

**“LA CONTINUIDAD DE LAS PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL PARA  
LAS PERSONAS TRABAJADORAS MIGRANTES: EL CASO DE CHILE”**

Tesis Doctoral del Programa de Derecho Económico y Derecho de la Empresa de la  
Facultad de Derecho

Doctoranda

Daniela del Pilar Zavando Cerda



Directora

Dra. Laura Gómez Urquijo



Bilbao, 21 de julio de 2023.

*A Felipe, por ser mi compañero en  
esta aventura llamada vida.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Me siento afortunada de haber tenido la posibilidad de transitar mis estudios de doctorado, culminados en esta tesis, junto al apoyo y contención de muchas personas, algunos de toda la vida y otros tantos nuevos.

Quiero agradecer a mi profesora, Laura Gómez Urquijo, por su nivel de profesionalidad, la constancia, el apoyo y sobretodo su calidad humana; por las palabras de ánimo y confianza depositada en mí.

Agradecer a mi marido, Felipe, por estar incondicionalmente a mi lado, por creer en mí y cuidar de nuestra familia. Por brindarme el apoyo necesario para crecer y desarrollarme profesionalmente, impulsándome a ser mejor cada día. También por estar cuando el tiempo apremia y uno apura las horas.

Agradezco a mis profesoras del Equipo de Investigación, especialmente a Marta y Aitziber. A mis compañeros del CRAI, con quienes hemos compartido risas y cafés descontracturando las jornadas, en especial a Rita, Mirelur y Tania. También a las Mini-Edispe, un equipo de investigación vanguardista siempre dispuesto a aportar nuevas ideas y metodologías.

Mi familia sin dudas ha sido un pilar en el cual apoyarme a lo largo del camino, haciéndose presentes incluso a la distancia, aportando aliento y bienestar; al igual que mis amigas de toda la vida, por compartir desde siempre mis sueños, aspiraciones y desafíos tomándolos como propios.

Y por último mi agradecimiento más especial es para Elaia que, sin saberlo, ha recargado mis energías con sus risas, abrazos y crecimiento día tras día. Me ha ayudado con creces a compaginar mi camino profesional con la maravillosa labor de ser su mamá.

Por último, agradecer a todas y cada una de las personas que me han ayudado y acompañado en este proceso.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

### **PARTE I: ESTUDIO DE CASO: SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE**

<b>CAPÍTULO 1: BASES DEL SISTEMA DE PENSIONES DE CHILE, CONDICIONANTES Y CRISIS</b>	<b>12</b>
---	-----------

<b>1.1. Introducción</b>	<b>13</b>
--------------------------	-----------

<b>1.2. EL SISTEMA DE PENSIONES DE CHILE DENTRO DE LAS TIPOLOGÍAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>15</b>
---	-----------

<b>1.3. AFILIADOS Y COTIZANTES</b>	<b>20</b>
------------------------------------	-----------

<b>1.4. BASES CONCEPTUALES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE</b>	<b>32</b>
--	-----------

1.4.1. Conceptualización	32
--------------------------	----

1.4.2. Tipos de Pensiones	32
---------------------------	----

1.4.2.1. Pensión de vejez	32
---------------------------	----

1.4.2.2. Pensión de invalidez	33
-------------------------------	----

1.4.2.3. Pensión de sobrevivencia	34
-----------------------------------	----

1.4.3. Pilares del sistema	35
----------------------------	----

1.4.3.1. Pilar contributivo	35
-----------------------------	----

1.4.3.2. Pilar solidario	36
--------------------------	----

1.4.3.3. Pilar voluntario	40
---------------------------	----

1.4.4. Gestión financiera	42
---------------------------	----

1.4.5. Modalidades de pensión	44
-------------------------------	----

1.4.5.1. Retiro programado	44
----------------------------	----

1.4.5.2. Renta vitalicia inmediata	45
------------------------------------	----

1.4.5.3. Renta temporal con renta vitalicia diferida	45
1.4.5.4. Renta vitalicia inmediata con retiro programado	46
1.4.6. Antiguo sistema de pensiones	47
<b>1.5. CRISIS DEL SISTEMA</b>	<b>48</b>
1.5.1. Diagnóstico de la situación actual	48
1.5.2. Factores que desencadenan la crisis	51
1.5.3. Retiros excepcionales de fondos de pensiones	53
1.5.4. Reformas al sistema	55
1.5.5. Proyecto de reforma del sistema de pensiones	59
<b>CAPÍTULO 2: LA EXPERIENCIA DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES EN EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE</b>	<b>64</b>
<b>2.1. Introducción</b>	<b>65</b>
<b>2.2. CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN EN CHILE</b>	<b>66</b>
2.2.1. Aportaciones de la migración a la transición demográfica	69
2.2.2 Aportaciones de la migración a la población activa y al empleo	73
<b>2.3. LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE</b>	<b>76</b>
<b>2.4. VALORACIÓN DEL MARCO NORMATIVO Y SU APLICACIÓN</b>	<b>78</b>
2.4.1. Ley N.º 18.156 sobre exención o devolución de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros	78
2.4.2. Reglamentación administrativa	82
2.4.3. Jurisprudencia	88
2.4.3.1. Sentencia Rol Protección N.º 45645-2012	88
2.4.3.2. Sentencia Rol Protección N.º 14737-2017	90
2.4.4. Críticas al funcionamiento de la Ley N.º 18.156 sobre las y los trabajadores técnicos extranjeros	91

2.4.4.1. Criterio 1: Historia de la Ley N.º 18.156	91
2.4.4.2. Criterio 2: Gestión de las AFP	93
2.4.4.3. Criterio 3: Normativa internacional	95
2.4.4.4. Criterio 4: Tratamiento desigual	97
<b>CAPÍTULO 3: CONVENIOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE</b>	<b>100</b>
<b>3.1. Introducción</b>	<b>101</b>
<b>3.2. ASPECTOS PRELIMINARES</b>	<b>103</b>
<b>3.3. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONVENIOS DE SEGURIDAD SOCIAL SUSCRITOS EN CHILE</b>	<b>106</b>
3.3.1. Convenios vigentes en Chile	106
3.3.2. Conceptualización	112
3.3.3. Clasificación	113
3.3.4. Beneficiarios	114
3.3.5. Principios orientativos	114
3.3.6. Estructura interna de los convenios	115
3.3.6.1. Parte I	115
3.3.6.2. Parte II	116
3.3.6.3. Parte III	119
3.3.6.4. Parte IV	120
3.3.7. Beneficios de los convenios	121
<b>3.4. TIPOS DE TRANSFERENCIAS DE PENSIONES PAGADAS POR CONVENIOS INTERNACIONALES</b>	<b>122</b>
3.4.1. Pensiones pagadas en el extranjero por el antiguo sistema de pensiones (IPS)	122
3.4.2. Pensiones pagadas en Chile por el antiguo sistema de pensiones (IPS)	126

3.4.3. Pensiones pagadas en el extranjero por el nuevo sistema de pensiones (AFP)	129
3.4.4. Total de pensiones pagadas en el extranjero por convenios internacionales en el antiguo y nuevo sistema previsional	132
3.4.4.1. Solicitudes totales realizadas por los sistemas de IPS y AFP	133
3.4.4.2. Montos totales pagados por los sistemas de IPS y AFP	133
<b>3.5. CONVENIOS EN NEGOCIACIÓN</b>	<b>134</b>
<b>3.6. PARTICULARIDADES DEL CONVENIO DE SEGURIDAD SOCIAL ENTRE CHILE Y PERÚ</b>	<b>136</b>
3.6.1. Procedimiento de portabilidad de los fondos de pensiones	137
3.6.2. Estadísticas de aplicación del convenio entre Chile y Perú	144
3.6.2.1. Número de solicitudes de transferencias de fondos recepcionados desde Perú, y enviadas de Chile a Perú	144
3.6.2.2. Transferencias de fondos recepcionadas desde Perú	145
3.6.2.3. Transferencias de fondos enviadas a Perú	148
<b>3.7. PROPUESTA DE MEJORAS: BUENAS PRÁCTICAS</b>	<b>151</b>
<b>3.8. CONSIDERACIONES SOBRE LA POSIBILIDAD DE EXTENDER EL MECANISMO DE TRANSFERENCIA DE FONDOS A OTROS PAÍSES</b>	<b>155</b>
<b>3.9. EL MARCO DEL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>156</b>
3.9.1. Número de solicitudes recibidas en Chile desde otros Estados	156
3.9.2. Número de solicitudes enviadas desde Chile a otros Estados	158
 <b>PARTE II: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL EN IBEROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA</b>	
 <b>CAPÍTULO 4: SIMILITUDES Y DIVERGENCIAS ENTRE EL CMISS Y LOS REGLAMENTOS EUROPEOS: PARTE GENERAL</b>	
<b>4.1. Introducción</b>	<b>164</b>
	<b>165</b>

<b>4.2. GÉNESIS Y PROCESO DE ELABORACIÓN DEL CMISS Y LOS REGLAMENTOS EUROPEOS</b>	166
4.2.1. Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)	166
4.2.2. Reglamentos 883/2004 y 987/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo	170
4.2.3 Algunas reflexiones	174
<b>4.3. TÉRMINOS TÉCNICOS</b>	180
4.3.1. Marco conceptual general	180
4.3.2. Aspectos particulares	182
<b>4.4. CAMPO DE APLICACIÓN PERSONAL</b>	184
<b>4.5. CAMPO DE APLICACIÓN MATERIAL</b>	187
<b>4.6. PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN</b>	190
4.6.1. Unicidad de legislación aplicable	191
4.6.2. Igualdad de trato	192
4.6.3. Totalización de periodos	193
4.6.4. Exportación de las prestaciones o supresión de cláusulas de Residencia	194
<b>4.7. REVALORIZACIONES</b>	196
<b>4.8. RELACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL</b>	197
<b>4.9. DETERMINACIÓN DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE</b>	201
4.9.1. Breve referencia a las personas trabajadoras del sector marítimo	204
<b>CAPÍTULO 5: SIMILITUDES Y DIVERGENCIAS ENTRE EL CMISS Y LOS REGLAMENTOS EUROPEOS: PARTE ESPECÍFICA</b>	207
<b>5.1. Introducción</b>	208
<b>5.2. PRESTACIONES PROTEGIDAS EN PARTICULAR</b>	209
5.2.1. Prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia	209
5.2.1.1. Periodos inferiores a un año	211
5.2.1.2. Períodos de seguro voluntario o facultativo	213



5.2.2. Prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional	217
5.2.2.1. Regulación en el Convenio Multilateral de Seguridad Social (CMISS)	218
5.2.2.2. Regulación en los Reglamentos europeos	221
5.2.2.3 Reflexiones en torno al CMISS y los Reglamentos Europeos	223
<b>5.3. COORDINACIÓN DE REGÍMENES Y LEGISLACIONES BASADOS EN EL AHORRO Y LA CAPITALIZACIÓN</b>	225
5.3.1. Capitalización Individual	226
5.3.2. Pensión mínima garantizada	228
5.3.3 Ahorro voluntario	230
5.3.4. Transferencia de fondos de pensión entre Estados con sistemas de capitalización individual	231
5.3.5. Breve reflexión	236
<b>5.4. MECANISMOS DE COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	239
5.4.1. Exámenes médico-periciales	240
5.4.2. Intercambio de información	245
5.4.4. Solicitudes y documentos	250
5.4.4. Beneficios tributarios	254
<b>5.5. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS</b>	257
5.5.1. Comité Técnico Administrativo	258
5.5.2. Comisión Administrativa y el Comité Consultivo de coordinación de los sistemas de Seguridad Social	260
5.5.3. Algunas reflexiones en torno al CMISS y los Reglamentos Europeos	262

### **PARTE III: FUTURO DE LA COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL**

#### **CAPÍTULO 6: PROPUESTAS PARA OTORGAR CONTINUIDAD A LOS DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS** 266

##### **6.1. Introducción** 267

##### **6.2. PROPUESTAS DE MEJORA PARA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO: LEY DE TRABAJADORES TÉCNICOS EXTRANJEROS** 269

###### 6.2.1. Propuestas de mejora para avanzar en la normativa interna en materia de exención y devolución de cotizaciones previsionales para las y los trabajadores migrantes 274

###### 6.2.1.1. Campo de aplicación subjetivo de la ley 274

###### 6.2.1.2. Evolucionar la ley de acuerdo a los cambios que surgen en el mercado del trabajo 275

###### 6.2.1.3. Principios rectores del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 276

###### 6.2.1.4. Finalidad previsional de la ley 276

###### 6.2.1.5. Entidad fiscalizadora y pagadora 277

###### 6.2.1.6. Procedimiento de reclamación y solución de controversias 278

###### 6.2.1.7. Digitalización 279

###### 6.2.1.8. Estadística e información abierta 280

##### **6.3. MECANISMOS BILATERALES PARA LA COORDINACIÓN DE LAS CONTINGENCIAS DE SEGURIDAD SOCIAL: SITUACIÓN EN LATAM** 281

###### 6.3.1. Propuestas para uniformar los convenios bilaterales de seguridad social 284

###### 6.3.2 Directrices de estandarización para uniformar los convenios bilaterales de seguridad social 285

###### 6.3.2.1 Disposiciones generales 285

###### 6.3.2.2. Campo de aplicación material u objetivo 286

###### 6.3.2.3. Campo de aplicación personal o subjetivo 287

###### 6.3.2.4. Principios de coordinación 287

6.3.2.5. Disposiciones sobre legislación aplicable	288
6.3.2.6. Disposiciones relativas a las prestaciones sociales en particular	291
6.3.2.7. Totalización de periodos	292
6.3.2.8. Reglas específicas de totalización	294
6.3.2.9. Disposiciones diversas	296
6.3.2.10. Ayuda Administrativa entre los Organismos de Enlace y las Instituciones Administrativas competentes de los Estados contratantes	297
6.3.2.11. Resolución de controversias	298
6.3.2.12. Moneda de pago	299
6.3.2.13. Estadísticas	299
6.3.2.14. Otras situaciones importantes de regular	300
6.3.2.15. Disposiciones finales	300
6.3.2.16. Acuerdo Administrativo	301

#### **6.4. SITUACIÓN DE LAS Y LOS TRABAJADORES MIGRANTES EN LA UE E IBEROAMÉRICA: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL**

302

#### **6.5. MECANISMOS REGIONALES PARA LA COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL**

304

6.5.1. Enfoque regional: problemáticas en su aplicación 307

#### **6.6. FUTURO DE LAS NORMAS DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL**

310

6.6.1. Desafíos en la Comunidad Iberoamericana 310

6.6.2. Desafíos de las normas de coordinación en la UE 312

6.6.2.1. Propuesta de la Comisión Europea para una revisión de las normas en materia de seguridad social 312

6.6.2.2. Propuesta del Parlamento y el Consejo de la UE para una revisión de las normas en materia de seguridad social 315

6.6.2.3. European Social Security Pass (ESSPASS) 317

**6.7. PROPUESTAS PARA OTORGAR CONTINUIDAD A LOS DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS MIGRANTES** 320

6.7.1. Propuestas para la elaboración de un mecanismo jurídico universal que resguarde la continuidad de los derechos de seguridad social de las personas migrantes	324
6.7.1.1. Génesis	324
6.7.1.2. Naturaleza jurídica	325
6.7.1.3. Redacción	325
6.7.1.4. Estructura y sistematización	325
6.7.1.5. Idioma	325
6.7.1.6. Preámbulo	327
6.7.1.7. Términos técnicos y definiciones	328
6.7.1.8. Técnica de la coordinación	328
6.7.1.9. Campo de aplicación personal	331
6.7.1.10. Campo de aplicación material	331
6.7.1.11. Determinación de la legislación aplicable	333
6.7.1.12. Totalización	333
6.7.1.13. Relaciones entre el presente Convenio y otros Instrumentos de coordinación de seguridad social	334
6.7.1.14. Coordinación de regímenes de reparto y capitalización	
Individual	334
6.7.1.15. Obligación de revisar el funcionamiento y la inclusión de más ramas de la seguridad social	336
6.7.1.16. Comisiones u Organismos Administrativos	336
6.7.1.17. Cooperación administrativa entre Instituciones y ayuda mutua	337
6.7.1.18. Digitalización	338
6.7.1.19. Método de solución de conflicto	339
6.7.1.20. Otros aspectos importantes de regular	341
6.7.1.21. Suscripción y ratificación	342

