tiempo de cotización para el cálculo de prestaciones (esto es, la falta de requisito de antigüedad mínima en el servicio) es otra forma de fomentar la movilidad. En el caso de las pensiones de jubilación complementarias, el tratamiento fiscal tiene que ser coherente y no puede haber discriminación por nacionalidad. La UE también ha fomentado y apoyado los esfuerzos para crear «pensiones paneuropeas» (fondos de pensión europeos). Las cuestiones relativas a la capacidad de las prestaciones para ser transferidas se encuentran en la [sección 3.1.2](#).

**Acuerdos multilaterales y bilaterales que incluyen al país de origen y al de acogida.** Los acuerdos bilaterales y multilaterales refuerzan la cobertura legal de los trabajadores migrantes que son nacionales de los países que los hayan suscrito. Estos acuerdos suelen fijar las condiciones por las que se rige la cobertura de los trabajadores: si esta se realiza en el país de origen o en el país de acogida y las modalidades de dicha cobertura. Los acuerdos tratan de evitar tanto la falta de cobertura como la «doble cobertura», que consiste en que un trabajador pueda estar obligado a contribuir tanto al sistema de su país de origen como al del país de acogida.

Aunque en algunos países los trabajadores migrantes tienen la posibilidad de incorporarse a la seguridad social, puede que esta afiliación sea de carácter voluntario. En estos casos, muchos trabajadores migrantes deciden no afiliarse, creando así una interrupción en la cobertura de la seguridad social. La cobertura puede incrementarse haciendo que estos regímenes voluntarios sean de más fácil acceso y más atractivos. De estos dos asuntos tratan la [sección 3.2](#) y la [sección 3.3](#), respectivamente.

Es posible que exista una exclusión legal de facto —esto es, cuando las condiciones sean tales que impidan afiliarse a la mayoría de los trabajadores migrantes. Por ejemplo, en los Estados Unidos, donde los ingresos mínimos requeridos son relativamente altos, a muchos trabajadores migrantes les resulta imposible afiliarse, tanto si trabajan por cuenta propia, como si trabajan para varios empleadores distintos.

19. Véase Comisión Europea (2004, 2009).

### 3.1.2. Portabilidad

En algunos países los trabajadores migrantes tienen la posibilidad, o la obligación, de contribuir al sistema de seguridad social del país de acogida, aun si no se han concertado acuerdos bilaterales o multilaterales entre los dos países. En este caso, aunque un individuo haya estado cotizando en el sistema de seguridad social del país de acogida, sus derechos adquiridos podrían no ser exportables o transferibles. Además, cabe la posibilidad de que no haya acuerdos para totalizar los derechos generados, de forma que un empleado podría cotizar durante varios años en el país de acogida y carecer de derecho a obtener prestación alguna o al valor total de las prestaciones acumuladas.

La portabilidad de las prestaciones acumuladas depende de dos elementos más. El primero se refiere a la estructura de las prestaciones y de los mecanismos que pueden facilitar su portabilidad. El segundo es administrativo: la naturaleza de los mecanismos y los acuerdos sobre cómo se calculan y acreditan la prestaciones cuando el trabajador tiene derecho a prestaciones de varios regímenes.

Si no se han previsto los mecanismos adecuados para abordar este asunto, el trabajador podría acumular unas prestaciones menores que las esperadas –o ninguna en absoluto– debido, por ejemplo, al incumplimiento de un requisito de antigüedad mínima o a que los derechos de pensión acumulados hayan perdido valor a causa de la incidencia de la inflación.

Esta sección examina las diferentes estrategias que pueden aplicarse para tratar la cuestión de la portabilidad de las prestaciones. Para hacer frente a estos retos, varios países han puesto en marcha con éxito medidas legales y administrativas eficaces, a menudo a escala regional.

#### Cuadro 3.5. Exportabilidad en África

El aumento de la migración laboral en África requiere el reconocimiento y la exportabilidad de los derechos acumulados para las pensiones de jubilación. Se han puesto en marcha varias iniciativas para conseguir este objetivo. El Southern Africa Trust (Fondo de África Meridional) estableció una serie de recomendaciones para mejorar la situación actual, incluyendo la mejora de la coordinación entre las instituciones de seguridad social sobre cómo abordar las deficiencias y las interrupciones en el pago de las cotizaciones y sobre cómo la colaboración con las organizaciones de trabajadores migrantes sirve para mejorar la comunicación y la afiliación<sup>20</sup>. En un informe financiado por la Comisión Europea (Olivier, Andrianarison y McLaughlin, 2014) se señaló que la falta de coordinación entre los distintos regímenes y países en cuanto a las prestaciones para las distintas categorías de riesgo supone una traba. Sin embargo, el incremento de iniciativas bilaterales y multilaterales indica que este asunto se está empezando a abordar (por ejemplo, en la Comunidad del África Oriental y en África Occidental), aunque todavía hay pocos ejemplos de acuerdos de esta naturaleza en funcionamiento.

20. <[http://southernafricatrust.org/docs/Cross\\_Border\\_Migration\\_and\\_the\\_Portability\\_of\\_Social\\_Security\\_Benefits\\_2011.pdf](http://southernafricatrust.org/docs/Cross_Border_Migration_and_the_Portability_of_Social_Security_Benefits_2011.pdf)>.

Los principales enfoques utilizados son los siguientes:

- Acuerdos de totalización.
- Transferencia y portabilidad.
- Reconocimiento mutuo del servicio realizado.
- Un diseño coherente de las prestaciones.

**Portabilidad y diseño de las prestaciones.** La portabilidad de la mayoría de las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social financiada con cargo a los impuestos, de las pensiones sociales o de las transferencias monetarias resulta un problema particularmente difícil de resolver. Esto se debe a que los derechos adquiridos no dependen directamente de las cotizaciones abonadas, sino, generalmente, de una definición categórica de ciudadanía o de la exigencia de un periodo de residencia mínima, y porque los objetivos del programa están relacionados, por lo general, con objetivos de reducción de la pobreza.

- Normalmente los sistemas no capitalizados especialmente los que ofrecen prestaciones definidas, presentan obstáculos mayores a la portabilidad. Esto se debe a una falta de vínculo claro entre las cotizaciones pagadas y las prestaciones recibidas, lo cual es el resultado de un factor de subvención cruzada en la mayoría de los sistemas. Por otra parte, los fondos de previsión o las contribuciones definidas se prestan a que los cálculos y la transferencia de prestaciones sean más objetivos que en los sistemas de prestaciones definidas antes de la jubilación, aunque las reglas utilizadas para calcular los derechos a prestaciones parciales implican que, en la práctica, se garantice la portabilidad en esos regímenes también después de la jubilación. No cabe duda de que, en el momento de la jubilación, la portabilidad y transferibilidad de las prestaciones puede abordarse de un modo más objetivo bajo un régimen de prestaciones definidas que si se trata de un sistema de cotizaciones definidas o de un fondo de previsión.
- No solo son más fáciles de calcular los derechos adquiridos bajo los sistemas de fondos de previsión sino que la importancia de los requisitos mínimos de servicio es menor. Entre los estados miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), por ejemplo, los fondos de previsión de Brunei Darussalam, Indonesia, Singapur y Malasia no tienen ningún requisito de cotización mínima, mientras que los programas de seguros de prestaciones definidas de Filipinas, Tailandia y Viet Nam tienen un período de cotización mínima de entre 5 y 15 años.
- Holzman y Koettl (2012) han estimado que la mayoría de los trabajadores migrantes cubiertos por la seguridad social gozan del derecho a percibir prestaciones, pero, por cuanto se refiere a la portabilidad, la transferibilidad y la totalización de sus derechos a dichas prestaciones no gozan de la protección de ningún acuerdo bilateral o multilateral. Los autores clasifican la cobertura de los trabajadores migrantes con arreglo a cuatro parámetros distintos y sobre la base de estadísticas del año 2000:



- **Portabilidad** (es decir, migrantes que están cubiertos por la seguridad social en el país de acogida y cubiertos por acuerdos bilaterales o multilaterales que aseguran la portabilidad completa de los derechos adquiridos a sus prestaciones acumuladas): 23 por ciento.
- **Transferibilidad** (los migrantes que están cubiertos por la seguridad social en el país de origen pero no están incluidos en ningún acuerdo bilateral o multilateral; el pago de las prestaciones depende de la normativa del país de origen): 55 por ciento.
- **Exclusión en el acceso** (los migrantes legales que carecen de cobertura de seguridad social en el país de origen porque no existe o porque están legalmente excluidos de ella): 5 por ciento.
- **Sector informal** (trabajadores migrantes en situación de ilegalidad o empleados en el sector informal sin cobertura): 18 por ciento.

Estos datos globales esconden diferencias regionales significativas. Mientras que, en los países de la OCDE que registran una renta elevada, el 86 por ciento de los trabajadores migrantes entran dentro de la primera categoría, en los países de renta baja el porcentaje se reduce tan solo al 2 por ciento.

Esto repercute directamente en la idoneidad de las prestaciones que los trabajadores migrantes recibirán cuando se jubilen.

En consecuencia, el papel que desempeñan los acuerdos bilaterales y multilaterales es esencial para asegurar el reconocimiento adecuado de los derechos adquiridos, la subrogabilidad de esos derechos y el pago de prestaciones. Sin embargo, en países de renta baja y en aquellos con sistemas de seguridad social incipientes o con sistemas que solo cubren una pequeña parte de la fuerza de trabajo, estos acuerdos servirían de poco para resolver el problema. Antes de abordar los mecanismos alternativos, vamos a examinar en esta sección varios acuerdos multilaterales y su contenido.

**Prestaciones cubiertas en los acuerdos de portabilidad.** Mientras que el derecho a la pensión de jubilación es acumulable durante un período contributivo determinado, la situación de otras prestaciones de la seguridad social puede depender de otros criterios (por ejemplo, de la residencia). Por este motivo, la responsabilidad en lo que respecta a los pagos es más compleja —especialmente cuando se trata de los flujos migratorios asimétricos— y plantea la cuestión de si el concepto de acumulación es relevante. En relación a las prestaciones de enfermedad e invalidez, la dificultad estriba en la selección y la información asimétrica. En los sistemas financiados con impuestos, existe un ahorro efectivo durante los primeros 50 o 60 años de vida, cuando los impuestos o las contribuciones son mayores que los pagos por razones médicas, mientras que, por lo general, en los últimos 30 años de vida se invierte esta tendencia (es decir, el pago de prestaciones es mayor que el pago de contribuciones). Esto no representa ningún problema cuando los sistemas son similares y los flujos migratorios simétricos, pero en otras situaciones puede repercutir negativamente en el sistema de la seguridad social.

### Cuadro 3.6. Instrumentos legales para trabajadores migrantes en la Unión Europea

La Unión Europea ha establecido varios instrumentos legales no solo para garantizar la cobertura de los trabajadores migrantes que encuentran empleo en otro país, sino también para mantener la adecuación de las prestaciones para cuando estos trabajadores lleguen a la jubilación. El planteamiento es la totalización de los derechos a prestaciones: en efecto, cuando se prevea un periodo de cotización mínimo, este se determinará teniendo en cuenta todas las aportaciones realizadas en cualquier lugar de la UE. El cálculo de los derechos adquiridos se lleva a cabo mediante un método proporcional. Supongamos, por ejemplo, que una persona haya trabajado 5 años en Luxemburgo, 25 en el Reino Unido y 10 en España. El cálculo de la pensión de jubilación que cada país deberá pagarle se hará sobre la base contributiva de 40 años, pero se calculará bien de forma proporcional o bien mediante la tasa general aplicable al monto acumulado si las prestaciones se determinaran de esta forma. Por ejemplo, en Luxemburgo la base contributiva mínima establecida para tener derecho a recibir una pensión del Estado son diez años. Por lo tanto, si no se ha previsto ningún acuerdo, el individuo no tendría normalmente derecho a prestación alguna. Sin embargo, si se aplican la normativa de totalización, su derecho a percibir una pensión estatal en Luxemburgo, se determinará teniendo en cuenta que este requisito de aportación mínima se ha cumplido y, en consecuencia, el cálculo de las prestaciones que le corresponden se realizará teniendo en cuenta la aportación total en todos los países de la UE (40 años de contribución en la UE). En Luxemburgo, el monto de la pensión se define aplicando la fórmula del cálculo de las prestaciones y la tasa de acumulación actual del 1,85 por ciento anual multiplicada por los ingresos ajustados a las cotizaciones y el número de años de aportación exigido. Las autoridades de Luxemburgo pagan ésta cantidad cuando el contribuyente alcanza la edad de jubilación del Estado luxemburgués. Los derechos a la pensión de jubilación en España y el Reino Unido se calculan utilizando el mismo procedimiento. Para el Reino Unido, la cantidad a recibir se determinará sobre la base proporcional debido a que el derecho a la prestación se calcula utilizando una tasa fija.

### Cuadro 3.7. Acuerdos multilaterales en la Comunidad de Estados Independientes (CEI)

Los Estados miembros de la CEI firmaron el Convenio sobre la condición jurídica de los trabajadores migratorios y de sus familiares, el 14 de noviembre de 2008 y lo ratificaron el 21 de diciembre de 2011. Este Convenio tiene por objeto fortalecer la cooperación en el ámbito de la protección de los trabajadores migrantes en los países de la CEI. El Convenio establece que los trabajadores migrantes, incluidos los trabajadores temporales y los fronterizos, tienen los mismos derechos en cuanto a las condiciones laborales que los ciudadanos del país de acogida. El Convenio se aplica a todos los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias que se establezcan de forma legal en el país de destino (OIT, 2012b). Asimismo algunos países de la CEI han firmado acuerdos bilaterales con otros países de la Comunidad, con lo que atribuyen a los países receptores la responsabilidad de la cobertura. Sin embargo, las reformas emprendidas en muchos de estos países desde finales de los años 90 dieron lugar a situaciones en las que los sistemas de jubilación eran radicalmente distintos entre unos países y otros, lo que ha dado lugar a que se produzcan grandes distorsiones (por ejemplo, disparidad de requerimientos en cuanto a las aportaciones mínimas, la edad de jubilación, etc.).

### Cuadro 3.8. ¿Qué debe incluirse en los acuerdos bilaterales? El caso de Ucrania

En 2012 Ucrania había concluido acuerdos bilaterales de seguridad social con Bulgaria, Eslovaquia, España, Estonia, Letonia, Lituania, Portugal y la República Checa. Estos acuerdos solían abarcar todas o la mayoría de las ramas de la seguridad social incluyendo las pensiones de jubilación, invalidez y supervivencia, la atención sanitaria, enfermedad y maternidad, y los accidentes laborales. Algunos acuerdos (por ejemplo, los concertados con Estonia, Letonia, Lituania y Portugal) también cubrían el seguro por desempleo (OIT, 2012b).

**Pago de prestaciones.** Uno de los elementos clave de los acuerdos bilaterales o multilaterales se refiere al pago de prestaciones. Estos acuerdos tratan de rebajar las barreras al pago de los derechos adquiridos en el extranjero. Para calcular las pensiones en cada país, se suele aplicar la fórmula proporcional. Esto significa que cada país paga una pensión basada en los períodos cotizados que el asegurado haya acumulado en su territorio. De esta forma, cada país es responsable de la parte alícuota que le corresponda en razón de las obligaciones que hubiera contraído en el seguro. Cuando los derechos se generan en diferentes monedas, las variaciones en la tasa de cambio hacen que las prestaciones finales sean más inciertas.

Otro elemento esencial es el aumento de las pensiones, a menudo en consonancia con la inflación, una vez que estas se pagan. Aunque los acuerdos multilaterales deberían abordar este asunto y, en teoría, asegurar que los aumentos en las pensiones sean los mismos independientemente de dónde residan los trabajadores o de la nacionalidad de estos, esto puede suponer un problema cuando el trabajo asegurado se ha llevado a cabo en países que no son parte de esos acuerdos<sup>21</sup>.

Cuando se realizan otros pagos en el extranjero —como, por ejemplo, en concepto de discapacidad— el elemento clave es el control de los pagos, ya que estos están asociados al cumplimiento de una condición y, por tanto, deberían finalizar cuando esta haya dejado de ser válida. En el caso de las prestaciones de jubilación, se requieren controles para asegurar que la persona sigue viva, lo que puede resultar difícil cuando se ha trasladado a otro país. El control de esos pagos puede requerir la coordinación con las administraciones de otros países o simplificar las reglas que rigen el pago de esas prestaciones.

**Obstáculos para la aplicación efectiva de los acuerdos multilaterales y bilaterales.** Entre los obstáculos que habría que superar figuran los siguientes:

- Recursos humanos insuficientes para poner en marcha y administrar el acuerdo.
- Falta de aptitudes adecuadas (por ejemplo, conocimiento de idiomas o de aspectos legales).

21. Las pensiones básicas públicas que paga el Reino Unido a los beneficiarios están sujetas a incrementos periódicos solo en algunos países que forman parte de la Unión Europea o que han firmado un acuerdo de seguridad social con el Reino Unido. Véase <<http://www.dwp.gov.uk/international/social-security-agreements/>>.

- En lo que se refiere a las prestaciones por invalidez, definiciones diversas en cuanto las afecciones médicas y a la interpretación de la invalidez parcial.
- Acceso a información relevante entre diferentes agencias en el país de origen y en otros países.
- Flujo asimétrico de migrantes. Uno de los mayores retos puede surgir cuando el número de inmigrantes es considerablemente más elevado que el de emigrantes, lo que tiene implicaciones financieras o administrativas para una de las instituciones de seguridad social.
- Las diferencias en la estructura y en los niveles de las prestaciones también pueden ser una traba. Por ejemplo, si un país tiene un sistema de fondo de previsión y otro un sistema de seguro social tradicional con prestaciones definidas, poner en marcha un acuerdo multilateral con un elemento de totalización no supone un costo neto adicional para el fondo de providencia, pero sí para el sistema basado en el modelo de seguro social (ya que antes del acuerdo, si los trabajadores abandonaban el sistema antes de acumular el número de años de aportación requerido, podían perder el derecho al pago de las prestaciones; contrario a los arreglos contenidos en el acuerdo multilateral).

**Mecanismos propuestos.** Algunos mecanismos que se podrían poner en marcha para hacer frente a estos retos:

- Un departamento especializado con capacidad adecuada para gestionar los acuerdos, que cuente con personal con conocimientos lingüísticos y sobre los sistemas de pensiones de los demás países.
- Utilizar las definiciones estándar y convenidas de invalidez para evitar la desigualdad de trato y facilitar la gestión y la agilidad en la tramitación de las solicitudes.
- Considerar otros mecanismos para abordar la totalización, por ejemplo:
  - Cuando un trabajador migrante se traslade de un fondo de previsión a un sistema de seguro social, permitir la compra de años de servicio adicionales a efectos del cómputo de las prestaciones, junto con las contribuciones acumuladas y los intereses del fondo de provisión.
  - Cuando un trabajador migrante cambie del sistema de seguro social a un fondo de previsión o a cualquier otro sistema de contribuciones definidas, facilitar la transferencia del pago del sistema de seguro social a la cuenta individual.

Para aplicar estos mecanismos puede ser necesario introducir cambios en la reglamentación, en el cálculo de las prestaciones y en el tratamiento fiscal de las transferencias de los fondos, que, en determinados sistemas, podrían estar sujetas al pago de impuestos cuando no se efectúen dentro del mismo país.

**Gestión de la información y de los datos.** El éxito en la aplicación de los acuerdos internacionales depende en gran medida de que exista un intercambio eficaz y fiable de datos entre las organizaciones participantes. Los datos que se necesitan no suelen ser los que constan en la información que se maneja habitualmente sobre un empleado, sino que incluye datos personales y familiares, el historial laboral (los empleadores presentes y pasados en los dos países), junto con datos salariales y de los periodos de servicio, el historial de sus cotizaciones, así como las notificaciones de los cambios en su situación familiar. Algunos de los aspectos que se deben tener en cuenta se pueden encontrar en las *Directrices de la AISS sobre la Recaudación y Cobranza de las Cotizaciones* (AISS, 2013b).

### Cuadro 3.9. Administrar eficazmente los acuerdos multilaterales: el caso del Mercosur.

Hasta septiembre de 2008, la administración de las solicitudes de prestaciones y pago en los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) se llevaba a cabo utilizando formularios en papel y correo convencional. Esto implicaba largos períodos de espera y retrasos, así como procedimientos complicados para las instituciones de la seguridad social involucradas. Para abordar este problema se desarrolló un Sistema de Acuerdos Internacionales (SIACI), un sistema de TIC que ha mejorado enormemente el proceso para todas las personas involucradas. Este sistema permite mejorar los registros, el control y la información proporcionada a los beneficiarios, y ha reducido el tiempo de espera en el pago de las prestaciones. Es un sistema bilingüe (en español y portugués) que han puesto en marcha los cuatro países del Mercosur y también se utiliza para gestionar los acuerdos bilaterales entre países.