6.7.1.22. Acuerdo Administrativo	342
<b>CONCLUSIONES</b>	343
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	359

## ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1: Número total de Afiliados, nacionales y extranjeros.</i>	21
<i>Tabla 2: Número total de población nacional, según sexo y población total extranjera.</i>	23
<i>Tabla 3: Número de afiliados nacionales y extranjeros, según sexo.</i>	25
<i>Tabla 4: Número total de cotizantes, nacionales y extranjeros.</i>	27
<i>Tabla 5: Número de cotizantes nacionales y extranjeros, según sexo.</i>	29
<i>Tabla 6: Ingreso imponible promedio (en pesos) de los cotizantes del mes, según nacionalidad y sexo.</i>	31
<i>Tabla 7: Convenios internacionales de seguridad social vigentes en Chile.</i>	106
<i>Tabla 8: Número y monto promedio de pensiones pagadas en el extranjero, por el IPS.</i>	125
<i>Tabla 9: Número y monto promedio de pensiones pagadas en Chile, por el sistema de IPS.</i>	129
<i>Tabla 10: Número y monto promedio de pensiones pagadas en Chile, por el sistema de IPS.</i>	132
<i>Tabla 11: Número de solicitudes recepcionadas y enviadas por ambos Estados, por sexo.</i>	145
<i>Tabla 12: Número y monto total, en dólares, de transferencias de fondos recepcionadas desde Perú, según año de transferencia y sexo.</i>	146
<i>Tabla 13: Número y monto total, en dólares, de transferencias de fondos enviadas a Perú, según año de transferencia y sexo.</i>	149
<i>Tabla 14: Número y montos de trasposos de fondos efectuados por convenios de seguridad social Chile-Perú.</i>	152
<i>Tabla 15: Solicitudes por tipo de pensión recibidas desde otro país a Chile.</i>	157
<i>Tabla 16: Solicitudes por tipo de pensión enviadas desde Chile otro país.</i>	159
<i>Tabla 17: Número de trámites por convenios bilateral y multilateral, contabilizados desde el 01 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2021.</i>	161
<i>Tabla 18: Estado de situación del CMISS.</i>	178
<i>Tabla 19: Estructura del CMISS y el Reglamento 883/2004.</i>	179
<i>Tabla 20: Ámbito de aplicación material.</i>	187

<i>Tabla 21: Países iberoamericanos con sistemas de pensiones de capitalización individual.</i>	227
<i>Tabla 22: Resumen de propuesta para modificar la Ley N.º. 18.156.</i>	346
<i>Tabla 23: Resumen de propuestas para uniformar los convenios bilaterales de seguridad social.</i>	348
<i>Tabla 24: Resumen de lineamientos para la creación de un mecanismo jurídico universal que resguarde la continuidad de los derechos de seguridad social de las personas migrantes.</i>	356

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1: Distribución en número de afiliados según tramos de edad.</i>	24
<i>Gráfico 2: Proporción total de afiliados, según sexo.</i>	24
<i>Gráfico 3: Principales nacionalidades de los afiliados de origen extranjero.</i>	25
<i>Gráfico 4: Principales nacionalidades de los cotizantes de origen extranjero.</i>	31
<i>Gráfico 5: Número de solicitudes aceptadas por devolución de fondos previsionales de técnicos extranjeros, por año.</i>	93
<i>Gráfico 6: Porcentaje de solicitudes aceptadas por AFP.</i>	94
<i>Gráfico 7: Nacionalidad de los trabajadores técnicos.</i>	96
<i>Gráfico 8: Sexo del total de solicitudes aceptadas por devolución de fondos previsionales de técnicos extranjeros.</i>	99
<i>Gráfico 9: Caso por pensión no contributiva.</i>	123
<i>Gráfico 10: Resumen de pagos al año realizados por tipo de pensión.</i>	123
<i>Gráfico 11: Monto total de pensiones pagadas en el extranjero por el IPS, a través de los años.</i>	124
<i>Gráfico 12: Monto promedio en pagos por pensiones no contributivas.</i>	126
<i>Gráfico 13: Tipos de pensión pagadas en Chile por el IPS.</i>	127
<i>Gráfico 14: Monto promedio de las pensiones pagadas en Chile por el IPS, a través de los años.</i>	128
<i>Gráfico 15: Pagos realizados por tipo de pensión en el extranjero, a través de las AFP.</i>	130
<i>Gráfico 16: Monto promedio pagado en el extranjero por tipo de pensión.</i>	130
<i>Gráfico 17: Solicitudes totales de pagos realizadas en el extranjero por sistemas previsionales.</i>	133
<i>Gráfico 18: Montos totales de pagos realizados en el extranjero por sistemas previsionales.</i>	134
<i>Gráfico 19: Monto total promedio, en dólares, de transferencias de fondos recepcionadas desde Perú, según año y sexo.</i>	147
<i>Gráfico 20: Transferencias de fondos recepcionadas desde Perú, según tramo de edad.</i>	148



<i>Gráfico 21: Monto total promedio, en dólares, de transferencias de fondos enviadas a Perú, según año y sexo.</i>	150
<i>Gráfico 22: Transferencias de fondos enviadas desde Perú, según tramo de edad.</i>	151
<i>Gráfico 23: Proporción de solicitudes por tipo de pensión, recibidas desde otro país.</i>	158
<i>Gráfico 24: Proporción de solicitudes por tipo de pensión, enviadas a otro país.</i>	160
<i>Gráfico 25: Representación del número de solicitudes por convenios bilateral y multilateral por continentes.</i>	162

## ÍNDICE DE IMÁGENES\*

<i>Imagen 1: Países de América Latina y el Caribe (LAC) que han incorporado el régimen de capitalización individual de los ahorros de manera obligatoria.</i>	18
<i>Imagen 2: Crecimiento trimestral de ocupados con ajuste estacional.</i>	29
<i>Imagen 3: Porcentajes de la pensión de sobrevivencia.</i>	34
<i>Imagen 4: Cálculo monto del beneficio PGU.</i>	40
<i>Imagen 5: Estimación de la población nacional y extranjera en Chile, por años censales.</i>	67
<i>Imagen 6: Número de residencias temporales otorgadas entre los años 2001 y 2022 en Chile.</i>	69
<i>Imagen 7: Pirámide de la población extranjera estimada a diciembre de 2021, por sexo.</i>	73
<i>Imagen 8: Distribución de trabajadoras y trabajadores migrantes en 2019 por región.</i>	272
<i>Imagen 9: Los idiomas más hablados en el mundo en 2023.</i>	327

\* se ha considerado imagen, la información copiada de documentos sin alteraciones.

## **ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS**

AACMISS: Acuerdo de Aplicación del CMISS

AFP: Administradora de Fondos de Pensiones

APS: Aporte Previsional Solidario

APV: Ahorro Previsional Voluntario

APVC: Ahorro Previsional Voluntario Colectivo

BCN: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BUSS: Base Única de Seguridad Social del MERCOSUR

CARICOM: Comunidad del Caribe

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CMF: Comisión para el Mercado Financiero

CMISS: Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

D.L.: Decreto Ley

DEM: Departamento de Extranjería y Migración

EEE: Espacio Económico Europeo

EESSI: Electronic Exchange of Social Security Information

ENE: Encuesta Nacional de Empleo

ESSPASS: European Social Security Pass

EUDI: European Digital Identity Framework

FIAP: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensión

FMI: Fondo Monetario Internacional

INE: Instituto Nacional de Estadísticas

IPC: Índice de Precios del Consumidor

IPS: Instituto de Previsión Social de Chile

LAC: América Latina y el Caribe

LATAM: América Latina o Latinoamérica

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OISS: Organización Iberoamericana de Seguridad Social

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización de Naciones Unidas

PAFE: Mediana de las pensiones autofinanciadas

PB: Pensión base

PBS: Pensión Básica Solidaria

PEA: Personas económicamente activas

PFP: Puntaje de Focalización Previsional

PGU: Pensión Garantizada Universal

PIB: Producto Interno Bruto

PMAS: Pensión Máxima con Aporte Solidario

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RM: Región Metropolitana

RSH: Registro Social de Hogares

SBS: Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de Perú

SDG: Single Digital Gateway Regulation

SEGIB: Secretaría General Iberoamericana de la OISS

SERMIG: Servicio Nacional de Migraciones

SIBERO: Sistema Iberoamericano de Transferencia Electrónica de Información del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

SII: Servicio de Impuesto Internos

SIS: Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

SP: Superintendencia de Pensiones de Chile

SPS: Sistema de Pensiones Solidarias

SUSESO: Superintendencia de Seguridad Social de Chile

TBM: Tasa bruta de mortalidad

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la UE

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UF: Unidades de Fomento

UNDESA: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas

UTM: Unidades Tributarias Mensuales

## INTRODUCCIÓN

*Los flujos migratorios internacionales han sido, son y serán una constante de la historia de la humanidad*<sup>1</sup>. A consecuencia de ello, se ha generado una atención específica y omnicomprensiva al fenómeno de la migración por parte del poder político, el ordenamiento jurídico, la sociedad receptora y los organismos internacionales e intergubernamentales. Empleando las palabras de Triguero Martínez<sup>2</sup> todos y cada uno de estos operadores dirigen su atención a la migración puesto que este movimiento de personas entre los Estados es consecuencia principal de la pobreza, la discriminación, la desigualdad social, los conflictos políticos internos y la falta de oportunidades de desarrollo socioeconómico que encuentran estas personas en sus países de origen.

El fenómeno de la globalización junto con los procesos de cooperación e integración que suceden entre los diferentes Estados, han originado una progresiva y constante movilidad de personas a nivel internacional. En este sentido, las dinámicas de los procesos migratorios han tenido un alto impacto en la fuerza de trabajo, así como su participación en los diferentes sistemas de seguridad social.

La migración de las personas de su lugar de residencia para establecerse temporal o definitivamente en otro país es un derecho humano, y los factores que inciden para tomar esta decisión son múltiples. Es por ello que resulta fundamental y prioritario que los Estados frente a las dificultades, las crisis y los hechos inesperados cuenten con un sistema de seguridad social que proteja a todas las personas, entendiendo por tales a sus ciudadanos, nacionales y extranjeros. En función de políticas migratorias con un enfoque prospectivo y atento al compromiso de sus responsabilidades en el contexto migratorio regional.<sup>3</sup> Acción aún más relevante cuando los Estados se convierten en países de destino para las personas trabajadoras migrantes<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> . Paola Corti, *Storia delle migrazioni internazionali*, 2ª ed. (Laterza, 2003); Manuel Alonso Olea, *Apuntes sobre las leyes de extranjería del año 2000* (Madrid: Civitas, 2001), 13-14.

<sup>2</sup> . Luis Ángel Triguero Martínez, "Derechos sociales fundamentales de los trabajadores inmigrantes", en *Derecho social y los derechos humanos fundamentales ante la inmigración: La construcción de un estatuto jurídico-social protector para los trabajadores inmigrantes extranjeros*, ed. por José Luis Monereo Pérez (Granada: Editorial COMARES, 2012), 95.

<sup>3</sup> . María José Chaves Groh, "Incertidumbre ante los nuevos escenarios migratorios: Transformaciones recientes en la migración en tránsito en Costa Rica," *Si Somos Americanos: Revista de Estudios Transfronterizos* 20, núm. 1 (2020): 52.

<sup>4</sup> . Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Glosario de la OIM sobre Migración* (Ginebra: OIM, 2019), 136-37. En la presente investigación se hablará de personas migrantes o migrante internacional en general, evitando los términos inmigrante y emigrante, de conformidad a las tendencias actuales y el glosario de Derecho Internacional sobre migración. Con todo, siempre se especificará el país de origen y de destino.

El desarrollo de los avances tecnológicos, las nuevas políticas nacionales e internacionales, la liberalización de la economía, la universalización del comercio y la apertura de los mercados han originado que las relaciones económicas, jurídicas y sociales vayan acotando o eliminado sus fronteras. Esta situación conlleva a que, en la actualidad, los trabajadores y trabajadoras puedan construir su historial laboral mediante cotizaciones en los sistemas de seguridad social de diferentes Estados; es más, también las empresas han adquirido una relevancia transnacional y precisan de trabajadores de todas las partes del mundo.<sup>5</sup>

En este sentido, las dinámicas de los procesos migratorios han tenido un alto impacto en la fuerza de trabajo, así como su participación en los diferentes sistemas de protección social. En virtud de lo cual, es esencial cautelar que las personas migrantes puedan insertarse en el mercado laboral de destino con igualdad de trato, y que, a su vez, existan mecanismos jurídicos que les permitan resguardar sus derechos sociales adquiridos o en curso de adquisición para la continuidad de sus derechos.

Por consiguiente, es necesario brindar protección a las trabajadoras y los trabajadores migrantes ante los riesgos sociales que puedan sufrir y los estados de necesidad en que puedan encontrarse. Ello, con la finalidad de evitar que sus derechos y/o expectativas de derechos se vean afectados, disminuidos, restringidos o conculcados. Puesto que al migrar pueden correr el riesgo de perder la cobertura que tenían en sus países de origen; y también puede ocurrir, que los países de destino tengan sistemas de seguridad social menos protectores<sup>6</sup> -tanto en la afiliación como en la cobertura- que los de origen, de modo que, no logren dar continuidad a sus prestaciones.<sup>7</sup>

Por tal razón, es importante evitar que las personas, por el mero hecho de desplazarse a trabajar en un lugar distinto a su país de origen, corran el riesgo de perder protección social, en virtud de que en los países de acogida se encontrarán con sistemas más amplios o restrictivos. En efecto, es muy posible que esta situación los coloque en una posición de vulnerabilidad muy acusada respecto a sus derechos sociales y los de sus familias. Además de los impedimentos que estas circunstancias pueden ocasionar

---

<sup>5</sup> . Anna Cristina D'addio, Maria Chiara Cavalleri, "Labour mobility and the portability of social rights in the EU," *CESifo Economic Studies* 61, núm. 2 (2014): 346-49.

<sup>6</sup> . Carmelo Mesa-Lago, María Amaro Cruz Saco y Mirian Gil, "Pension coverage in Latin America: Trends and inequalities," *International Social Security Review* 74, núm. 2 (2021): 84.

<sup>7</sup> . Konstantina Kalogeropoulou, "Improving the Portability of Supplementary Pension Rights," *Journal of Social Welfare and Family Law* 28, núm. 1 (2006): 96-98.



para que se consoliden derechos en cada sistema nacional de protección, lo cual puede conllevar a consecuencias negativas a futuro que es preciso evitar.<sup>8</sup>

Ante la carencia de protección socio laboral en la que puede encontrarse el o la trabajadora al migrar<sup>9</sup>, unida al dinamismo del fenómeno migratorio en las últimas décadas, hacen necesario garantizar los derechos sociales de todas aquellas personas migrantes y sus familias a través de la articulación de mecanismos jurídicos que regulen las normas de coordinación de los sistemas de seguridad social de los diferentes Estados. Ante este escenario mundial, surge la necesidad de brindar protección a los trabajadores y las trabajadoras migrantes ante las contingencias sociales, para lo cual es determinante robustecer los ordenamientos jurídicos internos en materia de seguridad social<sup>10</sup>, para brindar certidumbre y resguardo a los derechos humanos económicos, sociales y culturales.<sup>11</sup>

En este aspecto, es inobjetable confirmar la relevancia que tienen en esta materia los convenios bilaterales y multilaterales para mejorar la protección social, sin embargo, es manifiesto que ellos no han logrado alcanzar todo su potencial. Por este motivo, continúan en la práctica suscitándose casos en los cuales producto de la migración laboral, se pierden o merman los derechos y/o expectativas de derechos. Asimismo, resulta crucial indagar en el impacto del reconocimiento de la protección social de los trabajadores y trabajadoras migrantes, en relación la movilidad laboral y el mercado del trabajo.

El fenómeno de la migración implica la evolución de las variables demográficas y origina transformaciones sociales y económicas en el mundo. Según la estimación más reciente de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el año 2020 había en el mundo aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales, una cifra equivalente al 3,6% de la población mundial.<sup>12</sup> Globalmente, el número estimado de migrantes internacionales ha aumentado en las últimas cinco décadas. El total

---

<sup>8</sup>. Elvira López Díaz y Rocío Martín Jiménez, "Artículo 2: Campo de aplicación personal," *e-Revista Internacional de la Protección Social I*, núm. 2 (2016): 24.

<sup>9</sup>. Julio Ismael Camacho Solís, "Los Derechos de los Trabajadores Migrantes," *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 17 (2013): 200-02.

<sup>10</sup>. Vincenzo Vinci, Franziska Gassmann y Pierre Mohnen, "The effect of institutional factors and people's preferences on expenditure for social protection," *International Social Security Review* 75, núm. 1 (2022): 110.

<sup>11</sup>. Jaime Esponda Fernández, "Migración y Trabajo: Desde el punto de vista del contexto y la normativa internacional", en *Migración y Trabajo: Miradas desde el derecho nacional e internacional*, ed. por Pablo Arellano Ortíz (Santiago de Chile: Editorial Librotecnia, 2018), 65-72.

<sup>12</sup>. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022* (Ginebra: OIM, 2021), 18-153.

estimado de 281 millones de personas que vivían en un país distinto de su país natal en 2020 es superior en 128 millones a la cifra de 1990 y triplica con creces la de 1970.<sup>13</sup>

En un examen de las poblaciones de migrantes internacionales por regiones de las Naciones Unidas (ONU), se detecta que Europa y Asia acogían en el año 2022 a alrededor de 87 millones y 86 millones de migrantes internacionales, respectivamente, sumando el 61% de la población mundial total de migrantes internacionales<sup>14</sup>. A su vez, América del Norte, con casi 59 millones de migrantes internacionales, equivalentes al 21% de la población mundial de migrantes, África, con el 9%, América Latina y el Caribe (LAC)<sup>15</sup>, con el 5%, y Oceanía, con el 3%.