Fuente: AISS (2009).

### Cuadro 3.10. Prestaciones profesionales

Es importante señalar que algunos trabajadores migrantes también contribuyen al segundo pilar, que normalmente financia el empleador. Este puede ser incluso el caso de los trabajadores migrantes en situación irregular. Es importante garantizar los derechos de los trabajadores a sus prestaciones, así como la exportabilidad y el pago de las mismas en otros países. Estas prestaciones pueden ser especialmente cuantiosas y a menudo están sujetas a períodos de cotización menores que en el caso de las prestaciones a la seguridad social. En el caso de que existan estos derechos complementarios con pagos realizados normalmente por los empleadores, la transferibilidad puede mejorar con un marco fiscal y legal apropiado. Aunque conviene promover la aplicación de la directiva de la Unión Europea sobre fondos de pensiones de empleo, este tipo de iniciativas chocan a menudo con regímenes legales y fiscales diferentes, dificultando su exportabilidad. Las medidas destinadas a establecer un modelo común basado en el sistema de tributación EEG<sup>22</sup> facilitan las iniciativas en esta materia.

**Mecanismos alternativos ante la falta de acuerdos bilaterales o multilaterales.** Cuando no existen acuerdos bilaterales o multilaterales, los países pueden mejorar la portabilidad de las prestaciones mediante el diseño de las prestaciones y los procedimientos administrativos en su país. Por ejemplo, en los sistemas que utilizan un fondo de previsión o un plan de contribuciones definidas para la jubilación hay una mayor transparencia en cuanto a los derechos de pensión adquiridos; y cuando esos sistemas están financiados se simplifica el pago de las prestaciones. Existen otros mecanismos, como el de tratar de manera diferente las cotizaciones en función de la situación del empleado. Desde 2002, en Italia, los empleadores pagan de forma distinta a las del resto de ciudadanos las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores migrantes. El Instituto Nacional del Seguro Social (INPS, por su sigla en italiano) paga estas cotizaciones a los sistemas de los países de origen. Sin embargo, estos mecanismos pueden dar lugar a prestaciones inferiores para dichos trabajadores, especialmente para los que permanecen periodos de tiempo más largos en el país de acogida.

El tratamiento fiscal de las transferencias y los pagos también tienen que ser coherentes con las medidas que se tomen para mejorar la exportabilidad. Algunos países eximen a los trabajadores del pago en su propio sistema de seguridad social (por ejemplo, muchos países del Consejo de Cooperación del Golfo), permitiendo al trabajador migrante que se afilie al régimen del país de origen o que realice planes voluntarios (u obligando a su empleador a que les pague las prestaciones). En estos casos, existen varias empresas que ofrecen regímenes internacionales de prestaciones para trabajadores con movilidad profesional.

### 3.1.3. Implicaciones financieras de los acuerdos y el problema de la equidad.

El debate en torno a la cobertura de los trabajadores migrantes se centra a menudo en la importancia de asegurar la cobertura y en la provisión de las prestaciones adecuadas. No obstante, los acuerdos tienen también consecuencias administrativas y financieras para los sistemas de seguridad social involucrados. Si la finalidad de dichos acuerdos es asegurar que el trabajador no se vea perjudicado por el hecho de haber dejado su país, esto llevará a subsidios cruzados de un sistema de seguridad social a otro o entre miembros del sistema de seguridad social en cada uno de los países implicados.

El alcance de estas transferencias cruzadas entre regímenes de protección social depende de la estructura de las prestaciones, de las normas por las que se rija la exportabilidad de las prestaciones y del flujo de trabajadores migrantes entre países. Estos factores incidirán en las implicaciones financieras que tiene el reconocimiento de los derechos a las prestaciones acumuladas de los trabajadores migrantes cuando abandonan su país de origen y, que, a su vez, plantean el problema de la equidad entre trabajadores migrantes y otros beneficiarios. Por ejemplo, los regímenes con pensiones de jubilación a menudo son redistributivos mediante subsidios cruzados de los ricos a los pobres y de los jóvenes a los mayores. Esto significa que si se le reconoce a un trabajador migrante el

22. El sistema EEG se aplica al gravamen de las cotizaciones, los rendimientos del sistema de pensiones (inversión y ganancias de capital) y las prestaciones. Bajo el sistema EEG, las cotizaciones, así como las inversiones y ganancias de capital, están exentas de impuestos (es decir, son pagaderas antes de la deducción de impuestos), pero se gravan las prestaciones en el momento del pago.

valor «real» de sus derechos adquiridos a las prestaciones cuando abandona el sistema de seguridad social del país de acogida (es decir, en función de la fórmula de cálculo de las prestaciones en ese sistema), este es a menudo mayor que el valor de las contribuciones del trabajador (y del empleador) abonadas durante el período de acumulación de las mismas. Esto tiene por lo tanto implicaciones para la financiación de prestaciones de otras personas en el sistema. Para otras prestaciones distintas a las pensiones, como en caso de enfermedad o de defunción, las implicaciones financieras dependen del tipo de trabajador migrante, de su edad y de su situación familiar. Estas prestaciones generalmente no se acumulan en el tiempo, como es el caso de las pensiones de jubilación, y, por ello, es más complejo regular la portabilidad y la elegibilidad a las prestaciones correspondientes. Mientras que la elegibilidad está frecuentemente relacionada con el historial contributivo, en estos casos, la totalidad del pago lo realiza la administración de seguridad social en el territorio en donde ocurre la incidencia (por ejemplo, una situación de desempleo). Esto puede generar incentivos que perjudiquen al sistema<sup>23</sup>.

Además, la administración de los derechos y la transferibilidad en los acuerdos bilaterales o multilaterales tiene un costo para la administración de la seguridad social.

### 3.1.4. Estatuto plurinacional o lugares de residencia y empleo distintos.

Aunque la mayoría de los trabajadores migrantes son nacionales de un país y trabajan en otro, hay casos en que los nacionales de un determinado país cruzan la frontera para trabajar en el país vecino del que residen. A menudo, resulta complicado tratar el caso de estos «trabajadores fronterizos», pero es importante para asegurar la cobertura y la equidad de trato entre trabajadores.

Aunque los trabajadores transfronterizos solo representan una minoría de los trabajadores migrantes, es importante que se pongan en marcha medidas idóneas para respetar la cobertura de los trabajadores y de sus familiares, y la equidad con otros trabajadores.

#### Cuadro 3.11. Trabajadores fronterizos en Europa

Un alto número de trabajadores en Suiza y Luxemburgo reside en países vecinos. Por ejemplo, se estima que, en Suiza, 50.000 trabajadores residen en Italia, pero trabajan en el cantón del Tesino, lo que supone alrededor del 50 por ciento de todos los trabajadores del cantón. A efectos de la seguridad social, estos trabajadores están generalmente sujetos al régimen del territorio en el que trabajan, pero en algunas situaciones se admiten excepciones para ciertas prestaciones. Por ejemplo, los trabajadores que residen en Francia y trabajan en Ginebra (Suiza) han podido escoger entre adherirse al sistema francés o al suizo<sup>24</sup>.

23. Esto es actualmente un problema en la Unión Europea, en donde se están reevaluando los requisitos de elegibilidad para las prestaciones por desempleo.

24. Anteriormente, estos trabajadores podían también optar por contratar una cobertura médica privada, pero los últimos cambios requieren que todas esas personas se adhieran al sistema de seguridad social francés. En lo relativo a las pensiones de jubilación, estos trabajadores contribuyen al primer y segundo pilar del sistema suizo.



## 3.2. Barreras efectivas

Aunque un elemento importante de la respuesta a los problemas que hemos presentado anteriormente suele consistir en una modificación legislativa que garantice la inclusión de los trabajadores migrantes, una serie de ejemplos muestran que este método suele resultar insuficiente para aumentar considerablemente la cobertura en ausencia de medidas de apoyo de carácter administrativo o encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones. En esta sección, definimos cuáles son estas medidas de apoyo.

Estas medidas de carácter administrativo y destinadas al cumplimiento de la ley—y, por consiguiente, el papel de las administraciones de la seguridad social—son especialmente importantes porque suele generarse una disparidad notable entre las tasas de cobertura legal y las de cobertura efectiva.

Además, una serie de países han introducido regímenes voluntarios para cubrir a los trabajadores migrantes. Si tienen oportunidad de elegir, muchos trabajadores migrantes escogerán no afiliarse por falta de recursos, por falta de información relativa a las prestaciones y los costos, y porque subestiman el tiempo que probablemente pasarán en el país de acogida. Así pues, las administraciones de la seguridad social no solo son importantes en cuanto a las medidas administrativas, sino que también pueden desempeñar un papel decisivo para realzar el valor y el atractivo de estos planes a ojos de los trabajadores. En la [sección 3.3](#), nos ocuparemos con mayor detalle de la función que desempeña la administración de la seguridad social.

En esta sección, se abordan otras áreas en las que la seguridad social puede mejorar sus tasas efectivas de cobertura:

- Procedimientos de acceso y afiliación, incluyendo el suministro de información y la adaptación de las respuestas a las necesidades culturales y lingüísticas.
- El cumplimiento por parte de los empleadores de sus obligaciones y el papel de los actores sociales.
- La cobertura de los miembros de la familia de los trabajadores migrantes.
- Las cuestiones relativas al regreso al país de origen.

### 3.2.1. Mejorar el acceso, la afiliación y el suministro de información

En el *Manual sobre la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia* (AISS, 2012), se exponen con detalle una serie de obstáculos que impiden el acceso a la seguridad social. Asimismo, se ofrecen ejemplos sobre las formas en las que estos obstáculos repercuten específicamente en los trabajadores migrantes y sobre el modo de sortearlos:

- **Obstáculos geográficos.** Si las oficinas no están ubicadas en zonas cercanas al lugar de trabajo o residencia de los trabajadores autónomos, el acceso a la información puede resultar más difícil. Esto puede representar un verdadero problema en cuanto el trabajador

autónomo se vea obligado a tener que permanecer en el régimen de su país de origen. Aunque las estrategias basadas en las TIC pueden mejorar el acceso de los trabajadores migrantes, la presencia física de los funcionarios constituye una diferencia significativa. Por ejemplo, el Instituto de Seguridad Social de Filipinas tiene oficinas en ultramar con sitios web dedicados a esta tarea y contactos en varios países, incluyendo el Reino Unido<sup>25</sup>.

- **Obstáculos de carácter temporal.** Las oficinas pueden estar abiertas solamente en horario laboral y, en consecuencia, el trabajador o la trabajadora no tendrán oportunidad o tiempo suficiente para visitarlas. Las diferencias de zona horaria entre el país de acogida y el país de origen en el que el trabajador está afiliado pueden representar un problema adicional. Estas dificultades pueden solventarse si se recurre a las TIC, se establecen horarios laborales de 24 horas al día durante los siete días de la semana, o se utilizan oficinas locales.
- **La complejidad de los procedimientos.** Esta cuestión es crucial, especialmente cuando la información sobre la afiliación, el pago de las cotizaciones y la percepción de las prestaciones no figuran en la lengua del trabajador migrante. Además, cabe la posibilidad de que los procedimientos administrativos no hayan sido diseñados de acuerdo a las necesidades de los mismos. Entre las posibles soluciones a esta cuestión figura la simplificación de los documentos que se solicitan y el suministro de los procedimientos de apoyo. Una serie de administraciones ofrecen información en varias lenguas; en Suecia, por ejemplo, el usuario dispone de información en 20 lenguas distintas.
- **Trabas para el registro de datos.** El conocimiento de la presencia de trabajadores migrantes en el territorio de un país y el registro de sus datos laborales puede resultar especialmente problemático para las administraciones de la seguridad social de dicho país. Aunque la administración cuente con una base de datos que incluya a todos los ciudadanos nacionales (incluso quienes trabajan en el sector informal), podría no disponer de información sobre los trabajadores migrantes. Este problema se agudiza cuando los empleadores no declaran a sus trabajadores. Asimismo, puede que el trabajador migrante no esté en condiciones de suministrar la información solicitada y que no posea las aptitudes administrativas necesarias para elaborar, procesar y enviar esta información. Además, cuando sí se dispone de esta información, es probable que adopte un formato o lenguaje distinto que el del país de origen. Mientras que en el caso de los trabajadores migrantes del sector formal, los sistemas de seguridad social suelen dejar en manos de los empleadores el mantenimiento y la tramitación de los requisitos, en los casos complejos, los empleadores pueden tener dificultades para garantizar que la información proporcionada es pertinente. Sin la ayuda de un empleador, al trabajador migrante puede resultar difícil afiliarse y pagar sus cotizaciones si se trata de un proceso complejo y en una lengua desconocida. Estos problemas pueden verse exacerbados si el plan suscrito de la seguridad social exige una declaración y el pago de cotizaciones mensuales. Cuando las cantidades asignadas en concepto de prestaciones se calculan con arreglo a los medios de los que dispone el trabajador (por ejemplo, en función de la renta o el patrimonio familiar), podría resultar imposible o muy laborioso suministrar esa información con garantías. Las soluciones para afrontar este problema plantean la simplificación de los procedimientos y el cumplimiento de los requisitos de mantenimiento de los registros. En el caso de las prestaciones condicionadas al nivel

25. Véase <<http://www.philssuk.com/index.html>>.

de los recursos, las estrategias incluyen la adopción de medidas de aproximación, el cálculo de la totalidad del patrimonio o los ingresos, la modificación de las normas de concesión de prestaciones o el énfasis en que el sujeto suministre la información pertinente, y que, de lo contrario, perciba el nivel más bajo de las prestaciones<sup>26</sup>.

- **Capacidad administrativa y habilidades personales.** El procesamiento de la información puede requerir competencias lingüísticas y conocimientos sobre el funcionamiento del sistema de otro país. El personal administrativo de la seguridad social tiene que estar bien formado y contar con las herramientas TIC adecuadas para servirse de ellas en su trabajo.

Cada vez es más común que las administraciones de seguridad social innoven a fin de aumentar el número de puntos de acceso y facilitar el procedimiento administrativo. En la actualidad, los puntos de acceso incluyen acuerdos con otras organizaciones públicas y empresas del sector privado (por ejemplo, utilizando el servicio postal para el pago de las cotizaciones), líneas de asistencia telefónica en varias lenguas, acceso a internet, servicios de comercio electrónico, visitas específicas y oficinas móviles. Las ventanillas únicas, donde un trabajador migrante puede recibir respuestas a una serie de cuestiones y dudas, también facilitan la inscripción.

Asimismo, se aprecia una tendencia a la simplificación de los procedimientos de registro para los trabajadores migrantes. Esto se traduce en una racionalización del número de documentos solicitados para la inscripción, así como en la agilización de los procedimientos de inscripción mediante el uso de las TIC. La aplicación de la tecnología con el fin de facilitar el pago y el registro de los trabajadores reviste una particular importancia cuando el periodo de empleo es limitado. Además de ayudar a la comunicación, estas tecnologías sirven para agilizar la presentación de documentos por internet, lo que acorta los trámites.

Las administraciones exigen también un procedimiento que les permita dar solución a situaciones en las que no constan registros o faltan documentos relativos a determinados periodos de la vida laboral de una persona. Esto puede requerir la coordinación con otras entidades y, en este caso, los procedimientos para calcular las prestaciones tendrán que integrar un método aproximativo para el cómputo de estos periodos.

En otros casos, hay que recurrir a otras fuentes para obtener información sobre trabajadores migrantes y simplificar la documentación requerida para acceder a la cobertura. Por ejemplo, en algunos cantones de Suiza se utiliza el sistema de «cheque de servicios», que proporciona la afiliación a la seguridad social mediante procedimientos de inscripción para los trabajadores que no tienen empleador ni permiso de trabajo, a menudo trabajadores migrantes (además de resolver el problema de la financiación de la cobertura sin las cotizaciones de un empleador)<sup>27</sup>.

26. En otras áreas se aplican métodos similares. Por ejemplo, para las pequeñas empresas, el impuesto de valor añadido (IVA) suele depender del nivel de ingresos, pero cuando una empresa opera en más de un país, podría quedar exenta del pago del IVA, incluso cuando el total de sus ingresos superen el umbral autorizado en uno o más países. En estos casos, la administración podrá solicitar información sobre los ingresos totales y, si esta no se facilita, la empresa estará automáticamente sujeta al IVA (por ejemplo, este es el caso de Suiza).

27. Véase <<http://www.chequeservice.ch>>.

Garantizar que el trabajador migrante ha sido informado es con frecuencia un problema que requiere la colaboración de las administraciones de seguridad social con otros departamentos gubernamentales, así como con sus equivalentes en el extranjero. Una vez más, el uso de la TIC puede resultar un método muy eficaz, porque permite una coordinación eficiente: por ejemplo, la existencia de un vínculo directo entre la oficina recaudadora de impuestos y la agencia que se ocupa de las cotizaciones de la seguridad social no solo debería mejorar los registros, sino contribuir a detectar el fraude o las declaraciones de ingresos inferiores a los obtenidos. Un sistema de tarjetas de la seguridad social polivalentes podría desempeñar también una función relevante para garantizar el rastreo y el control de los datos sobre los derechos adquiridos a percibir prestaciones y sobre las finanzas del beneficiario.

### 3.2.2. El cumplimiento del empleador y el papel de otras partes interesadas, incluidas las asociaciones de trabajadores migrantes.

Centrarse en el empleador es un modo eficiente de aumentar la afiliación, incluso para los trabajadores del sector informal. Las instituciones de seguridad social pueden aumentar significativamente la cobertura, reducir la explotación de los trabajadores e impedir la competencia desleal entre empresas si velan por el cumplimiento de la normativa en materia de recaudación de cotizaciones.

Si las autoridades se centran en garantizar la observancia de las normas no solo reducen la explotación de los trabajadores migrantes, sino que también propician la igualdad de trato entre todos los trabajadores. Prueba de ello, son los dos casos de estudio que analizamos a continuación:

- El apoyo a los migrantes para que formalicen su situación y se afilien a la Seguridad Social en Tailandia. El Ministerio de Trabajo y la Oficina para la Seguridad Social de Tailandia velan por el cumplimiento de la Ley de la Seguridad Social mediante el establecimiento de políticas y orientaciones claras que promuevan la inscripción de los trabajadores migrantes en el sistema de seguridad social. La información correspondiente se difunde entre empleadores, trabajadores migrantes y organismos competentes en la materia para facilitar una mejor comprensión del sistema. Además, se han previsto una serie de sanciones contra los empleadores que incumplen su obligación de inscribir a los trabajadores migrantes en la Oficina para la Seguridad Social (Kaewwan, 2011).

#### Recuadro 3.12. Pagar las prestaciones y recibir las cotizaciones

Una de las cuestiones prácticas consiste en que muchos trabajadores migrantes carecen de una cuenta bancaria en la que abonar las prestaciones o desde la que pagar las cotizaciones. Los regímenes de la seguridad social pueden facilitar a los trabajadores migrantes los medios para crear dicha cuenta, tanto si el trabajador está afiliado al régimen de su país natal o de su país de acogida. Por ejemplo, en Filipinas, el sistema de seguridad social proporciona detalles de un banco filipino en el país donde el individuo puede abrir una cuenta<sup>28</sup>.

28. Por ejemplo, para abrir una cuenta bancaria en el Reino Unido, <<http://www.philssuk.com/FormSDL/retapplication.html>>.

### Recuadro 3.13. La protección legal de los trabajadores migrantes

**Italia.** Italia ha sido habitualmente un importante país receptor de trabajadores migrantes estacionales, por lo general, en el sector agrícola. Desde 1998, se han aprobado una serie de leyes destinadas a proteger a estos trabajadores. Suele diferenciarse a los trabajadores migrantes permanentes de los temporales, pero estos últimos también tienen acceso a prestaciones básicas de salud, subsidios familiares y licencias por enfermedad. Con objeto de apoyar a los trabajadores migrantes y de hacerlos partícipes de sus derechos a las prestaciones, se han creado una serie de «centros de acogida», así como otros de servicios de atención telefónica gratuita y de asesoramiento en siete lenguas.