En relación con el tamaño de la población de cada región, en el año 2020 tenían las proporciones más altas de migrantes internacionales Oceanía, América del Norte y Europa, con un 22%, un 16% y un 12% de la población total, respectivamente. A *contrario sensu*, la proporción más pequeña se encontraba en Asia 1,8%, África 1,9%, y en LAC con 2,3%. No obstante, el crecimiento más marcado entre los años 2000 y 2020 se registró en Asia, con un aumento del 74% (alrededor de 37 millones de personas, en cifras absolutas). Europa experimentó el segundo crecimiento más alto durante este período, con un aumento de 30 millones en el número de migrantes internacionales, seguida de América del Norte (18 millones) y África (10 millones).

Por consiguiente, se aprecia que el número de migrantes internacionales ha aumentado en todas las regiones de las ONU, pero ha aumentado en mayor grado en Europa y Asia que en otras regiones.<sup>16</sup>

Según los datos de Eurostat, en el año 2021, 2,3 millones de personas migraron a la Unión Europea (UE) desde terceros países (no pertenecientes a la UE). A su vez, 1,4

---

<sup>13</sup> . United Nations (UN), “International Migrant Stock 2020”, Data: International Migrant Stock, UN, Consultado el 28 de junio de 2023, <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock> .

<sup>14</sup> . United Nations (UN), “International Migration 2020 Highlights”, Population Division, UN, Consultado el 28 de junio de 2023, <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migration-2020-highlights> .

<sup>15</sup> . Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Glosario de la OIM sobre Migración*, 24. Cabe subrayar que el número de migrantes internacionales de América Latina y el Caribe se ha duplicado con creces en los últimos 15 años, pasando de alrededor de 7 millones a 15 millones; esta región, que acoge al 5,3% de los migrantes internacionales, tiene la tasa más alta de aumento de esa población.

<sup>16</sup> . Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Informe sobre las migraciones en el mundo 2022”, World Migration Report 2022, UN, Consultado el 28 de junio de 2023, <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20estimaci%C3%B3n%20m%C3%A1s%20reciente,en%20las%20C3%BAltimas%20cinco%20d%C3%A9cadas> .

millones de personas migraron de un Estado miembro de la UE a otro Estado miembro. Lo cual abarca a un total de 3,7 millones de movilidad internacional en 2021. Destacan como destino los países de: Alemania (874.400), España (528.900), Francia (336.400), e Italia (318.400).

En este sentido, es preciso indicar que la tendencia de los flujos migratorios va en aumento, toda vez que en, en 2020 hubo, respectivamente, aproximadamente 1,9 millones de migrantes en la UE procedentes de terceros países y 1,2 millones de personas que residentes en un Estado miembro de la UE que migraron a otro Estado miembro. A su vez, considerando el Informe anual de 2020 sobre movilidad laboral dentro de la UE<sup>17</sup>, se destaca que la movilidad de los trabajadores en la UE en edad laboral (entre 20 y 64 años) aumento en un 1,2% entre 2018-2019.

Si bien, la proporción de migrantes internacionales varía considerablemente entre las distintas partes del mundo. En los años recientes, las dinámicas de migración en LAC han evolucionado significativamente. Los cambios en los patrones de migración en LAC entre los años 2010 y 2020, según datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA)<sup>18</sup> han tenido un crecimiento sin precedentes dentro de la región. El número total de migrantes en LAC creció de 34.6 millones en 2010 a 42.0 millones en 2020.

Es preciso considerar que en los últimos 10 años el cambio radical se produjo en el destino de las personas migrantes, es decir, hacia dónde van. Puesto que la migración dentro de la región de LAC experimentó un aumento dramático del 83.2%, de 5.3 millones a 11.3 millones. Mientras la migración hacia América del Norte, que era el destino principal para los migrantes de la región de LAC se desaceleró considerablemente en 2.2% en 2020, (de 24.1 en 2010 a 25.5 millones de migrantes en 2020). Por su parte, la migración a Europa se recuperó después de una disminución temporal (-2.0%) a un 20.2%, de 4.5 en 2010 a 5.4 millones de migrantes en 2020.

Estas tendencias en migración han sido impulsadas por factores como regulaciones migratorias más estrictas en los Estados Unidos, el crecimiento económico en varios países de LAC y un aumento en la migración desde Venezuela desde 2015.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> . Comisión Europea, *La movilidad laboral dentro de la UE en síntesis: Principales conclusiones del Informe anual de 2020 sobre movilidad laboral dentro de la UE* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la unión Europea, 2020).

<sup>18</sup> . United Nations (UN), "International Migrant Stock 2020".

<sup>19</sup> . Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Cruzando fronteras: El crecimiento sin precedentes de la migración dentro de América Latina y el Caribe", Home: América Latina y el Caribe, PNUD, Publicado el 8 de junio de 2023, [https://www.undp.org/es/latin-](https://www.undp.org/es/latin)

En este contexto, es fundamental ponderar que la migración es un fenómeno complejo y multidimensional que requiere políticas y estrategias integrales para asegurar que las personas migrantes gocen plenamente de sus derechos y puedan contribuir al desarrollo de las sociedades que los acogen. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),<sup>20</sup> indican que es imperativo que las políticas públicas de los Estados aborden las preocupaciones económicas y laborales como factores clave en la aceptación e integración de los migrantes en la sociedad.

Los nuevos flujos migratorios son un desafío para gobiernos y comunidades de acogida y presentan una enorme oportunidad para el desarrollo de la región, sobre todo para los mercados del trabajo. Es por ello, que la presente investigación se basará en el estudio de los mecanismos de coordinación de los sistemas de seguridad social para brindar continuidad a los derechos sociales, independiente del país en que la persona resida o trabaje. Si bien las ramas de la seguridad son varias, se enfocará principalmente en las prestaciones de pensiones de vejez, invalidez y supervivencia.

De acuerdo con ello se formula la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué características debe contener el modelo jurídico de pensiones chileno para resguardar la continuidad de los derechos de seguridad social de las personas trabajadoras migrantes y sus familias, y así dar cumplimiento a los estándares internacionales?

Para tal efecto, se resolverán las siguientes preguntas particulares:

- ¿De qué manera la persona trabajadora migrante logra dar continuidad a sus prestaciones previsionales de seguridad social, independiente del país en que haya prestado sus servicios y de su nacionalidad?
- ¿Qué herramienta(s) jurídica(s) es posible generar para evitar que se pierdan los ahorros previsionales de las y los trabajadores migrantes por el hecho de trasladarse a otro país?
- ¿Cómo un Estado cautela los derechos previsionales adquiridos en diferentes países por las y los trabajadores migrantes para que no existan restricciones para su pago?
- ¿Qué sucede con los países que no han ratificado estos pactos internacionales?, ¿cómo logramos que efectivamente las personas trabajadoras migrantes puedan trasladar o portar sus prestaciones de pensiones a países que no han suscritos pactos internacionales?

---

[america/blog/cruzando-fronteras-el-crecimiento-sin-precedentes-de-la-migracion-dentro-de-america-latina-y-el-caribe](https://www.bancomundial.org/es/blog/cruzando-fronteras-el-crecimiento-sin-precedentes-de-la-migracion-dentro-de-america-latina-y-el-caribe) .

<sup>20</sup> . Guillermo Cruces, et al., *Un mundo mejor para la población migrante en América Latina y el Caribe* (Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2023), doi: 10.18235/0004850 .

De esta forma, las preguntas investigativas tendrán como objetivo general determinar, a través del análisis de los Instrumentos Internacionales de seguridad social, las características y directrices que debe contener el modelo jurídico chileno de portabilidad o transferencia de fondos de pensión. Y ello para satisfacer, con respeto a los derechos fundamentales, el cumplimiento de los estándares internacionales para las personas trabajadoras migrantes y los miembros de sus familias.

El enfoque metodológico que la investigación adoptará será de carácter dogmático formal, acorde a la naturaleza del problema a tratar y conforme a técnicas propias de análisis de Derecho comparado.<sup>21</sup> Se confrontarán las semejanzas y diferencias de los Reglamentos europeos y el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS), estudiando las distintas soluciones que ofrecen para el mismo caso objeto de esta investigación, con el propósito de comprender y mejorar el ordenamiento jurídico chileno.

La investigación se dividirá en tres partes, que contendrán diversos capítulos.

El estudio comienza con la Parte I, “Estudio de Caso: Sistema de pensiones en Chile”, la cual contiene tres capítulos que han sido desarrollados en la estancia de investigación en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso de Chile.

El primer capítulo “Bases del sistema de pensiones de Chile, condicionantes y crisis” consta de un estudio del sistema previsional chileno con sus características, tipologías, pilares y financiación, para terminar con una revisión a los 42 años de implementación del sistema de capitalización individual, resaltando el actual proyecto de reforma al sistema.

Un segundo capítulo sobre “La experiencia de los trabajadores migrantes en el sistema de pensiones en Chile”, ahonda en la situación de las personas trabajadoras extranjeras en el sistema chileno, valorándose el marco normativo y su aplicación, así como la doctrina y jurisprudencia.

El capítulo tercero “Convenios internacionales de seguridad social en Chile”, profundiza en la normativa internacional vigente en Chile, caracterizando los convenios bilaterales y multilateral en vigencia, para posteriormente, realizar un análisis estadístico de los tipos de transferencias de pensiones pagadas mediante convenios internacionales por el antiguo y nuevo sistema de pensiones. De igual modo, se hace

---

<sup>21</sup> . Jorge Witker, *Técnicas de Investigación Jurídica*, (México: Mc Graw Hill, 1997), 193.

referencia al procedimiento de transferencia o portabilidad de los fondos de pensiones entre Chile y Perú, revisando su regulación, las estadísticas de aplicación del convenio, propuestas de buenas prácticas y consideraciones para extender este mecanismo a otras naciones.

Una vez analizados en su generalidad los mecanismos bilaterales utilizados en Chile para la continuidad de las prestaciones de seguridad social de los trabajadores migrantes, se procede en la Parte II “Análisis comparativo de los Instrumentos Internacionales de coordinación en Iberoamérica y la Unión Europea”, a realizar un análisis comparativo de los mecanismos regionales o multilaterales para la coordinación de los sistemas de seguridad social.

En el capítulo 4 “Similitudes y divergencias entre el CMISS y los Reglamentos europeos: Parte general”, se efectúa un estudio mediante la metodología comparativa sobre las normas generales de ambos Instrumentos Internacionales (el CMISS y los Reglamentos 883/2004 y 987/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo). Mediante criterios seleccionados, se revisa su proceso de elaboración, los términos técnicos utilizados, el campo de aplicación personal y material, los principios de coordinación y la revalorización de las prestaciones. Se termina el análisis haciendo referencia a la relación con otros Instrumentos Internacionales y sobre la determinación de la legislación aplicable.

A turno, en el capítulo 5 “Similitudes y divergencias entre el CMISS y los Reglamentos europeos: Parte específica”, se abordan las disposiciones particulares sobre las prestaciones de pensiones de vejez, invalidez y supervivencia; y las prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional, indagando en la coordinación de los sistemas de pensiones basados en el reparto y la capitalización individual. Finalizando con una revisión a los mecanismos de cooperación administrativa y los organismos administrativos que facilitan la gestión e implementación de ambos instrumentos internacionales.

Posterior al análisis de los mecanismos bilaterales vigentes en Chile y del análisis comparativo de los dos Instrumentos Internacionales más influyentes y pioneros en la coordinación de los sistemas de seguridad social, se construye la Parte III “Futuro de la coordinación de los sistemas de seguridad social”.

En el capítulo 6 “Propuestas para otorgar continuidad a los derechos de seguridad social de las personas trabajadoras migrantes y sus familias”, se expone el futuro de la coordinación de los sistemas de seguridad social y se realizan propuestas concretas para el caso de estudio. Indicándose propuestas para mejorar el ordenamiento jurídico chileno tanto en la normativa interna como en la normativa

internacional. Respecto a la primera, las proposiciones son para la modificación de la Ley N.º 18.156 sobre exención o devolución de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros; y respecto a la normativa internacional, se formulan planteamientos para uniformar los convenios bilaterales de seguridad social.

Del mismo modo, se ahonda en situación de las y los trabajadores migrantes en la UE e Iberoamérica mediante los mecanismos regionales de coordinación, exponiéndose las problemáticas prácticas que suscita este enfoque regional en la protección de los derechos sociales.

Finalmente, se exploran las perspectivas de futuro de las normas de coordinación de los sistemas de seguridad social y los desafíos que existen en la Comunidad Iberoamericana y en la UE; proponiéndose lineamientos para reforzar la continuidad de los derechos de seguridad social de las personas trabajadoras migrantes y sus familias.

**PARTE I:**  
**ESTUDIO DE CASO: SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE**



**CAPÍTULO 1:**  
**BASES DEL SISTEMA DE PENSIONES DE CHILE, CONDICIONANTES Y CRISIS**

## 1.1. Introducción

En el presente capítulo se dará a conocer cuáles son las tipologías de los sistemas de pensiones imperantes en América Latina y el Caribe (ALC), destacando que en el mundo principalmente se han desarrollado dos sistemas de pensiones. Por un lado están los regímenes basados en el reparto o solidaridad, y por otro, los sistemas basados en la capitalización individual; cada uno con sus características particulares que los fundamentan y diferencian.

La investigación se enfocará en el sistema de pensiones imperante en el Estado de Chile. En este caso, se analizará el número de personas afiliadas a este sistema previsional, destacando la cifra total de trabajadoras y trabajadores tanto nacionales como extranjeros adscritos a este régimen, caracterizando a dicha población por factores tales como su nacionalidad, sexo y edad. Ello con la finalidad de proporcionar una visión global de los hombres y mujeres que se han incorporado al sistema de pensiones. Asimismo, se examinarán algunos índices, como por ejemplo las tasas de ocupación, desocupación e informalidad.

Posterior a determinar quiénes son los trabajadores y trabajadoras que forman parte del sistema de pensiones y cuál es la cantidad de ellos y ellas que cotizan activamente en él. Se abordará de manera general e introductoria la conceptualización del sistema de pensión vigente en Chile; indicando que aún está en vigencia, en menor medida, el antiguo sistema de reparto y el nuevo sistema de capitalización individual. No obstante, el presente estudio se enfocará en este último sistema.

En este contexto, se expondrán, los tipos de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia con sus requisitos y especialidades; se estudiarán los pilares en los cuales se fundamenta el sistema; y se explicará la gestión financiera del sistema que esta otorgada a entidades privadas especializados denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), mostrando las alternativas que otorgan de fondos de pensiones y las diferentes modalidades de pensión que el afiliado puede elegir.

En concordancia con la actualidad se hará un diagnóstico a los 42 años de implementación del sistema de capitalización individual creadas por el Decreto Ley (D.L.) N.º 3.500, advirtiendo que el sistema se encuentra actualmente en crisis, estudiando para ellos factores que la han desencadenado.

Del mismo modo, se comentará una medida excepcional implementada por el Gobierno en torno a la autorización de retirar los fondos de pensiones (con carácter previsional y de manera voluntaria) a causa de la pandemia mundial por COVID-19, con el objetivo de restaurar el estado de necesidad en que se encontraban las personas.

Finalmente, se destacarán las reformas al sistema de pensiones que se han abarajado en el transcurso del tiempo y por los distintos Presidentes, subrayando el actual proyecto de reforma de pensiones, a través del mensaje N.º 180-370, iniciado con fecha 07 de noviembre de 2022, aún en tramitación en primer trámite constitucional.

## 1.2. EL SISTEMA DE PENSIONES DE CHILE DENTRO DE LAS TIPOLOGÍAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En el mundo se han desarrollado básicamente dos sistemas de pensiones con características particulares que los diferencian. Por un lado, están los sistemas basados en el reparto o de pilar solidario, que consisten en la creación de un fondo o caja común donde todos los trabajadores independientemente de su nivel de ingresos aportan a una cuenta común que sirve de soporte para el pago de las pensiones de aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos por la legislación de cada país.

Por otro lado, se encuentran los sistemas basados en la capitalización individual, que se caracterizan porque es el trabajador quien destina una proporción de sus ingresos mensuales (transformados en abonos) a su cuenta individual de previsión para con el producto de sus ingresos obtener su futura pensión, además de los intereses o la rentabilidad de esos ahorros que debe ser garantizada y administrada por una entidad pública, privada o mixta, según el ordenamiento jurídico de cada país.

La principal diferencia entre ambos sistemas es la cantidad de dinero que recibe el trabajador finalmente, siendo proporcional a sus aportaciones en el caso del sistema de capitalización individual, mientras que en el caso del sistema de reparto existe un límite alcanzable que no será necesariamente proporcional a los aportes realizados.