**Eurasia.** Las iniciativas y los esfuerzos emprendidos a nivel regional en Eurasia han mejorado la cobertura de seguridad social de los trabajadores migrantes durante la última década. La Declaración de Bakú, de 2005, suscrita por 22 organizaciones miembros de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y por 14 de la Asociación Internacional de Pensiones y Fondos Sociales, reconoce la necesidad de que exista una mayor coordinación entre las instituciones de seguridad social un mayor intercambio de datos cuando los trabajadores se desplazan de un país a otro, y una mayor coherencia entre las disposiciones de los acuerdos bilaterales y multilaterales, así como de los principios de totalización, y de los periodos de cotización acumulados por los trabajadores migrantes a fin de determinar el pago de las derechos de seguridad social adquiridos. Para complementar la Declaración mencionada anteriormente, se desarrolló el Documento Marco de Orientación, que define siete principios relativos a la provisión de prestaciones de seguridad social adecuadas para los trabajadores migrantes. Este documento establece los siete principios siguientes: i) universalidad; ii) igualdad; iii) accesibilidad, iv) portabilidad; v) integralidad; vi) credibilidad; y vii) sostenibilidad.

- Colaborar con otras partes interesadas y con representantes de trabajadores en Sri Lanka. Los acuerdos bilaterales concertados entre algunos sindicatos de Sri Lanka y otros de Bahréin, Jordania y Kuwait con el fin de proteger a los trabajadores migrantes de Sri Lanka ilustra un enfoque de colaboración con otras partes interesadas. En mayo de 2009, la firma de una serie de acuerdos piloto bilaterales entre tres sindicatos de Sri Lanka y sus sindicatos homólogos en Bahréin, Jordania y Kuwait supuso un hito concreto en esta materia. Estos acuerdos son el resultado de una estrategia de aplicación de derechos y tienen por objeto proteger a los trabajadores migrantes en los tres países citados mediante una acción sindical dirigida a conceder a los trabajadores migrantes de Sri Lanka «la protección exhaustiva de los derechos laborales reconocidos en las normas internacionales del trabajo» (Wickramasekara, 2011).

#### 3.2.3. Cuestiones relativas a la familia

A veces, muchos trabajadores migrantes se encuentran separados de los demás miembros de sus familias por razones voluntarias, pero la causa más frecuente es que el país de acogida no permita residir en él a la familia del trabajador. Por este motivo, los miembros de la familia en el país de acogida se ven inmersos en una situación vulnerable o desprovistos de cobertura social.

Los planteamientos para abordar este problema se basan tanto en medidas de carácter administrativo como político. Las prestaciones deberían reflejar la situación real de «separación» en la que vive la familia. Sirva como ejemplo el viático o subsidio de viaje que ofrecen algunos regímenes de seguridad social para ayudar económicamente al migrante a regresar a su país de origen. Entre las

medidas de carácter administrativo cabe destacar la concesión de dos tarjetas de identidad que le permiten hacer valer (véase el ejemplo de India en la [sección 2.1.4](#)) ante diversas partes interesadas el reconocimiento de sus derechos a las prestaciones de la seguridad social.

### 3.2.4. Cuestiones relativas al regreso al país de origen

Pese a que se ha dedicado mucha atención a la cobertura de los trabajadores migrantes durante su periodo laboral en el extranjero, es igualmente importante facilitar su reincorporación al sistema de seguridad social en su país de origen. Esto puede constituir un problema no solo por cuestiones relativas a la continuidad de las prestaciones sino también por razones administrativas.

La sección sobre portabilidad ([sección 3.1.2](#)) trata de los problemas que plantea la acumulación y el pago de las prestaciones generadas por los periodos de vida laboral en otros países, así como de los planteamientos respecto a estos, especialmente en los que constan en los acuerdos bilaterales y multilaterales. Además, la posibilidad de «volver a comprar» los años de servicio que no constan en el cómputo puede ser una medida efectiva para mantener la adecuación de las prestaciones cuando las historias laborales se encuentran fragmentadas.

#### Recuadro 3.14. México: Garantizar la cobertura de los miembros de la familia

El seguro nacional de salud en México cubre a los mexicanos que trabajan en otros países (trabajadores del sector informal en régimen voluntario). Como parte del sistema, los mexicanos que trabajan en el extranjero pueden inscribir a los miembros de su familia que residen en México en el Sistema Nacional de Salud si firman el correspondiente formulario en los consulados mexicanos de los Estados Unidos. Esto acredita a los miembros de su familia para que reciban prestaciones médicas en su país, al igual que a los trabajadores migrantes cuando regresen a él.

#### Recuadro 3.15. Trabajadores nacidos en el extranjero que pierden sus derechos de pensión

Aun cuando tienen legalmente derecho a las prestaciones, un número significativo de trabajadores migrantes se quedan sin sus prestaciones acumuladas cuando abandonan el país de acogida. Por lo general, esto se debe a que los trabajadores no disponen de información sobre sus derechos a prestaciones o a una falta de comprensión de esta información que les induce a pensar que no tienen derecho a las prestaciones que solicitan. Además, cabe la posibilidad de que la administración de la seguridad social no localice al beneficiario o beneficiaria cuando abandona el país. En muchos países, la administración de seguridad social tiene un departamento dedicado íntegramente a rastrear beneficiarios que han abandonado el país. Este es el caso de Suecia y Suiza.

Fuentes: Véase <http://www.thelocal.se/20131028/51048> para Suecia, y [http://www.sfbvg.ch/xml\\_2/internet/FR/application/d401/f410.cfm](http://www.sfbvg.ch/xml_2/internet/FR/application/d401/f410.cfm) para Suiza.

Además, la administración de la seguridad social tiene la responsabilidad de rastrear a aquellos trabajadores migrantes que han abandonado con posterioridad el país con el fin de garantizar que reciben las prestaciones a las que tienen derecho.

La República de Corea y Sudáfrica son dos ejemplos de países que han puesto en marcha medidas administrativas para rastrear trabajadores migrantes a nivel nacional y sectorial

- **Mejorar los procedimientos de aplicación para inmigrantes en la República de Corea.** Entre 2007 y 2011, la Oficina Nacional de Pensiones (ONP) de la República de Corea ha registrado un aumento vertiginoso de más del 50 por ciento en el número de nacionales de otros países que se han inscrito. Teniendo en cuenta que muchos de estos trabajadores abandonan la República de Corea y regresan a su país de origen sin reclamar las prestaciones a las que tienen derecho, la ONP firmó una serie de Memorandos de Entendimiento (MoU) con otras administraciones de seguridad social para racionalizar y simplificar los trámites de presentación de solicitudes en esta materia. Los solicitantes solo tienen que cumplimentar el formulario y enviarlo a la institución de seguridad social de su país de origen, que se encarga de coordinar los trámites con la ONP, que, una vez validada la solicitud, abonará finalmente la prestación correspondiente. Anticipándose al cambio, la ONP ha creado un centro internacional con personal multilingüe para esta tarea. El MoU tiene un enfoque práctico y no requiere ningún acuerdo bilateral o multilateral en materia de seguridad social.
- **Soluciones para mejorar el pago y la gestión de las prestaciones que se abonan a los trabajadores migrantes de las minas de Sudáfrica.** La minería en Sudáfrica emplea a un número significativo de trabajadores de los países vecinos. Si bien estos trabajadores están cubiertos legalmente en cuanto a su seguridad social, se calcula que unos 270.000 antiguos mineros aún no han recibido las prestaciones a las que tienen derecho y que los pagos adeudados ascienden a un total de 5.700 millones de Rands. Un estudio preliminar, realizado en 2013, definió los desafíos existentes y propuso una variedad de soluciones administrativas para abordarlos, entre otras: una mayor coordinación en las oficinas, el establecimiento de oficinas con esta finalidad en los países de origen correspondientes, iniciativas para mejorar los diversos procedimientos del sistema bancario que obstaculicen los pagos y la publicación de los nombres de los beneficiarios cuyas prestaciones hayan prescrito. Por último, se propuso una recomendación para invertir los importes que no hayan sido reclamados en programas sociales y económicos en las zonas de origen de los trabajadores migrantes (Kolver, 2014).

### 3.3. Hacer la seguridad social más atractiva para los trabajadores migrantes y mejorar las prestaciones sociales

El tercer conjunto de desafíos para ampliar la cobertura de seguridad social a los trabajadores migrantes guarda relación con el supuesto atractivo que los programas tengan para ellos. Aunque el cumplimiento, la cobertura legal y las facilidades para la inscripción y el pago de las prestaciones constituyen una diferencia significativa para las tasas reales de cobertura de la población, puede



que las medidas destinadas a mejorar la percepción que tienen los trabajadores migrantes de los programas de seguridad social tenga un impacto mayor sobre dichas tasas de cobertura. Esto se debe a que muchos trabajadores migrantes desarrollan sus actividades en el sector informal o trabajan en países que no han suscrito acuerdos bilaterales o multilaterales en esta materia.

Puesto que los sistemas de seguridad social de los países de origen de los trabajadores migrantes han creado varios regímenes voluntarios con objeto de protegerlos y de garantizarles un grado de adhesión significativa, es importante que estos sistemas les resulten atractivos<sup>29</sup>. Entre estas iniciativas, hay que destacar las siguientes:

- Ofrecer prestaciones personalizadas para atraer a los trabajadores migrantes y sus familias.
- Ayudar a la financiación de las prestaciones.
- Mejorar el suministro de información sobre las prestaciones, especialmente en lo que atañe a los derechos relativos a las prestaciones y al valor de las mismas.
- Cambiar los criterios de asignación y pago de las cotizaciones.
- Exigir a quienes no desean estar cubiertos que puedan darse de baja en las cotizaciones en vez de obligarles a estar vinculados: por ejemplo, en las prestaciones de asistencia sanitaria en Turquía (World Bulletin, 2013).

### 3.3.1. Ejemplos del ámbito nacional y regional

Los siguientes ejemplos extraídos del ámbito nacional y regional ofrecen pruebas de cómo pueden ponerse en marcha estas iniciativas y estos incentivos, y cómo pueden detectarse y superarse los obstáculos a la ampliación de la cobertura.

***Sri Lanka prioriza la familia y las prestaciones adecuadas.*** En respuesta al hecho de que la migración en busca de oportunidades de trabajo separa a los migrantes y a sus familias de los sistemas de seguridad social de sus países de origen, Sri Lanka estableció un Fondo para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero con el fin de otorgar un seguro social de carácter voluntario a los migrantes y a las familias que dejaron en su país de origen (del Rosaria, 2008). El fondo cubre los pagos a los migrantes y sus familias en caso de fallecimiento, discapacidad o necesidad de cubrir gastos de viaje.