En el continente americano el sistema de seguridad social que imperaba era el sistema público de pensiones de corte tradicional, financiado por reparto o también conocido como solidaridad intergeneracional. Mediante él las personas en edad de trabajar compran, por la vía de financiamiento de las pensiones de quienes se han retirado de la fuerza de trabajo, el derecho a que las futuras generaciones financien a su vez sus pensiones cuando ellas se retiren de la etapa activa. Al mismo tiempo, tiene como características principales ser de beneficios definidos, cotización indefinida y administración pública.<sup>22</sup>

El primer país de América Latina (LATAM) que estableció este sistema fue Chile en el año 1924, implantando una política pública de previsión social, bajo la modalidad del sistema de reparto, que fue administrado a través de las Cajas Previsionales, las cuales establecían las condiciones de afiliación y cobertura. Los recursos iban a un fondo común con el cual se financiaban las diferentes prestaciones, considerando para su financiamiento los aportes del empleador, recursos estatales y un porcentaje del sueldo de los trabajadores.

---

<sup>22</sup> . María Ascensión Morales Ramírez, "Artículo 16: Régimen de prestaciones," *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 185, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.17.

El sistema de seguridad social basado en el reparto tuvo vigencia en Chile hasta el año 1980, año en el cual se instaura el actual sistema de pensiones y comienza a regir un modelo llamado “Sistema de AFP” o “Sistema de Capitalización Individual” establecido por el Decreto Ley (D.L.) N.º 3.500.<sup>23</sup> Estableciendo un mecanismo de financiamiento de carácter individual, a partir de los ahorros que cada persona trabajadora realiza durante su vida laboral, con el objeto de costear su pensión. Sin perjuicio de ello, en el sistema de pensiones chileno todavía existe un porcentaje de adscritos al antiguo régimen previsional de reparto.

La implementación pionera por el país de Chile de este esquema de seguridad social, atrajo la atención en los años 90 de los demás países de LATAM. La experiencia chilena en este sentido fue un antecedente que marcó un hito al instaurar un sistema privado de pensiones basado plenamente en el ahorro obligatorio personal, totalmente opuesto al sistema público de pensiones tradicional imperante en la región hasta ese entonces, financiado por reparto.

Posteriormente, 11 países de la región como Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, Bolivia, México, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador y República Dominicana realizaron reformas estructurales en sus sistemas de seguridad social de pensiones para transitar de un sistema de reparto a la introducción total o parcial del sistema de capitalización individual, que se constituía en ese momento en el nuevo

---

<sup>23</sup> . Decreto Ley N.º 3.500, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Establece nuevo sistema de pensiones*, Publicado el 13 de noviembre de 1980, Chile, Consultado el 16 de mayo de 2022, <https://bcn.cl/2fekv>. Texto actualizado a febrero de 2022, contiene las modificaciones introducidas por las siguientes normas legales: D.L. N.º 3.626 (D. Of. 21/02/81); D.L. N.º 3.650 (D. Of. 11/03/81); Ley N.º 18.072 (D. Of. 01/12/81); Ley N.º 18.086 (D. Of. 31/12/81); Ley N.º 18.137 (D. Of. 05/07/82); Ley N.º 18.196 (D. Of. 29/12/82); Ley N.º 18.208 (D. Of. 26/01/83); Ley N.º 18.225 (D. Of. 28/06/83); Ley N.º 18.379 (D. Of. 04/01/85); Ley N.º 18.398 (D. Of. 24/01/85); Ley N.º 18.420 (D. Of. 05/07/85); Ley N.º 18.481 (D. Of. 24/12/85); Ley N.º 18.482 (D. Of. 28/12/85); Ley N.º 18.520 (D. Of. 13/06/86); Ley N.º 18.646 (D. Of. 29/08/87); Ley N.º 18.681 (D. Of. 31/12/87); Ley N.º 18.717 (D. Of. 28/05/88); Ley N.º 18.753 (D. Of. 28/10/88); Ley N.º 18.768 (D. Of. 29/12/88); Ley N.º 18.798 (D. Of. 23/05/89); Ley N.º 18.840 (D. Of. 10/10/89); Ley N.º 18.964 (D. Of. 10/03/90); Ley N.º 19.177 (D. Of. 27/11/92); Ley N.º 19.200 (D. Of. 18/01/93); Ley N.º 19.247 (D. Of. 15/09/93); Ley N.º 19.260 (D. Of. 04/12/93); Ley N.º 19.301 (D. Of. 19/03/94); Ley N.º 19.350 (D. Of. 14/11/94); Ley N.º 19.389 (D. Of. 18/05/95); Ley N.º 19.398 (D. Of. 04/08/95); Ley N.º 19.404 (D. Of. 21/08/95); Ley N.º 19.415 (D. Of. 30/09/95); Ley N.º 19.469 (D. Of. 03/09/96); Ley N.º 19.601 (D. Of. 18/01/99); Ley N.º 19.641 (D. Of. 28/10/99); Ley N.º 19.705 (D. Of. 20/12/00); Ley N.º 19.768 (D. Of. 07/11/01); Ley N.º 19.795 (D. Of. 28/02/02); Ley N.º 19.895 (D. Of. 28/08/03); Ley N.º 19.934 (D. Of. 21/02/04); Ley N.º 20.023 (D. Of. 31/05/05); Ley N.º 20.190 (D. Of. 05/06/07); Ley N.º 20.210 (D. Of. 31/07/07); Ley N.º 20.255 (D. Of. 17/03/08); Ley N.º 20.366 (D. Of. 29/07/09); Ley N.º 20.455 (D. Of. 31/07/10); Ley N.º 20.448 (D. Of. 13/08/10); Ley N.º 20.552 (D. Of. 17/12/11); Ley N.º 20.720 (D. Of. 09/01/14); Ley N.º 20.830 (D. Of. 21/04/15); Ley N.º 20.894 (D. Of. 26/01/16); Ley N.º 20.956 (D. Of. 26/10/16); Ley N.º 21.023 (D. Of. 22/07/17); Ley N.º 21.130 (D. Of. 12/01/19); Ley N.º 21.133 (D. Of. 02/02/19); Ley N.º 21.190 (D. Of. 11/12/19); Ley N.º 21.276 (D. Of. 19/10/20); Ley N.º 21.306 (D. Of. 31/12/20); Ley N.º 21.309 (D. Of. 01/02/21); Ley N.º 21.314 (D. Of. 13/04/21); Ley N.º 21.419 (D. Of. 23/09/22).

paradigma. Sin embargo, no todas las reformas jurídicas fructificaron, por ejemplo, en Ecuador el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley N.º 2.001-55,<sup>24</sup> entre los cuales se encontraban los referentes a la capitalización individual.<sup>25</sup> A su vez, en Nicaragua fue derogada la Ley N.º 340,<sup>26</sup> fundamento de dicho sistema, al considerarse que el período de transición significaría un alto costo e incidiría en el gasto público. Del mismo modo en Argentina<sup>27</sup>, mediante la Ley N.º 26.425<sup>28</sup> del 9 de diciembre de 2008 se eliminó el régimen de capitalización individual y se regresó al sistema de reparto.<sup>29</sup>

En consecuencia, se puede apreciar que los países del continente americano que actualmente tienen componentes privados en esquemas de seguridad social son los siguientes.

---

<sup>24</sup> . Ley N.º 2.001-55, Congreso nacional, *Ley de seguridad social*, Publicada el 30 de noviembre de 2001, Ecuador, Consultado el 17 de mayo de 2022, <https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1470/Ley%20de%20Seguridad%20Social.pdf> .

<sup>25</sup> . Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. (Madrid: Secretaría General de la OISS, 2007), 55-57. <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2012/10/BISSI2007.pdf> .

<sup>26</sup> . Ley N.º 340, Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, *Ley de sistema de ahorro para pensiones*, Publicada el 11 de abril del 2000, Nicaragua, Consultado el 17 de mayo de 2022, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/c15a3625394948b40625755b0075e5b6?OpenDocument> .

<sup>27</sup> . Carmelo Mesa-Lago, “La ley de reforma de la previsión social argentina: Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos,” *Nueva Sociedad*, núm. 219 (2009), <https://www.proquest.com/docview/199520830/citation/7C841DD62C3A404APQ/1?accountid=14529> .

<sup>28</sup> . Ley N.º 26.425, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Presidencia de la Nación, *Ley de sistema integrado previsional argentino*, Publicada el 09 de diciembre de 2008, Argentina, Consultado el 17 de mayo de 2022, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148141/norma.htm> .

<sup>29</sup> . Morales Ramírez, *Artículo 16*, 185.

*Imagen 1: Países de América Latina y el Caribe (LAC) que han incorporado el régimen de capitalización individual de los ahorros de manera obligatoria.*

PAÍS	AÑO
Chile	1981
Perú	1993
Colombia	1994
Uruguay	1996
Bolivia	1997
México	1997
El Salvador	1998
Panamá	2000
Costa Rica	2000
República Dominicana	2003
Honduras	2016

*Fuente: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensión (FIAP).<sup>30</sup>*

Los diseños de los sistemas de capitalización individual que se implementaron en los países de América, y en especial de LATAM, tuvieron características particulares en cada nación. En este sentido se vislumbra que, en la implementación en los 12 países de la región, se apartaron en cierta medida del modelo exclusivo de capitalización chileno, dando lugar a diversos modelos conceptuales y a estrategias para privilegiar de cierta forma el pilar de ahorro obligatorio individual.

En las reformas estructurales de los sistemas de pensión en LATAM, Mesa-Lago<sup>31</sup> distingue tres modelos diversos. El primero es el modelo sustitutivo, el cual se caracteriza por el cierre del antiguo sistema de reparto hacia el futuro, pues no se permiten nuevos afiliados y se sustituye o cambia totalmente este sistema por el de capitalización individual. Este modelo fue adoptado por los países de Chile, Bolivia, El Salvador, México y República Dominicana. Entre 22 países con reformas estructurales, solo uno fuera de LATAM ha introducido un modelo sustitutivo.<sup>32</sup>

El segundo modelo es el paralelo; este modelo dio lugar a la coexistencia del antiguo sistema de reparto y del nuevo de capitalización individual, compitiendo ambos

---

<sup>30</sup> . Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), “Reforma a los sistemas de pensiones”, FIAP internacional, Consultado el 13 de enero de 2023, <https://www.fiapinternacional.org/reformas-a-los-sistemas-de-pensiones/> .

<sup>31</sup> . Carmelo Mesa-Lago, “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina,” *Revista de la CEPAL*, núm. 84 (2004): 61-62, <https://hdl.handle.net/11362/10977> .

<sup>32</sup> . Carmelo Mesa-Lago y Eva Maria Hohnerlein, “Testing the Assumptions concerning the Effects of the German Pension Reform Based on Latin American and Eastern European Outcomes,” *European Journal of Social Security* 4, núm. 4 (2002): 290-93, doi: 10.1177/138826270200400402.

entre sí. A este respecto, el antiguo sistema público no se cierra, sino que se le reforma (completa o parcialmente) terminando su monopolio con la creación del nuevo. El modelo fue adoptado por los países de: Perú y Colombia. Fuera de LATAM ningún país ha seguido este modelo, posiblemente por su complejidad.<sup>33</sup>

Finalmente, el modelo mixto, que se caracteriza por la permanencia del sistema público (reformado) y la introducción de un componente de capitalización individual con carácter complementario. El nuevo elemento asumió parte de la prestación global, de modo que los beneficios se determinan sobre la base de un componente público (primer pilar) y otro privado (segundo pilar). El antiguo paga una pensión básica (prestación definida) y el de capitalización individual una complementaria (prestación no definida). El modelo fue adoptado por Argentina, Uruguay, Costa Rica y Ecuador, aunque cada país imprimió características específicas en su diseño, resultando también diversas variantes de este modelo conceptual. Fuera de LATAM este modelo es el más extendido y se aplica al menos en 12 países de Europa occidental y oriental.<sup>34</sup>

Se puede apreciar que, en general, los elementos esenciales de los sistemas de capitalización individual que se han implementado se fundamentan sobre la base de un método financiero de capitalización plena, es decir, de ahorro individual, en donde cada trabajador ahorra en actividad para el periodo inactivo. Por esta razón, existe una contribución definida que consiste en un aporte fijo y permanente que el trabajador realiza mensualmente y una prestación indefinida; el monto de la pensión se estimará al tiempo del retiro del trabajador determinado por el saldo acumulado en su cuenta individual, el cual dependerá de factores diversos, como el salario, la densidad de la cotización, el rendimiento de la cuenta individual así como las comisiones y expectativa de vida al momento del retiro. Por otra parte, el sistema está administrado por entidades financieras, generalmente privadas (parcial o total), con fines de lucro y de dedicación exclusiva, es decir, constituidas específica y solamente para esa función. Ello, implica que el rol del Estado sea subsidiario, toda vez que se encuentra limitado a la definición del marco regulatorio, la fiscalización y a la entrega de apoyo financiero a los trabajadores de menores ingresos.

---

<sup>33</sup> . Carmelo Mesa-Lago, "La reforma de pensión en América Latina: Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones", en *¿Públicos o privados? los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*, ed. Por Katja Hujo (Caracas: Nueva Sociedad, 2004).

<sup>34</sup> . Katharina Müller, *Privatising old-age security: Latin America and Eastern Europe compared* (Cheltenham UK: Edward Elgar, 2003).



### 1.3. AFILIADOS Y COTIZANTES

El comienzo de la vida laboral genera en la persona trabajadora la afiliación automática al sistema de pensiones y la obligación de cotizar en una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), sin perjuicio de lo dispuesto para los afiliados voluntarios.

La afiliación, en conformidad al artículo (art.) 2 del D.L. N.º 3.500 es *“la relación jurídica entre un trabajador y el Sistema de Pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia que origina los derechos y obligaciones que la ley establece, en especial, el derecho a las prestaciones y la obligación de cotización”*. De ello, se desprende que, la afiliación tiene las siguientes características:

1. Única: el trabajador o trabajadora solo podrá estar incorporado a una AFP, aun cuando preste servicios a varios empleadores, o labore a la vez de forma dependiente e independiente. Del mismo modo, tampoco puede estar afiliado al antiguo y al nuevo sistema a la vez, aun cuando se den las situaciones antes señaladas.
2. Permanente: subsiste durante toda la vida del afiliado o afiliada, sea que se mantenga o no en actividad, que ejerza una o varias actividades simultáneas o sucesivas, o que se cambie de AFP dentro del sistema. Esta característica es la que impide que un afiliado pueda desafiliarse y retornar al antiguo sistema, con la única excepción de lo dispuesto por la Ley N.º 18.225, de 1983, que permitió en los casos expresamente contemplados por ella que algunas personas pudieran solicitar su desafiliación del nuevo sistema, para volver al antiguo, en la medida que se cumplieran los requisitos exigidos.
3. Obligatoria: para los trabajadores dependientes que iniciaron sus labores por primera vez a partir del 1 de enero de 1983; asimismo, es obligatoria para los trabajadores independientes con la reforma de la Ley N.º 20.255, a partir del 1 de enero de 2012, de manera gradual. De todas formas, es preciso subrayar que existe una cotización voluntaria, la cual permite que toda persona natural que no ejerza una actividad remunerada pueda incorporarse a este régimen.

Para que la afiliación se genere solo hace falta que se suscriba la solicitud correspondiente, se efectúe, al menos, una cotización previsional. Cabe señalar que pensionarse es un derecho y no una obligación. Por lo tanto, los afiliados que hayan cumplido la edad establecida para pensionarse por vejez y que continúen trabajando como dependientes, podrán seguir cotizando de manera voluntaria en la AFP con el objeto de aumentar la pensión que reciban.

Con todo, es preciso hacer presente que la afiliación será siempre voluntaria para los trabajadores dependientes que comenzaron a prestar servicios con anterioridad al 1 de enero de 1983, los que puedan elegir libremente entre permanecer en el antiguo sistema o afiliarse al nuevo.

La afiliación genera obligaciones tanto para el empleador como para las y los trabajadores y la AFP. Al respecto, es preciso que el empleador comunique la iniciación o la cesación de los servicios de sus trabajadores a la AFP dentro del plazo de 30 días desde la iniciación o el término de los servicios; a su vez, los trabajadores deben comunicar a su empleador la AFP a la que se encuentra o decida incorporarse, dentro del plazo de 30 días de la iniciación de sus servicios. Si no lo hace, el empleador cumplirá con su obligación de declarar y pagar las cotizaciones, en la AFP que el mismo determine; recordar que para los nuevos cotizantes la afiliación a una determinada AFP no es libre, sino que deben afiliarse a aquella que se adjudique la cartera por el plazo de 24 meses. Finalmente, la AFP, no puede rechazar la solicitud de incorporación de un trabajador, cuando sea formulada conforme a la ley.

En suma, la afiliación es la relación jurídica entre una o un trabajador y el sistema previsional de capitalización individual en una AFP, ella es obligatoria y se mantiene durante toda la vida laboral activa de la persona, hasta el momento en que se pensiona. En este orden de ideas, y según los registros administrativos expuestos por la Superintendencia de Pensiones (SP)<sup>35</sup> a través de su sitio *web* oficial, se puede observar la variación que ha presentado el número de afiliados desde septiembre de 2019 a septiembre del año 2022, tanto en la población nacional como extranjera. Estos datos pueden constatar en la siguiente tabla.