***Régimen voluntario de los trabajadores migrantes indios en los Emiratos Árabes Unidos (EAU).*** Los EAU han puesto en marcha un nuevo régimen voluntario de pensiones para los trabajadores inmigrantes de la India. Alrededor del 65 por ciento de un total de 2 millones de indios en los EAU trabajan como obreros (Kader, 2013). Este régimen ofrece tres prestaciones, financiadas por el trabajador y por las aportaciones económicas del Gobierno indio a cada una de ellas:

29. Así sucede también en el caso de los programas obligatorios, ya que para muchos trabajadores puede resultar sencillo eximirse o evitar la afiliación.

- Un mecanismo de ahorro para la jubilación a la edad de 60 años, financiado mediante un fondo estatal de pensiones de vejez, que exige el pago de contribuciones anuales de 1.000 INR (66 AED) y 12.000 INR (192 AED). Los trabajadores afiliados a este régimen recibirán las prestaciones correspondientes cuando regresen a su país o después de jubilarse.
- Un subsidio o viático para el viaje de regreso financiado por una contribución mínima del trabajador de 4.000 INR anuales y una contribución del Gobierno indio de hasta 2.000 INR (132 AED) al año para los hombres y de hasta 3.000 INR (198 AED) al año para las mujeres por un máximo de cinco años o hasta que el trabajador o la trabajadora regrese a su país, lo que ocurriese primero.
- Un seguro de vida por valor de 100.000 INR durante el periodo de vida laboral en el extranjero.

**Los regímenes especiales de carácter voluntario en El Salvador y México.** En El Salvador, el 21 por ciento de los hogares reciben remesas de personas que trabajan en el extranjero. Para reflejar esta realidad, se creó un sistema de carácter voluntario —llamado «The Special Regime» (régimen especial)— para cubrir a los trabajadores migrantes. Este sistema requiere el pago de una contribución mensual de 68,57 USD (basada en una tasa del 10 por ciento de un salario mensual teórico de 685 USD). Las prestaciones incluyen la cobertura sanitaria completa del grupo familiar (trabajador, cónyuge e hijos hasta 12 años). Es importante señalar que este sistema se apoya sustancialmente en el uso de las TIC, en la cooperación entre las asociaciones de El Salvador y los ciudadanos que viven en el extranjero, y en el trabajo de los consulados. Para poner a prueba el atractivo de este régimen, se llevó a cabo una encuesta, cuyos resultados indicaron que más de la mitad de los encuestados (52 por ciento) afirmaron que están dispuestos a pagar la contribución propuesta, pero dependiendo de los miembros de la familia a los que cubra. Tan solo el 19 por ciento de los encuestados respondió que se afiliaría si el seguro solo los cubría a ellos. Resulta interesante que la disposición a pagar no varíe en gran medida en función de la tasa de cotización, ya que el porcentaje de encuestados que dijeron estar dispuestos a pagar aumentaba ligeramente del 52 al 63 por ciento si la cotización descendía por debajo de los 30 USD mensuales. En México, el programa de protección social ofrece la posibilidad de afiliarse voluntariamente a los mexicanos que trabajan legal o ilegalmente fuera del país y a los extranjeros que trabajen temporalmente en México (Flores, 2013).

**El régimen voluntario de seguro social en Albania.** El régimen voluntario de seguro social en Albania fue creado en 1993 a fin de reflejar el hecho de que muchos trabajadores migrantes albaneses no estaban cubiertos ni en el país de acogida ni en su país de origen. El propósito de este plan era promover la afiliación de las amas de casa, los desempleados y los trabajadores del sector informal que habían emigrado. Se facilitó la afiliación (mediante la presentación del certificado de nacimiento) y se suscribieron acuerdos con países vecinos como Grecia e Italia para mejorar la cooperación y la coordinación con ellos. Gracias a los acuerdos suscritos con bancos de estos países vecinos se facilitó el pago de las cotizaciones y las prestaciones. El número de personas cubiertas por este régimen aumentó en más de un 50 por ciento entre 2005 y 2009.

**Obstáculos a la concesión de prestaciones adecuadas en la Unión Europea.** El proyecto SEE-MOVE de la Unión Europea<sup>30</sup> tiene por objeto examinar las trabas de índole práctica que impiden a los trabajadores migrantes percibir las prestaciones adecuadas a pesar de contar con diversos instrumentos legales en los países de la UE. El proyecto especifica tres obstáculos principales:

- Aspectos legales relativos a cuestiones que afectan a los países o a la UE.
- Aspectos burocráticos o administrativos, incluidos procedimientos para rastrear la movilidad de los trabajadores y los problemas de comunicación.
- Aspectos económicos y financieros.

En este estudio se trató de evaluar la cuantía de la pérdida económica de un trabajador migrante en términos de prestaciones de jubilación cuando decide emigrar. Para ello se analizaron trabajadores migrantes de la República Checa, Hungría, Polonia y Rumanía que se establecieron en Italia. Del estudio se desprende que, para la mayoría de los países, los trabajadores migrantes ganan en beneficios netos cuando emigran debido al elevado salario que reciben en Italia, lo que se traduce directamente en prestaciones de jubilación más elevadas. No obstante, en la República Checa y Hungría, el periodo mínimo de años de afiliación requerido para adquirir el derecho a pensión es elevado, lo que significa que los trabajadores se ven muy desfavorecidos si abandonan el país antes de completar dicho periodo. Por consiguiente, es poco probable que los trabajadores que conozcan esta información cambien de país cuando les faltan pocos años para cumplir el número mínimo de años requerido.

---

30. Véase <<http://www.inps.it/portale/default.aspx?lastMenu=8008>>.

## 4. Conclusión

El número de trabajadores migrantes en el mundo sigue creciendo y hay actualmente más de mil millones de personas que pueden considerarse migrantes internos o internacionales.

Si las instituciones de la seguridad social quieren cumplir con sus mandatos, es esencial que ofrezca cobertura para estos trabajadores y las personas a su cargo con las prestaciones y los servicios a los que tienen derecho. Esto es sumamente importante por tres motivos: en primer lugar, porque para aplicar un planteamiento basado en los derechos, es necesario que estos trabajadores, a menudo con empleos precarios, gocen de cobertura social; en segundo lugar, por razones económicas de peso que justifican la ampliación de esta cobertura; y, por último, porque, por motivos de equidad, estos trabajadores deberían gozar del mismo trato que los trabajadores no migrantes. Las tres razones son cruciales y ocupan un lugar destacado en este manual. No obstante, si se desea demostrar que la inversión de recursos en la ampliación de la cobertura a estos trabajadores es beneficiosa para el país de acogida, es importante efectuar antes un análisis económico.

Pese a que hay diversos argumentos convincentes para ampliar la cobertura, este manual ha señalado una serie de trabas y desafíos que dificultan la puesta en marcha de dicha ampliación. Los planteamientos convencionales en materia de seguridad social que conciben y otorgan prestaciones para los trabajadores contratados no son siempre los más efectivos para cubrir a los trabajadores migrantes. Así pues, con el fin de superar dichos desafíos, este manual presenta diversas políticas y medidas administrativas que, como se pone de manifiesto en la experiencia de otros países, han tenido éxito.

En el futuro, las repercusiones de los cambios climáticos y demográficos, y de la globalización significarán no solo que, probablemente, continuará la tendencia al aumento del número de trabajadores migrantes, sino también que la situación de muchos de estos trabajadores será cada vez más precaria. Al mismo tiempo, los recursos financieros disponibles para las instituciones de seguridad social serán objeto de un examen más riguroso, lo que supone que deberán formularse argumentos de orden financiero, económico y político a favor de la cobertura, y que las respuestas por parte de las instituciones de seguridad social tendrán que ser a la vez eficientes y eficaces. Como prerequisites para llevar a cabo esta tarea se encuentran la implementación de técnicas innovadoras de gestión, el uso de las TIC para garantizar que las estrategias de afiliación y comunicación se ajusten a las diversas situaciones en las que se encuentran estos trabajadores y la mejora de la coordinación a nivel nacional e internacional (por ejemplo, mediante acuerdos bilaterales y multilaterales). Este manual ha demostrado la capacidad de las instituciones de seguridad social para responder a los desafíos que plantea la cobertura de los trabajadores migrantes.

## Annexo

### A.1. Acuerdos bilaterales y multilaterales sobre seguridad social y respuestas regionales

Los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre seguridad social se ocupan de resolver una gran variedad de obstáculos legales relativos a la cobertura de los trabajadores migrantes. Estos acuerdos tienden a abordar la cuestión de la elegibilidad de los trabajadores migrantes para la seguridad social (es decir, que tratan de facilitar la cobertura), así como otras cuestiones relativas a la transferibilidad de las prestaciones. Por lo general, no solo establecen las normas relativas a la tramitación de estos casos, sino que también fomentan o autorizan medidas específicas de coordinación que tienen por objeto respaldar la consecución de los objetivos de las medidas que buscan afrontar muchos de los problemas que plantea la «cobertura efectiva» (por ejemplo, las formas para administrar los casos y lograr una comunicación eficaz entre las diversas partes interesadas).

Normalmente estos acuerdos se basan en el principio de reciprocidad; esto es, cada parte trata de aplicar los mismos principios y, en la medida de lo posible, las mismas normas para los trabajadores migrantes y para los ciudadanos nacidos en el país. Esto permite lograr una mayor armonización en el suministro de prestaciones (y en la financiación).

Entre los principios fundamentales en los que se basan estos acuerdos, figuran los siguientes:

- La igualdad de trato, es decir que un trabajador o trabajadora migrante y su familia deberán, en la medida de lo posible, gozar de los mismos derechos y obligaciones que los nacionales del país de acogida;
- las disposiciones de la seguridad social aplicables a un trabajador migrante se rigen en todo momento por la legislación de un único país;
- la protección de los derechos adquiridos y la provisión de las prestaciones correspondientes en el país de acogida. La protección de estos derechos debería otorgarse independientemente de dónde se han acumulado. Asimismo, el pago de las prestaciones a las que tiene derecho el trabajador no debería ser objeto de restricciones en ninguno de los países en los que haya trabajado;
- cuando un derecho esté sujeto al cumplimiento de un periodo mínimo de antigüedad, deberían tenerse en cuenta los periodos en los que el migrante ha trabajado en cada país.

Poner en marcha estos acuerdos no es sencillo e implica una serie de pasos, como deliberaciones, negociaciones, redacción y concertación de un marco legal y reglamentos de apoyo, y, una vez ratificado el acuerdo, la instauración de las estructuras administrativas que lo respalden.