*Tabla 1: Número total de Afiliados, nacionales y extranjeros.*

Año	Afiliados Nacionales	%	Afiliados Extranjeros	%	Sin Información	%	Total Afiliados	%
2019	9.778.101	89,29	993.229	9,07	179.535	1,64	10.950.865	100
2020	9.778.232	88,41	1.111.464	10,05	170.025	1,54	11.059.721	100
2021	9.925.656	87,95	1.191.463	10,56	168.661	1,49	11.285.780	100
2022	10.033.613	86,81	1.242.896	10,75	281.110	2,43	11.557.619	100

<sup>35</sup> . Superintendencia de Pensiones (SP), “Afiliados: País de nacionalidad”, Estadísticas y bases de datos: Sistema de pensiones, Superintendencia de Pensiones, Consultado el 10 de enero de 2023, <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=afil&menuN2=panac> .

Fuente: *Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones (SP).*<sup>36</sup>

En 2019 la población nacional cubría el 89% del total de afiliados al sistema de pensiones en Chile, sin embargo, a pesar de haber experimentado un alza en el número de componentes hacia el año 2021, esta proporción a través del tiempo ha padecido de un leve descenso. En contrapartida se aprecia claramente como los afiliados de nacionalidad extranjera se han incorporado en los últimos años al sistema de AFP anotando un alza significativa hacia el año 2020, manteniendo una elevación en número constante.

La población total en Chile desde el año 2018 en adelante ha mostrado leves alzas, no obstante, para cada interpretación se ha de considerar que los años revisados corresponden a un periodo de sanidad internacional complejo, que impactó no solo en la vida de las personas, sino que también en la toma y seguimiento de ciertos registros censales. Cifras obtenidas desde la base de datos del Banco Mundial (BM),<sup>37</sup> dan a conocer la cantidad de personas que habitan en Chile desde 1960 al año 2021, encontrándose además la proyección en proporción tanto de población masculina<sup>38</sup> como de femenina.<sup>39</sup> En tanto, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) el pasado mes de junio elaboró una proyección de la población para el año 2022<sup>40</sup>, misma institución que en conjunto con el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG) estimó el número total de población extranjera residente en Chile a la fecha<sup>41</sup> antecedentes resumidos en la siguiente tabla.

---

<sup>36</sup> . SP, “Afiliados: País de nacionalidad”.

<sup>37</sup> . Banco Mundial (BM), “Población, total - Chile”, Datos de libre acceso, BM, Consultado el 29 de diciembre de 2022, <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=CL> .

<sup>38</sup> . Banco Mundial (BM), “Población, hombres - Chile”, Datos de libre acceso, BM, Consultado el 29 de diciembre de 2022, [https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.MA.IN?locations=CL&most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.MA.IN?locations=CL&most_recent_value_desc=true) .

<sup>39</sup> . Banco Mundial (BM), “Población, mujeres - Chile”, Datos de libre acceso, BM, Consultado el 29 de diciembre de 2022, [https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.IN?locations=CL&most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.IN?locations=CL&most_recent_value_desc=true) .

<sup>40</sup> . Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG), “Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021”, Publicaciones y Anuarios, INE – SERMIG, Actualizado en octubre de 2022, [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migraci%C3%B3n-internacional/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2018/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2021-resultados.pdf?sfvrsn=d4fd5706\\_6](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migraci%C3%B3n-internacional/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2018/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2021-resultados.pdf?sfvrsn=d4fd5706_6) .

<sup>41</sup> . INE – SERMIG, “Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021”.

Tabla 2: Número total de población nacional, según sexo y población total extranjera.

Año	Población Total	Hombres	%	Mujeres	%	Población Extranjera
2018	18.729.166	9.228.416	49,3	9.500.750	50,7	1.299.432
2019	18.952.035	9.341.774	49,3	9.610.261	50,7	1.448.391
2020	19.116.209	9.425.669	49,3	9.690.540	50,7	1.460.047
2021	19.212.362	9.475.340	49,3	9.737.022	50,7	1.482.390
2022	19.828.563	-	-	-	-	-

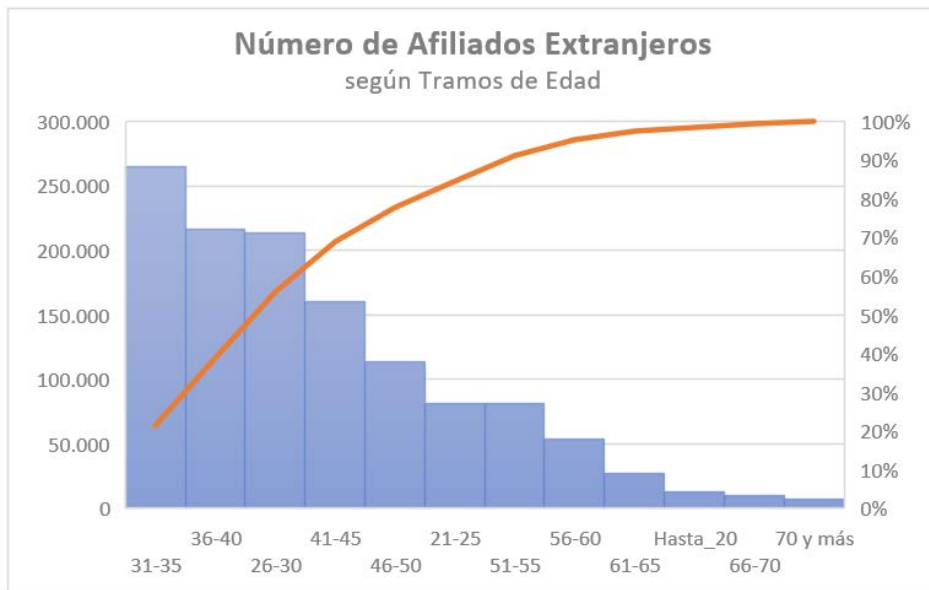
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) – Chile.<sup>42</sup>

De los años revisados en el caso de la población general, se puede observar que en Chile existe mayor número de mujeres que de hombres, con una proporción constante de 51% versus 49%. No obstante, el último informe entregado el pasado mes de octubre por el INE, con los resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en el país a diciembre del año 2021, revela que en este caso la relación entre la cantidad de hombres y de mujeres es casi simétrica, obteniendo cada uno de los conglomerados casi el 50% del total, pero presentando una leve tendencia hacia la masculinidad. A pesar de ello, el número de mujeres migrantes a través de los años va cada vez más en aumento, siendo las personas de origen extranjero en su mayoría personas en edad de trabajar, es decir, tienen entre 18 a 65 años. En conformidad, datos emanados de la SP demuestran que la más alta proporción de personas migrantes se concentra entre los 26 a 50 años de edad, hecho que queda demostrado en el gráfico N°1.

Esta última referencia es importante para el desarrollo de esta investigación, pues la afiliación a un sistema de pensión puede entregar un indicador sobre el acercamiento y acceso a fuentes de empleo de la población en general.

<sup>42</sup> . INE – SERMIG, “Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021”.

Gráfico 1: Distribución en número de afiliados según tramos de edad.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>43</sup>

A pesar de que en la población total existe mayor presencia femenina que masculina, en materia de afiliación se observa que, de manera constante del total de personas inscritas (y tal como se muestra en el gráfico N°2) en el sistema previsional 47% de ellas son mujeres y 53% son hombres.

Gráfico 2: Proporción total de afiliados, según sexo.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> . SP, "Afiliados: País de nacionalidad".

<sup>44</sup> . SP, "Afiliados: País de nacionalidad".

Si se examinan estas mismas cifras distinguiendo entre afiliados nacionales y extranjeros, tal como lo muestra la tabla N°3, se podrá advertir que en los primeros se mantiene la tendencia en porcentaje respecto de la diferencia entre hombres y mujeres. No obstante, en el componente de trabajadoras y trabajadores extranjeros esa distancia cambia en un punto porcentual, lo que en cierta forma se condice con el precedente del ingreso gradual femenino al país, pero que también revela la inequidad existente en materia de acceso al empleo.

Tabla 3: Número de afiliados nacionales y extranjeros, según sexo.

año	Afiliados Nacionales					Afiliados Extranjeros				
	Mujer	%	Hombre	%	Total	Mujer	%	Hombre	%	Total
2019	4.604.109	47,1	5.173.992	52,9	9.778.101	441.460	44,5	551.769	55,6	993.229
2020	4.607.338	47,1	5.170.894	52,9	9.778.232	498.621	44,9	612.843	55,1	1.111.464
2021	4.686.787	47,2	5.238.869	52,8	9.925.656	542.086	45,5	649.377	54,5	1.191.463
2022	4.757.461	47,4	5.276.152	52,6	10.033.613	571.372	46,0	671.524	54,0	1.242.896

Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>45</sup>

De los más de 11 millones de afiliados contabilizados en la actualidad en el sistema de pensiones, el 87% de ellos es de origen chileno y el 11% pertenece a población extranjera. Entre las principales nacionalidades que componen a este grupo se encuentran, a escala, las mismas colectividades con mayor representación entre las agrupaciones migrantes presentes en el país.

Gráfico 3: Principales nacionalidades de los afiliados de origen extranjero.



<sup>45</sup> . SP, "Afiliados: País de nacionalidad".

*Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>46</sup>*

Aun cuando este cómputo expone una cierta aproximación a la realidad cabe subrayar que, si bien una persona puede estar afiliada al sistema descrito, esto no significa que se encuentre plenamente activa, pues cada afiliada o afiliado a una AFP debe cotizar de manera obligatoria el 10% de su remuneración, sueldo o ingreso imponible mensual, en una cuenta de capitalización individual. El objetivo es que, al momento en que la persona se retire del mercado laboral, con esos recursos ahorrados pueda financiar una pensión de vejez; también que en el caso de fallecimiento esos recursos puedan financiar pensiones de sobrevivencia para las y los beneficiarios de la o el afiliado. Es menester destacar que la cotización obligatoria tiene un tope de 81,6 Unidades de Fomento (UF), este tope imponible es reajustado anualmente, según la variación que experimente el Índice de Remuneraciones Reales.

Finalmente, la cotización se efectúa sobre las remuneraciones o rentas efectivamente percibidas por el afiliado, en conformidad con el Título III del D.L. N.º 3.500. En este sentido, el proceso de cotización obligatoria requiere que la persona se encuentre trabajando de manera formal, tanto de manera asalariada como independiente, puesto que deberá ingresar un porcentaje mensual al sistema de capitalización individual en una AFP. Por tal razón, al considerar el extracto de personas activas en el sistema previsional, se logra comprobar que existe una cifra de 5.600.000 cotizantes en promedio al año<sup>47</sup>, lo cual representa una diferencia de aproximadamente un 50% de inscritos, si se compara con el número total de afiliados cada año. En tanto, de las personas activas se puede observar que, el 89% corresponde a trabajadores nacionales y un 10% a trabajadores migrantes.

De los datos obtenidos, esta medición solo muestra un descenso en el período de 2020, el año más fuerte en cuanto a restricciones a causa del desarrollo de la pandemia por COVID-19, reflejando ciertas alzas en los años venideros. Esta situación se condice con la revisión de los índices respecto a la evolución en la tasa de desocupación nacional; según los principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) en el trimestre móvil que comprende los meses de julio a septiembre, y que fueron

---

<sup>46</sup> . SP, “Afiliados: País de nacionalidad”.

<sup>47</sup> . Superintendencia de pensiones (SP), “Cotizaciones y Cotizantes: País de nacionalidad”, Estadísticas y bases de datos: Sistema de Pensiones, SP, Consultado el 10 de enero de 2023, <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=cotyot&menuN2=panac> .

presentados el 28 de octubre del año 2022,<sup>48</sup> existe una disminución prolongada en este indicador, en comparación con las cifras obtenidas durante el trimestre septiembre-noviembre del año 2021. La última actualización por parte de la SP en relación al número total de cotizantes, fue realizada el pasado mes de septiembre y se sintetiza en la tabla N.º 4.

*Tabla 4: Número total de cotizantes, nacionales y extranjeros.*

Año	Cotizantes Nacionales	%	Cotizantes Extranjeros	%	Sin Información	%	Total Cotizantes	%
2019	4.965.460	89,7	517.307	9,3	53.219	1,0	5.535.986	100
2020	4.633.035	89,3	521.226	10,0	36.914	0,7	5.191.175	100
2021	5.086.347	89,0	587.390	10,3	39.432	0,7	5.713.169	100
2022	5.216.260	88,8	594.811	10,1	66.073	1,1	5.877.144	100

*Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>49</sup>*

En el análisis resulta llamativo la marcada reducción entre la cantidad de personas afiliadas y cotizantes. Sobre todo, porque ésta última prueba mantiene un estrecho vínculo con la fuerza laboral activa de un país; por lo mismo, y dada la diferencia antes mencionada, se propone examinar el último boletín estadístico que establece los resultados respecto a la medición de la informalidad laboral en Chile.<sup>50</sup>

Durante el trimestre que comprende los meses de julio, agosto y septiembre del año 2022, la tasa de informalidad en el país se situó en un 27,1% respecto al año anterior, lo cual significó un descenso de 0,5 puntos porcentuales. La ocupación informal femenina se manifiesta como la más alta en relación con la medición hecha solamente a la población masculina, e incluso también al promedio nacional. De forma global, este es un indicador que presenta diversas oscilaciones a través del tiempo. Sin embargo, entre sus resultados se mantiene una alta proporción de personas ocupadas de manera informal, los que son denominados como trabajadores por cuenta propia, desempeñándose en ciertas áreas donde no existe una obligatoriedad para cotizar. En un plazo de 12 meses su mayor expansión surgió en actividades relacionadas a la

<sup>48</sup> . Instituto Nacional de Estadísticas (INE), “Boletín estadístico empleo trimestral: Edición número 288”, Mercado laboral: Ocupación y desocupación país, INE, Publicado el 28 de octubre de 2022, <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion> .

<sup>49</sup> . SP, “Cotizaciones y Cotizantes: País de nacionalidad”.

<sup>50</sup> . Instituto Nacional de Estadísticas (INE), “Boletín estadístico Informalidad laboral: Edición número 20”, Mercado laboral: Informalidad laboral, INE, Publicado el 4 de noviembre de 2022, <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/informalidad-laboral> .



industria manufacturera y al transporte. Esta última práctica podría estar asociada al surgimiento y uso masivo de plataformas digitales como fuentes de empleo, pero que carece de un marco regulatorio capaz de velar por el cumplimiento de derechos laborales mínimos y garantizar prestaciones previsionales futuras.

En materia de migración, y al revisar las diferencias por tipo de población presente, se puede notar que tanto el número de afiliados como de cotizantes no nacionales ha aumentado a través del tiempo. Un boletín estadístico dedicado solo a la población extranjera dio a conocer que, en el trimestre comprendido entre los meses de agosto a octubre del año 2022, la tasa de desocupación creció en 0,5 puntos porcentuales situándose en un 7,6% respecto a la medición del año anterior, siendo esta mayor en las mujeres que en los hombres. Cabe destacar que el ingreso de personas originarias de otras nacionalidades a Chile ha sido permanente, hecho que incrementa la fuerza laboral disponible.<sup>51</sup>

En consideración a la ocupación en un plazo de 12 meses, se puede vislumbrar que el cálculo de personas ocupadas aumentó en un 0,1%, influida principalmente por el descenso en la tasa de desocupación masculina, en tanto, la ocupación informal creció llegando al 30,6% lo cual implica un aumento de 1,7 puntos porcentuales, respecto a la medición del año anterior. Las áreas económicas con mayor nivel de expansión fueron la industria manufacturera con un 10,6%, hogares como empleadores con 7,9%, y los dominios de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con un 17,7%. Por categoría ocupacional puede ser visto que el alza estuvo centrada en las personas asalariadas privadas con un 6,3%.

Por consiguiente, la tasa de participación laboral de la población extranjera en Chile se situó en 78,4%, la cual, con respecto a la medición del año anterior, disminuyó en un 1,1 punto porcentual; mientras que la tasa de ocupación alcanzó un 72,4% lo cual implica la disminución de 1,4 puntos porcentuales. La proporción de mujeres que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo experimentó un alza de 13,6%, siendo su tasa de desocupación un 10,8%, lo cual representa un 2,4 punto porcentual más que la medición realizada un año antes. En un hecho excepcional se puede observar que durante el año 2021 el número de mujeres cotizantes en el sistema previsional aumentó considerablemente, llegando a representar el 58% por sobre un 42% de los hombres. Se trata de un cambio diametral en la tendencia habitual, pero que cuyo hecho no se ve reflejado en la revisión de número de afiliados por sexo, registrado durante el mismo año. Este detalle es presentado en la tabla N.º 5.

---

<sup>51</sup> . Instituto Nacional de Estadísticas (INE), “Boletín estadístico empleo población extranjera: Edición número 13”, Mercado laboral: Ocupación y desocupación población extranjera, INE, Publicado el 1 de diciembre de 2022, <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion> .