### A.1.1. Panorama general

Más abajo se exponen una serie de iniciativas regionales, entre las cuales figuran acuerdos multilaterales y bilaterales, y ejemplos de países seleccionados. Aunque el alcance de los acuerdos multilaterales está relativamente bien documentado, en lo que atañe a los acuerdos bilaterales la situación es más compleja: media un largo periodo entre la firma del acuerdo y su ratificación, cubren únicamente algunos sectores y pueden ser suspendidos o cancelados posteriormente. Aunque esta información no siempre se encuentra disponible, el alcance de dichos acuerdos varía enormemente de unas regiones a otras: en 2009, la UE y Europa occidental habían concertado 1.628 acuerdos multilaterales (de los cuales 1.034 fueron suscritos dentro de la UE), en contraposición con 181 en Asia oriental y el Pacífico, tres en Asia meridional y 102 en África (excluyendo a Reunión). Si bien es cierto que los países con la cifra de migrantes más elevada en términos absolutos han firmado pocos acuerdos bilaterales, Marruecos, Argelia y Turquía comprenden el 89, 87 y 68 por ciento, respectivamente, de los emigrantes a los que cubren dichos acuerdos (Sabates-Wheeler, 2009).

### A.1.2. Iniciativas regionales

#### A.1.2.1. África

Existen varias iniciativas regionales que tratan de fortalecer la cobertura de la seguridad social para los trabajadores migrantes de origen africano. Entre ellas figuran los acuerdos de seguridad social, así como las iniciativas nacionales para ampliar la cobertura y simplificar los criterios de elegibilidad.

**El proyecto MIGSEC de la OIT.** El proyecto de extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores migrantes y sus familias en África (MIGSEC, por sus siglas en inglés) tiene la finalidad de fortalecer la capacidad institucional mediante la promoción de acuerdos bilaterales y multilaterales. En el proyecto participan trece países, y el informe publicado en 2010 por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) señaló la existencia de una serie de trabas, pero también de iniciativas, en relación a las cuestiones que atañen específicamente a África (McGillivray, 2010). En el informe se señalan como problemas destacados los requisitos de elegibilidad, la falta de exportabilidad de las prestaciones y la situación del sector informal. Se observa asimismo que, en 2010, se suscribieron veinte acuerdos bilaterales en materia de seguridad social entre países africanos y más de 50 acuerdos con países no africanos.

**África occidental.** En diciembre de 2012, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) adoptó el Convenio General sobre Seguridad Social, que propiciará que los trabajadores migrantes jubilados que hayan trabajado en cualquiera de los países de la CEDEAO ejerzan su derecho a gozar de un seguro social en su país de origen. El citado Convenio suprime las restricciones a la concesión de prestaciones y establece los requisitos de coordinación inherentes al acuerdo (All Africa, 2013).

**Conferencia Interafricana de Previsión Social (CIPRES).** La CIPRES reúne a 15 países y 19 administraciones de la seguridad social en África occidental y central, y tiene por objeto coordinar las iniciativas destinadas a mejorar la provisión y administración de las prestaciones de la seguridad social. La CIIPRES facilita la instauración y la administración de un sistema que reconozca los derechos de los trabajadores migrantes.

#### A.1.2.2. Las Américas

Las iniciativas en las Américas han sido impulsadas por grupos regionales, así como por relaciones económicas existentes y por flujos migratorios.

**El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.** Este acuerdo, firmado por España, Portugal y 12 países latinoamericanos (de los cuales 11 han ratificado el acuerdo) (OISS, 2013)<sup>31</sup> promueve la protección en caso de vejez, discapacidad y fallecimiento de cualquier trabajador migrante y miembro de su familia. Este Convenio permite totalizar los periodos de cotización o de empleo acreditados en los diferentes Estados para la determinación de las prestaciones a las que tenga derecho, brindando opciones para percibir prestaciones en otros países distintos de donde haya prestado servicios. El principio que subyace al acuerdo es la igualdad de trato entre todos los trabajadores con independencia de su nacionalidad. Actualmente, las prestaciones médicas están excluidas pero son válidos los acuerdos voluntarios bilaterales o multilaterales al respecto entre países.

**El Acuerdo sobre Seguridad Social de la Comunidad del Caribe (CARICOM)** fue firmado en 1996 por 13 de los 25 Estados miembros. Comprende prestaciones por jubilación, discapacidad y fallecimiento, pero excluye las prestaciones por enfermedad. El acuerdo incluye acuerdos de totalización de los períodos de cotización, aunque de menor cuantía que en otras regiones, ya que los periodos de cotización son relativamente más breves que en otras regiones. Algunos regímenes de seguridad social de los países de la región tienen estructuras de prestaciones con tasas de acumulación «concentradas en los primeros años», lo que puede dar lugar a que se obtengan beneficios en algunos casos. A pesar de ello, el impacto del acuerdo ha sido relativo.

**Mercosur.** La iniciativa del Mercosur (véase también el [recuadro 3.12](#)) va encaminada a racionalizar los procedimientos administrativos, por ejemplo, autorizando a que las solicitudes de pago se presenten en el país de residencia en vez de obligar a que se haga en el país de origen. No obstante, puesto que el SIACI (Sistema de Acuerdos Internacionales) no abarca las normas sobre prestaciones, cada uno de los beneficiarios se ve obligado a cumplir el tiempo mínimo de servicio que impone su país.

**Norteamérica.** Los Estados Unidos y Canadá otorgan cobertura sobre la base de la residencia y, por consiguiente, a determinados trabajadores migrantes, incluyendo aquellos que provienen de México.

31. Para más información, véase <<http://www.lacipres.org/>>.



### A.1.2.3. Asia y el Pacífico

**Sudeste de Asia.** Entre los países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)<sup>32</sup> no hay acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social. Así pues, aunque se estima que un 60 por ciento de los trabajadores migrantes dentro del territorio de estos países tienen acceso a la seguridad social, no están cubiertos por acuerdos que faciliten el reconocimiento de sus derechos adquiridos, así como tampoco la exportabilidad y el pago de sus prestaciones. Además, este 60 por ciento encubre el hecho de que la afiliación en algunos de los países de la ASEAN es voluntaria y, en consecuencia, las cifras de cobertura efectiva son inferiores. La comparación de estos datos con otras estadísticas mundiales y regionales, arrojan un resultado desfavorable. En el cuadro A.1 se compara la situación de los trabajadores migrantes en los países de la ASEAN con la de los migrantes de Asia Oriental, el Pacífico y los países de la OCDE. Por ejemplo, el 86 por ciento de los migrantes de la OCDE se desplazan a países donde hay acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social en vigor, en contraposición a solo un 14 por ciento en el caso de los trabajadores migrantes de Asia Oriental y el Pacífico.

**Cuadro A.1. Porcentaje de trabajadores migrantes cubiertos por la seguridad social, con y sin acuerdos bilaterales o multilaterales**

Régimen	Migrantes en el territorio de la ASEAN	Migrantes de Asia Oriental y el Pacífico	Migrantes de países de la OCDE
Acceso a la seguridad social mediante acuerdo bilateral o multilateral	0	14	86
Acceso a la seguridad social sin mediar acuerdo entre países	60	67	13
Sin protección social	31	4	1
Trabajadores migrantes indocumentados o con situación de seguridad social desconocida	9	16	1

Fuente: Pasadilla and Abella (2012).

No obstante, la Declaración de la ASEAN sobre la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes, adoptada en Cebú (Filipinas) en 2007, comprometía a los países miembros de la ASEAN a intensificar sus esfuerzos para solucionar los problemas.

**El Consejo de Cooperación del Golfo (GCC).** En 2006, los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC) —El Reino de Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos— aprobaron la Ley unificada de extensión de la protección del seguro

32. La ASEAN está integrada por diez Estados: Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia (miembros fundadores), sumándose posteriormente Brunei Darussalam, Myanmar, Camboya, República Democrática Popular Lao y Viet Nam.

social para los ciudadanos de los Estados miembros del Consejo, lo que ha propiciado una mejora de la provisión de las pensiones para los trabajadores migrantes que trabajan fuera de sus países de origen en cualquier otro Estado miembro del Consejo. Los resultados de esta Ley han sido favorables, ya que no solo ha mejorado la cobertura de estos trabajadores, sino que también ha facilitado su movilidad y el desarrollo de una mayor cooperación económica entre estos países. Las instituciones de seguridad social del país de acogida establecen enlaces con las instituciones homólogas del país de origen para garantizar el reconocimiento de los derechos del trabajador. Los requisitos administrativos de la nueva ley se simplificaron mediante la ayuda del personal existente para gestionar los casos y el establecimiento de un comité permanente que tratar los casos.

**En la India, se aplica un doble enfoque:** reglamentación obligatoria y acuerdos sobre seguridad social. Desde 2008, la India ha exigido a todos los trabajadores migrantes que contribuyan al Fondo de Previsión de los Asalariados, excepto si proceden de países que tienen un convenio en materia de seguridad social con la India. Esto ha supuesto un desarrollo considerable en la firma de estos acuerdos. Antes de 2008, no existían estos acuerdos pero, desde entonces, la India ha firmado y ratificado siete.

#### A.1.2.4. Europa

**Unión Europea.** El planteamiento de la UE consiste en tratar de garantizar la cobertura de los trabajadores migrantes de la manera más adecuada. Las reglamentaciones facilitan que los trabajadores desplazados por periodos de corta duración o trasladados dentro de una misma empresa permanezcan dentro del sistema de la seguridad social de su país de origen, pero facilitan la acumulación de las prestaciones pertinentes cuando un individuo ha adquirido una serie de derechos parciales en diversos países de la UE. Además, la Directiva sobre las pensiones trata de coordinar el sistema de normas del segundo pilar de la provisión de prestaciones (Comisión Europea, 2012). En las secciones 3.1.1. y 3.1.2. de este manual se ofrecen más detalles sobre los acuerdos concertados en el marco de la UE. Estos acuerdos se aplican también a países del Espacio Económico Europeo (EEE) (Noruega, Islandia y Liechtenstein) y a Suiza. Además, existen una serie de acuerdos bilaterales entre países europeos y países fuera de la UE: por ejemplo, el Reino Unido ha suscrito acuerdos con 16 países o territorios<sup>33</sup>.