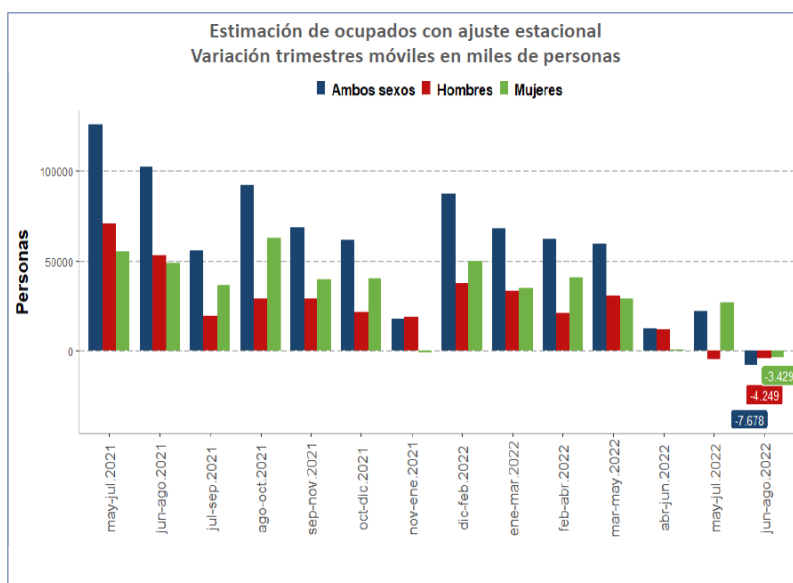
Tabla 5: Número de cotizantes nacionales y extranjeros, según sexo.

año	Cotizantes Nacionales					Cotizantes Extranjeros				
	Mujer	%	Hombre	%	Total	Mujer	%	Hombre	%	Total
2019	2.102.196	42,3	2.863.264	57,7	4.965.460	219.416	42,4	297.891	57,6	517.307
2020	1.961.762	42,3	2.671.273	57,7	4.633.035	220.842	42,4	300.384	57,6	521.226
2021	2.938.582	57,8	2.147.765	42,2	5.086.347	324.663	55,3	262.727	44,7	587.390
2022	2.241.229	43,0	2.975.031	57,0	5.216.260	271.224	45,6	323.587	54,4	594.811

Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>52</sup>

Los antecedentes revelados por la ENE<sup>53</sup> sobre la estimación de los ocupados con ajuste estacional, presentados desde los trimestres móviles mayo-julio de 2021 a junio-agosto de 2022, se sintetizan mediante la imagen N°2. Efectivamente en el periodo que comprende desde el mes de julio del año 2021 al mes de febrero del año 2022, hubo un fuerte incremento de las mujeres ocupadas contadas en miles de personas sobre la cantidad de hombres, lo cual podría estar relacionado al alza particular de mayor población femenina cotizante, presentada en la tabla anterior.

Imagen 2: Crecimiento trimestral de ocupados con ajuste estacional.



<sup>52</sup> . SP, “Cotizaciones y Cotizantes: País de nacionalidad”.

<sup>53</sup> . Instituto Nacional de Estadísticas (INE), “Presentación resultados Encuesta Nacional de Empleo: junio - agosto 2022”, Prensa, INE, Publicado el 29 de septiembre de 2022, [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/prensa-y-comunicacion/resultados-ene-jja-2022.pdf?sfvrsn=6a912425\\_2#:~:text=trimestre%20m%C3%B3vil%20junio%20Dagosto%20de%202022%20fue%20de%2085%2C2,viviendas%20que%20entraron%20a%20c%C3%A1culo.&text=par%C3%A1metro%20aceptables%2C%20aunque%20se%20dan,algunas%20desagregaciones%20de%20los%20datos.&text=El%20error%20absoluto%20de%20la,4%20puntos%20porcentuales%20\(pp\).](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/prensa-y-comunicacion/resultados-ene-jja-2022.pdf?sfvrsn=6a912425_2#:~:text=trimestre%20m%C3%B3vil%20junio%20Dagosto%20de%202022%20fue%20de%2085%2C2,viviendas%20que%20entraron%20a%20c%C3%A1culo.&text=par%C3%A1metro%20aceptables%2C%20aunque%20se%20dan,algunas%20desagregaciones%20de%20los%20datos.&text=El%20error%20absoluto%20de%20la,4%20puntos%20porcentuales%20(pp).)

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (ENE).<sup>54</sup>

En el caso particular del análisis de las personas de origen migrante, en el boletín de empleo<sup>55</sup> sobre la población extranjera en el trimestre móvil de mayo, junio y julio del año 2022, se señaló que en el plazo de un año la fuerza de trabajo femenina registró aumentos potenciales, se redujo en un 3,1% la cantidad de mujeres fuera del ámbito laboral, la tasa de participación se ubicó en un 69,2% creciendo 1,9 puntos porcentuales, mientras que la tasa de ocupación se situó en un 63,3%, aumentando en 0,7 puntos porcentuales (versus un 87% de participación masculina). Pese a ello, en el trimestre móvil de agosto, septiembre y octubre estas cifras cambian<sup>56</sup> pues, en comparación al año anterior, la fuerza de trabajo femenina desciende en 3,5%, su tasa de participación en el mercado laboral se sitúa en 68,7% descendiendo 3,4 puntos porcentuales; en tanto, la tasa de ocupación se asienta en un 61,3% lo cual implica un descenso de 4,7 puntos porcentuales. En esta fecha la medición de mujeres fuera de la fuerza de trabajo mostró un alza de 13,6%.

En un hecho inédito, fuentes de la SP<sup>57</sup> revelaron el ingreso imponible promedio, en pesos chilenos, de los afiliados que manifestaron pago por concepto de cotizaciones en las AFP, dato que corresponde al mes de agosto del año 2022, donde se exponen distintas diferencias. En total, el ingreso imponible promedio en Chile es de \$1.027.022 pesos. Sin embargo, la media para los trabajadores de nacionalidad chilena es de \$1.052.904 pesos mientras que, la media para la población extranjera es \$851.205 pesos.

Revisadas las mismas cifras por nacionalidad, pero esta vez adhiriendo el factor sexo, se puede observar en la tabla N°6, la brecha existente entre hombres y mujeres. Sin embargo, en materia de ingreso existe una diferencia más amplia en la población de origen nacional.

---

<sup>54</sup> . Instituto Nacional de Estadísticas (INE), “Presentación resultados Encuesta Nacional de Empleo: junio - agosto 2022”.

<sup>55</sup> . Instituto Nacional de Estadísticas (INE), “Boletín estadístico empleo población extranjera: Edición número 10”, Mercado laboral: Ocupación y desocupación población extranjera, INE, Publicado el 1 de septiembre de 2022, <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion> .

<sup>56</sup> . INE, “Boletín estadístico empleo población extranjera: Edición número 13”.

<sup>57</sup> . SP, “Cotizaciones y Cotizantes: País de nacionalidad” .

Tabla 6: Ingreso imponible promedio (en pesos) de los cotizantes del mes, según nacionalidad y sexo.

Mujeres				Hombres			
Chilena	Extranjera	Sin información	Total	Chilena	Extranjera	Sin información	Total
\$964.242	\$782.390	\$496.557	\$940.247	\$1.119.698	\$908.884	\$608.159	\$1.092.939

Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>58</sup>

Finalmente, al igual que se verificó en el caso de las personas afiliadas migrantes, en los cotizantes extranjeros se mantiene la misma tendencia en cuanto a nacionalidad y representación de las colectividades no nacionales presentes en Chile, cuyo detalle ha de ser visto en el gráfico N°4. Entre los trabajadores y trabajadoras de origen extranjero que mayor presencia tienen en el sistema de cotización en Chile se encuentran las personas provenientes de Venezuela, Perú, Haití, Colombia y Bolivia.

Gráfico 4: Principales nacionalidades de los cotizantes de origen extranjero.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> . SP, "Cotizaciones y Cotizantes: País de nacionalidad".

<sup>59</sup> . SP, "Cotizaciones y Cotizantes: País de nacionalidad".

## **1.4. BASES CONCEPTUALES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE**

### **1.4.1. Conceptualización**

En el marco de la seguridad social, el sistema de pensiones es un mecanismo de protección social para proveer ingresos a las personas que pierden su capacidad de autogeneración debido a la edad avanzada (derechos y beneficios de vejez), discapacidad (derechos y beneficios de invalidez) o fallecimiento de una de las fuentes principales de ingresos de una familia (derechos y beneficios de sobrevivencia).

En general, como se ha mencionado, el sistema de capitalización individual consiste en que cada afiliado posee una cuenta individual en donde se depositan sus cotizaciones previsionales (y, en algunos casos, las de los empleadores también), se caracteriza por tener una contribución definida, un porcentaje fijo de su ingreso, destinado a formar un capital para ser invertido en diversos instrumentos financieros, dentro de los límites autorizados por el gobierno, el cual puede generar rendimientos financieros, y, en su caso, ser agregados a la cuenta. De esta forma, se espera que los ahorros previsionales se capitalicen y ganen rentabilidad al momento de pensionarse.

### **1.4.2. Tipos de Pensiones**

En conformidad con el D.L. N.º 3.500, existen en Chile, tres tipos de pensiones<sup>60</sup> que se otorgan dependiendo de la causa, a saber, pensión de vejez, pensión de invalidez y pensión de sobrevivencia, que se detallaran a continuación.

#### **1.4.2.1. Pensión de vejez**

Según el art. 3 del D.L. N.º 3500, existen tres clases de pensiones de vejez, que son: la normal, la anticipada común y la anticipada por el desempeño de trabajos pesados.

1. Pensión de vejez normal: a grandes rasgos, la pensión de vejez normal consiste en el derecho (no obligación) que tienen los afiliados al sistema de AFP a obtener una pensión mensual una vez que hayan cumplido con la edad legal, la cual se diferencia dependiendo del género, estableciéndose 65 años de edad para los hombres y 60 años de edad para las mujeres.
2. Pensión por vejez anticipada común: en atención a que el sistema se encuentra basado en la capitalización individual está contemplada la

---

<sup>60</sup> . Pablo Arellano Ortiz, *Lecciones de Seguridad Social*, 2ª. Ed. (Santiago de Chile: editorial Librotecnia, 2017), 181-88.

posibilidad de pensionarse antes de cumplir la edad legal, si es que se cuenta con el ahorro para financiarla. En dicho caso, y según los artículos 63 y 68 del D.L. mencionado, la ley permite pensionarse anticipadamente. Para ello es necesario que el afiliado logre financiar una pensión suficiente igual o superior al 70% del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas y rentas declaradas, y obtener una pensión igual o superior al 80% de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) vigente a la fecha en que se acoja a pensión.

3. Pensión de vejez anticipada por el desempeño de trabajos pesados: respecto de las pensiones anticipadas, la Ley N.º 19.404, del 21 de agosto de 1995 agregó al D.L. N.º 3.500 el art. 68 bis, que permite a los afiliados que desempeñen o hayan desempeñado labores calificadas como pesadas<sup>61</sup> de acuerdo a lo resuelto por la Comisión Ergonómica Nacional, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso 1º del art. 68 (pensión anticipada), obtener una rebaja para pensionarse por vejez de 2 años por cada 5 años que hubieren efectuado la cotización de un 2% a que se refiere el art. 17 bis, por un máximo de 10 años, y siempre que al acogerse a pensión tenga un total de 20 años de cotizaciones o de servicios computables en cualquiera de los sistemas previsionales y de acuerdo a las normas del régimen que corresponda. La rebaja será de 1 año por cada 5 trabajados con un máximo de 5 años si la cotización a que se refiere el art. 17 bis hubiere sido rebajada a un 1%.

#### **1.4.2.2. Pensión de invalidez**

Consisten en el beneficio que reciben, mediante una cantidad mensual en dinero, aquellos afiliados que han sido declarados inválidos por la Comisión Médica de la SP. Según el art. 4 de D.L. N.º 3.500, tienen derecho a pensión de invalidez los afiliados no pensionados del sistema que, sin cumplir los requisitos de edad para obtener pensión de vejez, y a consecuencia de enfermedad<sup>62</sup> o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, sufran un menoscabo permanente de su capacidad de trabajo, de acuerdo a lo siguiente:

---

<sup>61</sup> . Artículo 1, Ley N.º 19.404, Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Subsecretaría de Previsión Social, *Introduce modificaciones al Decreto Ley N.º 3.500 de 1980, y dicta normas relativas a pensiones de vejez considerando el desempeño de trabajos pesados*, Publicado el 21 de agosto de 1995, Chile, Consultado el 17 de octubre de 2022, <https://bcn.cl/3dh5e>. Se ha definido trabajo pesado como aquel cuya realización acelera el desgaste físico, intelectual o psíquico en la mayoría de quienes lo realizan, provocando un envejecimiento precoz, aun cuando no genere una enfermedad laboral.

<sup>62</sup> . Enfermedad o accidente que no revista el carácter de laboral.

1. Pensión de invalidez total: para afiliados con una pérdida de su capacidad de trabajo, de al menos, 2/3.
2. Pensión de invalidez parcial: para afiliados con una pérdida de su capacidad de trabajo igual o superior a 50% e inferior a 2/3.

#### 1.4.2.3. Pensión de sobrevivencia

Estas pensiones se generan cuando un afiliado al sistema de AFP fallece estando activo o pensionado, en cuyo caso sus familiares tienen derecho a recibir una pensión mensual, de acuerdo a ciertas disposiciones y requisitos. Por ende, tendrán derecho a este beneficio los componentes del grupo familiar del afiliado fallecido que cumplan los requisitos legales respectivos y los montos de las pensiones de sobrevivencia consisten en un porcentaje de la pensión del afiliado, que es distinta dependiendo del parentesco del beneficiario. Según el art. 5 del D.L. N° 3.500, se consideran integrantes del grupo familiar para estos efectos y por tanto beneficiarios de pensión de sobrevivencia: a) el o la cónyuge o conviviente civil sobreviviente; b) los hijos de filiación matrimonial, de filiación no matrimonial o adoptivos; c) los padres; y, d) la madre o el padre de los hijos de filiación no matrimonial del causante.

Por consiguiente, las pensiones de sobrevivencia consisten en un porcentaje de la pensión de la o el afiliado, cuyo valor depende del parentesco de la o el beneficiario, según el siguiente cuadro.

*Imagen 3: Porcentajes de la pensión de sobrevivencia.*

Beneficiario o beneficiaria	Porcentaje de la pensión
Cónyuge	60%
Cónyuge con hijas/os que tengan derecho a pensión	50% (sube a 60% cuando las y los hijos dejen de percibir su pensión)
Hijas/os solteras/os menores de 18 años	15%
Hijas/os estudiantes solteras/os menores de 24 años	15%
Hijas/os declarados inválidos parciales mayores de 24 años	11%
Padre o madre de hijas/os de filiación no matrimonial	36%
Padre o madre de hijas/os de filiación no matrimonial que tengan derecho a pensión	30% (sube a 36% cuando las y los hijos dejen de percibir pensión)
Padres reconocidos como cargas legales por la o el afiliado	50% (sólo si no existen otras personas beneficiarias)

Fuente: SP.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> . Superintendencia de Pensiones (SP), “Educación Previsional”, Pensión de sobrevivencia, SP, Consultado el 17 de noviembre de 2022, <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9922.html#beneficios> .

### 1.4.3. Pilares del sistema

Cabe destacar que el actual sistema de pensiones se estructura sobre la base de tres pilares, los que serán examinados a continuación.

#### 1.4.3.1. Pilar contributivo

El primero de ellos, es el denominado pilar contributivo obligatorio que esta conformado por las cotizaciones que la ley exige realizar a los trabajadores dependientes y a través de la Ley N.º 21.133 que establece la incorporación de los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios a los regímenes de protección social a partir del año 2019.<sup>64</sup>

Es importante tener presente que cuando una persona comienza a trabajar de manera formal, tanto como asalariado (por cuenta ajena) como independiente (por cuenta propia), debe ingresar al sistema de capitalización individual en una AFP, este proceso se conoce cotización obligatoria o también denominado ahorro previsional obligatorio. Consiste en que cada trabajador y trabajadora durante su vida laboral activa debe destinar una parte de su remuneración, sueldo o ingreso imponible para ahorrar en una cuenta que es provista y gestionada por una AFP. El objetivo de la cotización obligatoria es que, al momento en que la persona se retire del mercado laboral, con esos recursos pueda financiar una pensión de vejez al cumplir la edad legal para el retiro, de 65 años para hombres y de 60 años para mujeres. En caso de fallecimiento, esos recursos financiarán pensiones de sobrevivencia para las y los beneficiarios de la o el afiliado.

Para lo anterior, cada afiliada o afiliado a una AFP debe cotizar de manera obligatoria el 10% de su remuneración, sueldo o ingreso imponible en una cuenta de capitalización individual en una AFP. La cotización obligatoria, sin embargo, tiene un tope de 81,6 UF. Este tope imponible es reajustado anualmente, según la variación que experimente el Índice de Remuneraciones Reales.