En los últimos años, la cobertura de los trabajadores migrantes se ha convertido en una cuestión política relativamente delicada, en particular, en lo que respecta al desempleo, la familia y las prestaciones de asistencia social. Aunque la cobertura de los trabajadores migrantes está sujeta a ciertas condiciones (i.e. periodos de espera largos), la definición de las personas que tienen derecho a acceder a ella seguirá siendo objeto de debate.

**Eurasia.** Se estima que la región de Eurasia alberga entre 10 y 12 millones de trabajadores migrantes, de los cuales de 7 a 8 millones trabajan en el sector formal y entre 3 y 4 millones, en el sector informal. A lo largo de la última década, se han emprendido una serie de iniciativas

33. Véase <<http://www.dwp.gov.uk/international/social-security-agreements/list-of-countries/>>.

regionales para mejorar la seguridad social de estos trabajadores migrantes. En la Declaración de Bakú de 2005, suscrita por 22 organizaciones miembros de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y por 14 organizaciones más de la Asociación Internacional de Pensiones y Fondos Sociales (AIFSP, por sus siglas en inglés), se reconocen los problemas mencionados y se formulan una serie de recomendaciones y líneas de actuación incluyendo la necesidad de una mayor coordinación entre las instituciones de seguridad social, el intercambio de datos cuando los trabajadores se desplazan entre unos países y otros, acuerdos bilaterales y multilaterales, y el respeto a los principios de totalización de los periodos de cobertura para la determinación de las prestaciones.

El grupo de trabajo de la AISS y la AIFSP se ha basado en la citada Declaración para publicar el Documento Marco de Orientación en el que se establecen más pormenorizadamente los principios y las estrategias prácticas en lo que atañe a la provisión de prestaciones adecuadas para la seguridad social de los trabajadores migrantes. El Documento de Orientación Marco establece los siete principios siguientes: i) universalidad, ii) igualdad iii) accesibilidad, iv) exportabilidad, v) integralidad, vi) credibilidad y vii) sostenibilidad; además, sugiere modelos y mejores prácticas para que se tengan en cuenta en el tratamiento diferenciado que se da a los trabajadores del sector formal y del informal, y los instrumentos pertinentes de reglamentación legal que deben utilizarse en ambos casos.

# Bibliografía

**AISS.** 2009. *International Agreements System – SIACI: A case of the National Institute of Social Security*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

**AISS.** 2010. *Estrategia de la AISS para ampliar la cobertura de la seguridad social*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

**AISS.** 2012. *Manual sobre la extensión de la cobertura de seguridad social a los trabajadores por cuenta propia* (Extensión de la seguridad social). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

**AISS.** 2013a. *Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

**AISS.** 2013b. *Directrices de la AISS sobre la recaudación y cobranza de cotizaciones*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

**AISS.** 2013c. *Directrices de la AISS sobre las tecnologías de la información y de la comunicación*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

**AllAfrica.** 2013. «West Africa: Ecowas extends social security to migrant workers to facilitate intra-regional mobility», en *AllAfrica*, 18 de marzo.

**Avato, J.; Koettl, J.; Sabates-Wheeler, R.** 2010. «Social security regimes, global estimates, and good practices: The status of social protection for international migrants», en *World Development*, vol. 38, núm. 4.

**Banco Mundial.** 2013a. *World Development Indicators*. Washington, DC.

**Banco Mundial.** 2013b. «Movement of people across borders, Table 6.13», en *Banco Mundial*, World Development Indicators. Washington, DC.

**BASeD.** 2013. *Impact of the global crisis on Asian migrant workers and their families: A survey-based analysis with a gender perspective*. Manila, Banco Asiático de Desarrollo.

**BBC.** 2013. «Portuguese flee economic crisis», en *BBC News*, 25 de enero.

**Biacabe, J.-L.; Robert, S.** 2014. *Les Français de l'étranger: l'expatriation des Français, quelle réalité?*. París, Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile-de-France.

**Borjas, G. J.** 2013. *Immigration policy and economics* (Informe de conferencia, 27.ª Asamblea General de la CISS, San Salvador, 24-26 de junio). San Salvador.

**Capulong, R. T.** 2012. *The impact of economic conditions on the financial sustainability of social security schemes: The Philippine Social Security System experience* (Informe de conferencia, Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social de la AISS, Berlín, 30 de mayo-1 de junio). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

**Cheyvialle, A.** 2013. «Travailleurs détachés: quand la législation européenne est détournée», en *Le Figaro*, 27 de noviembre.

**Clegg, D.** 2013, «Europe», en AISS (ed.), *Labour market megatrends and social security*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

**Comisión Europea.** 2004. *Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

**Comisión Europea.** 2009. *Reglamento (CE) n° 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n° 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

**Comisión Europea.** 2012. *La dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE* (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2012) 153 final). Bruselas.

**Comisión Europea.** 2013. *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*, marzo.

**Comisión Europea.** 2014. «Libertad de circulación: La Comisión publica una guía de aplicación de la «prueba de residencia habitual» a efectos de seguridad social», en *Press Release Database*, 13 de enero.

**ESA.** 2013. *Cross-national comparisons of internal migration: An update of global patterns and trends* (Population Division technical paper, núm. 2013/1). Nueva York, NY, Naciones Unidas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – División de la Población.

**Flores, L.** 2013. *Migración y seguridad social* (Informe de conferencia, 24.ª Asamblea General de la CISS, San Salvador, 24-26 de junio). San Salvador.

**Gao, Q.; Yang, S.; Li, S.** 2012. «Labor contracts and social insurance participation among migrant workers in China», en *China Economic Review*, vol. 23, núm. 4.

**The Guardian.** 2014. «Migrants contribute £25bn to UK economy, study finds», en *The Guardian*, 5 de noviembre.

**Holzmann, R.; Koettl, J.** 2012. *Portability of pension, health, and other social benefits: Facts, concepts, and issues* (CESifo Working paper, núm. 4002). Múnich, Center for Economic Studies and Ifo Institute.

**Hu, Y.-W.; Stewart, F.** 2009. *Pension coverage and informal sector workers: International experiences* (OECD Working paper on insurance and private pensions, núm. 31). París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

**Hujo, K.; Piper, N. (eds).** 2010. *South-South migration: Implications for social policy and development*. Basingstoke, Palgrave.

**Kader, B. A.** 2013. «Indian worker pensions in UAE soon: Indian Ministry of Overseas Affairs scheme delayed due to technical reasons», en *Gulf News*, 15 de septiembre.

**Kaewwan, S.** 2011. «Thailand: Analysis of migrant workers issues in Thailand», en *Asia News Monitor*, 22 de agosto.

**Koch, M.** 2013. «German population rises thanks to immigration», en *Top Stories*, 16 de enero.

**Kolver, L.** 2014. «Solution needed to improve portability of migrant miners' social security benefits», en *Mining Weekly*, 27 de febrero.

**McGillivray, W.** 2010. *Strengthening social protection for African migrant workers through social security agreements* (Background report prepared for the extension of social security coverage to African migrant workers (MIGSEC) project). Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

**Naciones Unidas.** 1990. *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)*. Nueva York, NY, Naciones Unidas.

**OCDE.** 2012. *PISA 2012 results: Excellence through equity: Giving every student the chance to succeed (Volume II)*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

**OCDE–ASE.** 2013. *World migration in figures*. Paris, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos; Nueva York, NY, Naciones Unidas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – División de la Población.

**Office for National Statistics.** 2013. «Annual mid-year population estimates, 2011 and 2012», en *Statistical Bulletin*, 8 de Agosto.

**OISS.** 2013. *Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social*. Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

**OIT.** 2012a. *Migraciones laborales* (Consejo de Administración, 316.ª reunión, Ginebra, Sección de Formulación de Políticas Segmento de Empleo y Protección Social 1.º-16 de noviembre,). Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

**OIT.** 2012b. *Ensuring social security benefits for Ukrainian migrant workers: Policy development and future challenges*. Kiev, ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe.

**Olivier, M.; Andrianarison, F.; McLaughlin, M.** 2014. *Study on social protection in Sub-Saharan Africa: Final report*. Bruselas, Comisión Europea.

**Pasadilla, G.; Abella, M.** 2012. *Social protection for migrant workers in ASEAN* (CESifo Working paper, núm. 3914). Múnich, Center for Economic Studies and Ifo Institute.

**PNUD.** 2009. *Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos* (Informe sobre Desarrollo Humano, 2009). Nueva York, NY, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**Ratha, D.; Silwal, A.** 2012. «Remittance flows in 2011 – An update», en *Migration and Development Brief*, núm. 18.

**Ricard, P.** 2013. «Accord européen sur les travailleurs détachés», en *Le Monde*, 9 de diciembre.

**Rosaria, T. del.** 2008. *Best practices in social insurance for migrant workers: The case of Sri Lanka* (ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration working paper, núm. 12). Bangkok, Oficina regional de la OIT para Asia y el Pacífico.

**Russell, G.** 2013. «Les travailleurs détachés en sept questions», en *Le Figaro*, 4 de diciembre.

**Sabates-Wheeler, R.** 2009. *Social security for migrants: Trends, best practice and ways forward* (Working paper, núm. 12). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

**Sinclair, D.; Watson, J.; Beach, B.** 2013. *Working longer: An EU perspective*. Londres, International Longevity Centre.

**Wickramasekara, P.** 2011. *Labour migration in South Asia: A review of issues, policies and practices* (International migration paper, núm. 108). Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

**World Bulletin.** 2013. «Foreigners in Turkey can opt out of general health care system», en *World Bulletin*, 23 de mayo.



Promoting excellence in social security  
Promouvoir l'excellence dans la sécurité sociale  
Promoviendo la excelencia en la seguridad social  
Förderung von Exzellenz in der sozialen Sicherheit  
За повышение стандартов в социальном обеспечении  
促进卓越的社会保障  
دعم التميّز في الضمان الاجتماعي

**Secretaría General de la AISS**

4 route des Morillons  
Case postale 1  
CH-1211 Ginebra 22  
T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09  
E: [issa@ilo.org](mailto:issa@ilo.org)  
[www.issa.int](http://www.issa.int)

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne organismos e instituciones de seguridad social. La AISS promueve la excelencia en la administración de la seguridad social a través de directrices profesionales, conocimientos de expertos, servicios y apoyo para que sus miembros construyan políticas y sistemas de seguridad social dinámicos en todo el mundo. Creada en 1927 bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo, la AISS agrupa en la actualidad alrededor de 330 organizaciones de más de 160 países.