---

<sup>64</sup> . Ley N.º 21.133, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social*, Publicada el 02 de febrero de 2019, Chile, Consultada el 17 de octubre de 2022, <https://bcn.cl/2k2ht>. Señala que tendrán la obligación de cotizar los trabajadores que emitan boletas de honorarios por cinco o más ingresos mínimos mensuales durante el año y que al 1 de enero de 2018 hayan tenido menos de 55 años, en el caso de los hombres, y menos de 50 años en el caso de las mujeres. Para esto, cada vez que emita una boleta de honorarios, se le retendrá un porcentaje de sus ingresos brutos, además del 10 % por impuestos. Ese porcentaje extra será destinado a las cotizaciones previsionales. De esta forma, la retención que se le hará por cada boleta, irán aumentando año a año, desde un 10% del ingreso bruto en el año 2019, hasta una retención del 17% del ingreso bruto en el año 2028.



A su vez, la AFP cobra una comisión por gestionar dicha cuenta, labor que implica desde la recaudación de las cotizaciones previsionales o fondos de pensiones, hasta la inversión de éstos para obtener rentabilidad y por esa vía aumentar los recursos de las personas. Las comisiones en la actualidad van desde un 0,58% a un 1,45% de la remuneración imponible mensual. Desde el 1 de octubre de 2021, AFP Modelo tiene la comisión más baja, de 0,58%, razón por la que quienes ingresen por primera vez al sistema deben afiliarse a esa administradora.

Además, se debe pagar un porcentaje adicional para acceder al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS). La nueva tasa vigente desde enero de 2022 del SIS para los empleadores, afiliados independientes y voluntarios es de 1,85% de las remuneraciones y rentas imponibles, tanto para hombres como mujeres.

#### **1.4.3.2. Pilar solidario**

En el año 2008, se reforma el sistema de pensiones a través de la Ley N.º 20.255, y se crea el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) o también llamado Pilar Solidario con financiamiento estatal con el objetivo de asegurar un grado razonable de protección y autonomía económica para el pensionado, reforzando así el carácter solidario del sistema y entregando protección social efectiva a la población.<sup>65</sup> En efecto, este Pilar tiene como finalidad apoyar a las y los adultos mayores de 65 años o más que pertenezcan al 60% de menores ingresos de la población y es financiado completamente con recursos fiscales. El Pilar Solidario se encuentra conformado por los siguientes beneficios.

El Pilar Solidario entrega Pensión Básica Solidaria (PBS) de vejez<sup>66</sup> y de invalidez<sup>67</sup> a personas que carecen de ahorros previsionales o que no tengan derecho a pensión en

---

<sup>65</sup> . Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), “Historia de la Ley N.º 20.255: Establece Reforma Previsional”, Historia de la Ley, BCN, Publicado el 16 de agosto de 2021, [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/5423/HLD\\_5423\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5423/HLD_5423_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf) .

<sup>66</sup> . Ley N.º 20.255, *Establece reforma previsional*, Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Subsecretaría de Previsión Social, Publicada el 17 de marzo de 2008, Chile, Consultado el 18 de octubre de 2022, <https://bcn.cl/2fwvz> . Los requisitos para solicitar una PBS de vejez, son: a) Haber cumplido 65 años de edad tanto mujeres como hombres; b) Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre o vulnerable de la población de Chile; c) Acreditar 20 años continuos o discontinuos de residencia en Chile, contados desde los 20 años de edad del solicitante y por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años.

<sup>67</sup> . Ley N.º 20.255, *Establece reforma previsional*. Los requisitos para solicitar una PBS de invalidez: a) Tener entre 18 y 65 años de edad y haber sido calificado con invalidez por una Comisión Médica; b) Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre o vulnerable de la población de Chile; c) No tener derecho a recibir pensión en algún régimen previsional, ya sea como titular de la pensión o como beneficiaria de pensión de sobrevivencia; d) Acreditar cinco años continuos o discontinuos de

ningún régimen previsional -ni como titulares ni como beneficiarios de pensión de sobrevivencia- y que reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley N.º 20.255. Consiste en un beneficio monetario mensual, de cargo fiscal que se otorga a las personas de 65 años y más, que desde el 1 de enero de 2022 asciende a \$176.096 pesos chilenos, reajustándose anualmente en el mes de julio, de acuerdo al Índice de Precios del Consumidor (IPC).

Por su parte, el Aporte Previsional Solidario (APS) de vejez<sup>68</sup> e invalidez<sup>69</sup> es un beneficio que entrega el Estado a las personas que durante su vida laboral activa cotizaron en una cuenta individual obligatoria en una AFP y que producto de ese ahorro previsional pueden financiar una pensión base inferior o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), que para las personas de 65 años y más desde el 1 de enero de 2022 asciende al monto de \$520.366 pesos chilenos y es reajustada de forma anual en el mes de julio según el IPC.

El APS tanto de vejez como de invalidez es un complemento monetario mensual financiado íntegramente con recursos fiscales y se agrega a las pensiones autofinanciadas de las personas, es decir, aquellas pensiones que generan sólo por las cotizaciones obligatorias que han realizado durante su vida laboral activa permitiendo a través de este beneficio mejorar o complementar las pensiones. Es importante tener presente que la pensión base es una estimación que se realiza para determinar el monto del APS. Es así como la pensión base es el resultado de sumar, por un lado, la pensión autofinanciada de referencia que recibiría la persona por las cotizaciones que hizo en una cuenta de capitalización individual obligatoria en una AFP, más una eventual pensión de sobrevivencia que podría estar recibiendo.

---

residencia en Chile durante los últimos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.

<sup>68</sup> . Ley N.º 20.255, *Establece reforma previsional*. Los requisitos para solicitar APS de vejez, son: a) Haber cumplido 65 años de edad tanto mujeres como hombres; b) Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% de menores ingresos del país; c) Tener una pensión base inferior a la PMAS; d) No ser imponente ni pensionado de Dipreca o Capredena; e) Acreditar 20 años continuos o discontinuos de residencia en Chile, contados desde los 20 años de edad, y por un lapso no inferior a cuatro años en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.

<sup>69</sup> . Ley N.º 20.255, *Establece reforma previsional*. Los requisitos para solicitar una APS de invalidez, son: a) Tener entre 18 y 65 años de edad; b) Que la persona esté calificada con invalidez por parte de una Comisión Médica o que ya reciba una pensión de invalidez, c) Recibir una pensión mensual o una pensión base inferior a \$ 176.096 (monto actual de la Pensión Básica Solidaria); d) Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población, determinado por el Puntaje de Focalización Previsional entregado por el Registro Social de Hogares (RSH); e) Que la persona no imponga en la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Dipreca) o en la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena), ni reciba pensiones de sobrevivencia, ya sea en calidad de titular o como beneficiario; f) Acreditar cinco años continuos o discontinuos de residencia en Chile en los últimos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.

Para acceder a cualquiera de estos beneficios, es fundamental que la o el adulto mayor integre un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población. Esto se determina, principalmente, a través del Puntaje de Focalización Previsional (PFP), el que se obtiene al estar inscrito en el Registro Social de Hogares (RSH).

Cabe destacar, que esta figura se creó como complemento al sistema de capitalización individual, con la intención de devolver al Estado su rol de garante de la seguridad social, pues cumple un rol fundamental en la prevención de la pobreza en la tercera edad y tiene un efecto sustancial en suficiencia y equidad, además de cumplir con el principio de universalidad subjetiva de la seguridad social, al otorgar cobertura previsional contra los riesgos de la vejez y la invalidez a todas las personas. Desde el punto de vista de Lanata Fuenzalida, la reforma del año 2008 fortaleció considerablemente el Pilar Solidario, abarcando los beneficios de las pensiones asistenciales como mejorando los aportes para los afiliados que, participando del sistema contributivo, no alcanzan a reunir los fondos suficientes para financiar sus pensiones.<sup>70</sup>

Asimismo, la Doctrina<sup>71</sup> sostiene que el régimen general de capitalización individual complementada por el régimen solidario, asegura que la inmensa mayoría de los chilenos mayores de 65 años cuenten una prestación económica mensual vitalicia por vejez, ya sea con financiamiento propio, fiscal o una mixtura de ambos. El principio de la universalidad subjetiva parece adecuadamente recogido. Si bien es cierto que el modelo nacional como es propio de la seguridad social, vive y vivirá en constante adaptación. La reforma del año 2008 al incorporar el SPS en términos de extensión de la cobertura implica un cambio profundo en cómo el Estado chileno protege a su población, corrigiendo los defectos de cobertura y ampliándola a grupos antes excluidos.

Sin embargo, es importante mencionar, que en el curso del año 2022 se realizó una importante modificación legal a los beneficios descrito, puesto que con fecha 29 de enero de 2022, se publica la Ley N.º 21.419<sup>72</sup> que crea una Pensión Garantizada

---

<sup>70</sup> . Gabriela Lanata Fuenzalida, *Manual de legislación previsional*, 2ª. Ed. (Santiago de Chile: Thomson Reuters, 2014), 134.

<sup>71</sup> . Hugo Cifuentes Lillo y Pablo Arellano Ortiz, "Derecho a la seguridad social y la protección por pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en Chile", en *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Doctrina chilena y extranjera*, ed. por Eduardo Caamaño y Rafael Pereira Lagos (Santiago de Chile: SSB Ediciones, 2012), 110-11.

<sup>72</sup> . Ley N.º 21.419, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Crea la pensión garantizada universal y modifica los cuerpos legales que indica*, Publicada el 29 de enero de 2022 y con la última

Universal (PGU). A su vez, es importante tener presente los Oficios dictados por la SP, al respecto, por Oficio N.º 1.569 del 26 de enero de 2022, se impartieron instrucciones en lo relativo a la solicitud, concesión y pago de la PGU a contar de febrero de 2022, y por los Oficios N.º 4.242 y N.º 6.219 de 2022, se impartieron instrucciones para la implementación de las disposiciones que entrarán en vigencia a contar de mayo y junio de 2022.

Esta Ley tiene por objeto mejorar las pensiones de los actuales y futuros pensionados a través de la creación de una PGU, esta figura busca entregar un piso básico de pensión a todos los mayores de 65 años, excluyendo solo al 10% de mayores ingresos, e incentiva la cotización previsional, aumentando al mismo tiempo la cobertura y los montos de los beneficios.

En este sentido, la PGU es un beneficio monetario mensual, de carácter no contributivo, y complementario al ahorro previsional individual. La pueden recibir pensionados, bajo cualquier modalidad de pensión, y adultos mayores que se encuentren laboralmente activos, sin la necesidad de pensionarse o estar afiliados a algún régimen previsional, pues no se requiere filiación previa a un sistema de pensiones para acceder al beneficio. Asimismo, sustituye a los actuales beneficios del Pilar Solidario, tanto la PBS de Vejez como al APS de Vejez, reemplazándolo por un sistema universal más simple en su funcionamiento. Su financiamiento es de cargo fiscal, entregado mensualmente por el Estado, y siendo administrado, otorgado y pagado por el Instituto de Previsión Social (IPS), supervisado por la SP.

Los requisitos para acceder a la PGU, son los siguientes:

1. Haber cumplido 65 años de edad o más.
2. No integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años.
3. Acreditar 20 años de residencia en Chile, continuos o discontinuos, contados desde cumplidos los 20 años de edad y por un lapso no menor a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.
4. Tener una pensión menor a la pensión superior (\$1.000.000).

---

modificación de 26 de mayo de 2022 por la Ley 21.456, Chile, Consultado el 21 de junio de 2022, <http://bcn.cl/2wni1> .

El monto de este beneficio es de \$185.000, y se reajustará anualmente el 1° de febrero de cada año, según variación del IPC. Sin embargo, el monto de la prestación dependerá del valor de la pensión base del beneficiario, independientemente de su focalización. Para estos efectos, se les calculará una pensión base a la edad de jubilación, independientemente de si se pensionen o no. De esta forma, para quienes tengan una pensión base (PB) menor o igual a \$630.000 pesos recibirán el monto máximo del beneficio, esto es, \$185.000 pesos (100% del valor de la PGU); y, para los beneficiarios que tengan una PB mayor a \$630.000 (P.inf), pero menor a \$1.000.000 (P.sup), el monto del beneficio irá disminuyendo progresivamente, de manera lineal, de la siguiente forma.

*Imagen 4: Cálculo monto del beneficio PGU.*

$$\text{Beneficio} = \text{PGU} * \frac{\text{Psup} - \text{PB}}{\text{P.sup} - \text{P.inf}}$$

Fuente: SP.<sup>73</sup>

El beneficio se devenga a contar del primer día del mes siguiente al cumplimiento de los 65 años de edad o desde el primer día del mes de presentación de la solicitud, si esta fuere posterior al mes de cumplimiento de la edad antes citada, y la solicitud del beneficio se puede realizar desde que la persona cumple 64 años y 9 meses de edad.

### **1.4.3.3. Pilar voluntario**

El tercer pilar, es el Pilar Voluntario, que contempla a quienes pueden y desean ahorrar de manera voluntaria para mejorar su futura pensión. Previo a la reforma de 2008, el Pilar Voluntario sólo contemplaba la existencia de una Cuenta de Ahorro Voluntario o también conocida como “Cuenta 2”, la cual es gestionada sólo por las AFP, y los recursos que están ahí no tienen el carácter de cotizaciones previsionales y si se destinan únicamente para la pensión, el Estado otorga incentivos como bonos o beneficios tributarios.

En el marco de la reforma previsional de 2008, sin embargo, se agregaron las cuentas de Ahorro Previsional Voluntario (APV) - que comprende las Cotizaciones Voluntarias realizadas en las AFP; los Depósitos de Ahorro Previsional Voluntario, enterados en las Instituciones Autorizadas; y Depósitos Convenidos, que se pueden realizar en AFP e Instituciones Autorizadas-, y de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC).<sup>74</sup> Estas pueden ser gestionadas por AFP, bancos y compañías de seguros de vida,

---

<sup>73</sup> . Superintendencia de Pensiones (SP), “Nueva pensión garantizada universal”, en *Pensión Garantizada Universal PGU*, (Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones, 2022), 6.

<sup>74</sup> . Estos ahorros previsionales voluntarios, son una alternativa de ahorro adicional al ahorro obligatorio y tienen como principal objetivo aumentar el monto de la pensión o compensar períodos no

entre otras entidades supervisadas por la SP o por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF). Ambos instrumentos contemplan beneficios tributarios.

El Pilar voluntario adquiere una gran importancia, debido a que los sistemas de contribución definida están reportando pensiones que son insuficientes para cubrir las necesidades de sus trabajadores al momento de su retiro laboral.<sup>75</sup> Desde el punto de vista de Vera López,<sup>76</sup> la desventaja de este sistema es que tanto las aportaciones del trabajador como las del empleador son muy bajas, de igual manera la del gobierno, es por ello que no se garantiza una pensión digna que sea capaz de cubrir los requerimientos de un adulto mayor. Por consiguiente, destaca la relevancia de que la promoción de la educación previsional en LATAM forme parte de la agenda pública de los Gobiernos, ya que viene a ser el objetivo del problema a resolver para que los trabajadores y trabajadoras obtengan una pensión digna.

En suma, se puede apreciar que la situación actual del sistema de pensiones en Chile es de una mixtura más equilibrada entre el rol del Estado y los particulares en la gestión de la seguridad social, puesto que el régimen general sigue gestionado por los privados, pero el Estado se hace cargo de las prestaciones solidarias. Por consiguiente, la Doctrina<sup>77</sup> considera que estamos ante un mecanismo híbrido de protección entre privado y público (Pilar contributivo de gestión privada y cotizaciones de los beneficiarios, con fuerte intervención de la autoridad en el control y orientación del régimen) con una garantía estatal (Pilar solidario).

---

cotizados. Particularmente, en el APV el afiliado puede depositar más del 10% de cotización obligatoria de sus ingresos imponibles en su AFP u otra Institución autorizada. Por su parte, el APVC, corresponde a un mecanismo o plan de ahorro que ofrece la empresa, mediante el cual los ahorros de los trabajadores son complementados por los respectivos empleadores. Consiste en un contrato suscrito entre un empleador, por sí mismo y en representación de sus trabajadores con una entidad administradora de ahorro, AFP o institución autorizada para ello, con el objeto de incrementar los recursos previsionales de dichos trabajadores. Los recursos son aportados tanto por los trabajadores como por los empleadores. Ambas cotizaciones – APC o APVC- dan derecho a beneficios tributarios para el afiliado, pues se encuentran exentos de impuestos hasta las 50UF, empero, si desea retirarlos antes del momento de pensionarse, se les aplica una sobretasa.

<sup>75</sup> . Juana Isabel Vera López, “Retos y perspectivas de los programas de educación previsional en América Latina” en *Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional* (México, A.C, 2019), 247-49, <http://ru.iiec.unam.mx/4755/1/1-141-Vera.pdf> .

<sup>76</sup> . Juana Isabel Vera López, “Una evaluación de los programas de educación en seguridad social en América Latina,” *Frontera Norte* 30, núm. 60, (2018): 170-75, doi: 10.17428/rfn.v30i60.955 .

<sup>77</sup> . Hugo Cifuentes Lillo y Pablo Arellano Ortiz, “Derecho a la seguridad social y la protección por pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en Chile”, 108.

#### 1.4.4. Gestión financiera

Los fondos de pensiones, en Chile, son administrados por instituciones privadas especializadas denominadas AFP, que son entidades constituidas como sociedades anónimas abiertas, cuyo objeto es otorgar pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, además de la cuota mortuoria, excedente de libre disposición u herencia.<sup>78</sup> Si bien el Estado conserva las atribuciones para imponer la obligatoriedad y la autoridad para fiscalizar, entrega a varios terceros el rol de productor de los beneficios, este es el elemento clave del sistema que incluye el desplazamiento de buena parte de la responsabilidad previsional a un conjunto de nuevas instituciones.

Considera Humeres Noguera<sup>79</sup> que el sistema previsional chileno es esencialmente libertario, pues otorga al afiliado una cantidad de opciones para elegir la alternativa que se ajuste más a sus necesidades, como es: la elección de la institución previsional, la modalidad de pensión y la oportunidad de su jubilación. En este sentido, enfatiza que el sistema se basó en un giro trascendente en materia de gestión, puesto que encomendó dicha misión a las AFP otorgándole al Estado un rol subsidiario y garantizador. Ello, con la finalidad de maximizar los montos de las pensiones a través de una efectiva competencia y de un efectivo compromiso patrimonial de las sociedades administradoras. Sin embargo, el Estado no se marginó totalmente del sistema, dado que desempeña dos relevantes roles, cuales son el establecer el marco regulatorio y fiscalizar a las AFP y los Fondos de Pensiones, a través de la Superintendencia de AFP.

En la actualidad, existen siete administradoras de fondos de pensiones en Chile, a saber: AFP Capital, AFP Cuprum, AFP Habitat, AFP Modelo, AFP Planvital, AFP Provida, y AFP Uno. Ellas se encargan de recaudar las cotizaciones y los depósitos voluntarios y

---

<sup>78</sup> . Lanata Fuenzalida, *Manual de Legislación Previsional*, 287-92. De acuerdo a Gabriela Lanata, se entiende por cuota mortuoria el retiro de dinero equivalente a 15 UF de la respectiva cuenta del afiliado en favor de quien unido o no por vínculo de parentesco con el afiliado, acredite haberse hecho cargo de los gastos funerarios. Los excedentes de libre disposición, corresponden al saldo que queda en la cuenta de capitalización individual del afiliado después de hacer efectiva su pensión, siempre y cuando cuente con a lo menos 10 años de afiliación en cualquier sistema previsional y sus fondos de previsionales le permitan obtener una pensión al menos igual al 70% del promedio de sus remuneraciones imponibles y rentas declaradas, y al 100% de la pensión máxima con aporte solidario. Este es un derecho que goza el afiliado, por ende, es él quien decide si lo ejerce o no, pudiendo optar por disponer de dicho excedente para incrementar el monto de la pensión que estuviese percibiendo. Finalmente, el saldo de la cuenta de capitalización individual constituye herencia en los casos que el afiliado falleciera en la siguientes circunstancias: accidente del trabajo o enfermedad profesional; pensionado por la Ley N° 16.744 que establece normas sobre accidentes del trabajo o enfermedades profesionales; sin dejar beneficiarios de pensión de sobrevivencia; dejando remanentes en su cuenta, después de efectuado el traspaso de fondos a la compañía de seguro; encontrándose en trámite la pensión de invalidez.

<sup>79</sup> . Héctor Humeres Noguera, *Derecho del trabajo y de la seguridad social*, 17ª. Ed. (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2004), 238-239.

abonarlos en las cuentas de capitalización individual y de ahorro voluntario, además de invertir los recursos de los fondos de pensiones entre otros.

Las AFP se diferencian por las comisiones que cobran, el servicio que entregan, su red de atención a lo largo país y las rentabilidades que obtienen los fondos de pensiones que gestionan. Cabe destacar que tienen derecho a una retribución sobre la base de comisiones a cargo del afiliado o afiliada,<sup>80</sup> que varía en cada AFP.<sup>81</sup> Sin perjuicio de ello, las personas son libres de elegir la AFP en la que depositarán sus ahorros previsionales, y asimismo pueden cambiar de administrador periódicamente, pero debe trasladar el saldo total de su cuenta a la nueva entidad financiera. A sola excepción de las y los trabajadores que se afilian al sistema por primera vez deben ingresar a la administradora que cobra la menor comisión y permanecer en esa administradora por un período de 24 meses, salvo que la comisión aumente o que otra administradora ofrezca una comisión menor.

En relación a los fondos de pensiones, existen cinco alternativas en las cuales el afiliado puede elegir invertir los aportes obligatorios y voluntarios que realiza en su AFP. Los cuales, se denominan alfabéticamente A, B, C, D, E, y se diferencian principalmente por el nivel de riesgo y rentabilidad esperada para cada uno de ellos. La creación de los Fondos Tipos B, C, D y E es de carácter obligatorio para las AFP, debiendo ser implementados en forma simultánea. La creación del Fondo Tipo A es voluntaria para las AFP.

El monto de la pensión está determinado por los ahorros de las contribuciones individuales y el rendimiento que logren obtener las entidades administradoras de todos los ahorros individuales, menos las comisiones que son los costos explícitos del sistema. Cuanto más invierta el trabajador, se supone, que será más alta la pensión y viceversa. Es decir, la determinación de la pensión se realizará en función del saldo efectivo de la cuenta de capitalización individual, de las expectativas de vida del afiliado y de los miembros de su grupo familiar que sean o puedan ser beneficiarios de pensión de sobrevivencia.

---

<sup>80</sup> . Superintendencia de Pensiones (SP), “Sistema de AFP”, Educación Previsional, SP, Consultado el 05 de abril de 2022, <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9897.html> . Las comisiones que hoy cobran las administradoras van desde un 0,58% a un 1,45% de la remuneración imponible mensual. Desde el 1 de octubre de 2021, AFP Modelo tiene la comisión más baja, de 0,58%, razón por la que quienes ingresen por primera vez al sistema deben afiliarse a esa administradora. (05 de abril de 2022).

<sup>81</sup> . SP, “Sistema de AFP”. Las comisiones mensuales que actualmente cobran las administradoras sobre la base de la de la remuneración o renta imponible de la persona, son las siguientes: AFP Capital: 1,44%; AFP Cuprum: 1,44%; AFP Habitat: 1,27%; AFP Modelo: 0,58%; AFP Planvital: 1,16%; AFP Provida: 1,45%; AFP Uno: 0,69%. Información actualizada a 16 de mayo de 2022.



Este saldo estará constituido por el capital acumulado por el afiliado en el cual se incluye, las cotizaciones, la rentabilidad que éstas han obtenido (si corresponde), el bono de reconocimiento (cuando corresponda), la contribución y la transferencia de fondos que el afiliado eventualmente pueda realizar desde su cuenta de ahorro voluntario a su cuenta de capitalización individual, y los traspaso de los APV. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión.

#### **1.4.5. Modalidades de pensión**

En el sistema de AFP hay diferentes modalidades de pensión, cada una con su propia forma de financiamiento y administración, a las que pueden acceder los afiliados, que se analizarán a continuación. Sin perjuicio de ello, la pensión mensual que se pague al pensionado por cualquiera de las modalidades, se encontrará afecta al descuento del 7% para salud, y además, la renta que perciba el afiliado o los beneficiarios será considerado ingreso, por lo tanto, estará afecta al descuentos que corresponda por el impuesto único de segunda categoría de la Ley de la Renta.

Asimismo, es preciso señalar que, en la modalidad de retiro programado, el afiliado mantiene la propiedad de sus fondos y puede cambiarse de AFP y de modalidad de pensión. En cambio, la renta vitalicia, una vez contratada por el afiliado, es irrevocable, por lo que éste no puede cambiarse de Compañía de Seguros ni de modalidad de pensión. Con todo, en la modalidad de renta vitalicia, tanto inmediata como con retiro programado, el afiliado puede acordar condiciones especiales de cobertura. Las modalidades de pensión son las siguientes:

##### **1.4.5.1. Retiro programado**

Es la modalidad de pensión que paga la AFP con cargo a la cuenta de capitalización individual del afiliado o afiliada, el monto de la pensión se calcula y actualiza cada año en función del saldo de la cuenta individual, la rentabilidad de los fondos, la expectativa de vida de la persona afiliada y/o la de sus beneficiarios y la tasa vigente de cálculo de los retiros programados. En consecuencia, el monto de la pensión varía cada año, disminuyendo con el tiempo, y en caso de que fallezca el trabajador o trabajadora, con el saldo remanente se continuará pagando pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios y si éstos no existen, los fondos que eventualmente quedaren se pagarán como herencia.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> . Superintendencia Superintendencia de Pensiones (SP), “Modalidades de Pensión”, Educación Previsional, SP, Consultado el 05 de abril de 2022, <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9924.html> . Es revocable, pudiendo el afiliado en cualquier momento cambiarse a las otras modalidades de pensión, cumpliendo

#### **1.4.5.2. Renta vitalicia inmediata**

Es aquella modalidad de pensión que contrata un afiliado con una Compañía de Seguros de Vida a su elección, obligándose dicha Compañía al pago de una renta mensual, fija en UF, para toda la vida del afiliado y fallecido éste, a sus beneficiarios de pensión. El contrato es suscrito directamente por el afiliado con la Compañía de Seguros que él elija, por ende, la Aseguradora será la responsable y obligada al pago de las rentas vitalicias y pensiones de sobrevivencia contratadas, una vez efectuado el traspaso de fondos de la cuenta de capitalización individual mantenidos en la AFP a la Compañía de Seguros.

En esta modalidad la AFP traspasa a la Compañía de Seguros de Vida los fondos previsionales del afiliado para financiar la pensión contratada, por ende, al seleccionar una renta vitalicia, el afiliado deja de tener la propiedad de sus fondos.

El afiliado puede optar por esta modalidad solo si su pensión es mayor o igual al monto de la PBS. Cabe señalar, que, en esta modalidad, el afiliado tiene la posibilidad de solicitar condiciones especiales de cobertura para mejorar la situación de sus beneficiarios de pensión de sobrevivencia, en caso de que fallezca.<sup>83</sup>

#### **1.4.5.3. Renta temporal con renta vitalicia diferida**

Al optar al momento de pensionar por esta modalidad, la persona afiliada contrata con una Compañía de Seguros de Vida el pago de una renta mensual fija reajutable en UF, a contar de una fecha posterior al momento en que se pensiona. Por tanto, entre la fecha en que solicita esta modalidad y la fecha en que comienza a percibir la renta vitalicia, el afiliado recibe mensualmente una pensión financiada con fondos

---

los requisitos. Es obligatorio para los afiliados cuyo monto de pensión sea inferior a la pensión mínima garantizada por el Estado. Se expresa en U.F. y se recalcula año a año por ende, puede variar el monto. Si el afiliado fallece el saldo que quede en su cuenta de capitalización individual incrementa la masa de bienes hereditarios si no hay beneficiarios con derecho a pensión. Los retiros programados se contratan directamente con la AFP., manteniéndose los fondos en la cuenta de capitalización individual del afiliado, sin que éste pierda el dominio sobre ellos.

<sup>83</sup> . SP, *Modalidades de Pensión*. Es irrevocable, es decir, una vez que se ha perfeccionado el contrato, ya no puede el pensionado en el futuro optar por un retiro programado o una renta temporal con renta vitalicia diferida. Por esta modalidad sólo pueden optar aquellos afiliados que puedan contratar con una Compañía de Seguros una renta igual o superior a la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado. El monto de la renta pactada debe ser constante en el tiempo y debe estar expresado en U.F., los que garantiza una revalorización automática de la pensión, a menos que se pacten otros sistemas de reajustabilidad que hubieren sido autorizados por la Superintendencia de Valores y Seguros, que ofrezca igual garantía. Se pagará al pensionado hasta el momento de su fallecimiento, y a los beneficiarios hasta que se extinga el derecho a las pensiones de sobrevivencia que cause. Al traspasar los fondos a la compañía de seguros de vida para comprar la renta vitalicia, el pensionado pierde el dominio sobre ellos.

que se retienen especialmente para este propósito en la cuenta de capitalización individual en su AFP.

De esta manera, el afiliado mantiene la propiedad de sus fondos de pensiones y asume el riesgo financiero sólo de la parte de su fondo que permanece en la AFP y por un período acotado de su vida, pero no asume el riesgo de sobrevivencia que debe afrontarlo la Compañía de Seguros con que contrató la renta vitalicia diferida, al igual que el riesgo financiero de este período.<sup>84</sup>

#### **1.4.5.4. Renta vitalicia inmediata con retiro programado**

En esta modalidad los fondos que él o la afiliada tienen en su cuenta individual de la AFP se dividen, y contrata con ellos simultáneamente una renta vitalicia inmediata y una pensión por retiro programado. En consecuencia, mediante esta modalidad de pensión el afiliado contrata con una compañía de seguros de vida una renta vitalicia inmediata con una parte del saldo de la cuenta de capitalización individual, acogándose con la restante a la modalidad de retiro programado, correspondiendo la pensión a la suma de los montos percibidos por cada una de las modalidades.

Cabe tener presente, que solo pueden optar por esta modalidad los afiliados que puedan contratar una renta vitalicia inmediata igual o superior a la PBS de vejez garantizada por el Estado.

---

<sup>84</sup> . SP, *Modalidades de Pensión*. Es irrevocable, ya que una vez contratada la pensión en la modalidad de renta vitalicia diferida el contrato no puede ser cancelado anticipadamente por ninguna de las partes involucradas, y sólo tendrá término a la muerte del afiliado o del último de los beneficiarios. La fecha a contar de la cual rige la renta vitalicia diferida será la que determinen las partes, no existiendo limitación impuesta por ley, salvo respecto de que la renta diferida no puede ser inferior al 50% del primer pago mensual de la renta temporal, ni superior al 100% del mismo. Tanto el retiro programado, como la renta vitalicia se expresan en U.F. , y el retiro programado se paga de a 12 mensualidades, de acuerdo a las características señaladas para esta modalidad. En cuanto a la renta vitalicia diferida se pagará desde la fecha fijada en la póliza y se regirá por las mismas normas que la renta vitalicia inmediata. Cabe destacar, que las pensiones que se determinen mediante esta modalidad deben ser iguales o superiores a la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado. Si el pensionado no tiene beneficiarios de pensión de sobrevivencia y fallece cuando está acogido al retiro programado, los fondos no utilizados para el pago de las pensiones, pasan a constituir herencia. Sin embargo, los fondos traspasados a la compañía de seguros para el pago de la renta vitalicia quedan en propiedad de ésta. Si el pensionado fallece durante el período en que está acogido a retiro programado, la cuota mortuoria la paga la AFP. Por el contrario, si fallece una vez que la compañía de seguros ya comenzó a pagar la renta vitalicia diferida, será de responsabilidad de ésta.

#### 1.4.6. Antiguo sistema de pensiones

Es preciso tener presente que, en el sistema de pensiones chileno todavía existe un porcentaje de adscritos al antiguo régimen previsional de reparto que, a diferencia del sistema de capitalización individual que comenzó a regir en 1980, financiaba las pensiones con las cotizaciones de los imponentes activos y no con el ahorro de cada contribuyente. Los recursos en este sistema eran administrados por las Cajas de Previsión que, si bien dejaron de existir, el IPS (ex INP) siguió administrando ese régimen previsional para aquellos afiliados a las ex Cajas de Previsión que no se cambiaron al nuevo sistema.

Por tanto, la reforma estructural que pone fin al sistema previsional basado en el reparto, ha sido un proceso gradual que se mantiene y se mantendrá en vigencia, en la medida que existan activos cotizantes y en cuanto se mantenga la obligación de pagar pensiones a los beneficiarios de ellos. La única excepción al carácter general del régimen de capitalización individual, son los regímenes de previsión de los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía y Gendarmería.<sup>85</sup>

Los afiliados al antiguo régimen de reparto, a la entrada en vigencia del sistema de capitalización individual tuvieron derecho a opción, pudiendo elegir los trabajadores entre mantener su afiliación en el antiguo sistema, o incorporarse al nuevo, lo que podía hacerse en cualquier momento a partir del 1 de mayo de 1981, y hasta 1 de junio de 1986. Los trabajadores que recién comenzaban a prestar servicios, hasta el 31 de diciembre de 1982 pudieron optar entre ingresar al nuevo o al antiguo sistema, y a partir de la fecha señalada, el ingreso al nuevo sistema es obligatorio.

Para los afiliados que decidieron incorporarse al nuevo sistema de capitalización individual se estableció un procedimiento para reconocer las cotizaciones efectuadas en el antiguo sistema, siendo el Bono de Reconocimiento un instrumento expresado en dinero, representativo de los períodos de cotización que registre el afiliado en el antiguo sistema, para cuya obtención debe cumplir con los requisitos que señala la ley, algunos de ellos son: a) estar afiliado al nuevo sistema de pensiones; b) registrar, a lo menos, 12 cotizaciones mensuales en alguna institución de previsión en los 5 años anteriores a la fecha de publicación del D.L. N.º 3.500, esto es, en el período comprendido entre noviembre de 1975 y octubre de 1980; c) registrar cotizaciones en alguna institución de previsión en el período comprendido entre el 1º de julio de 1979 y el 31 de diciembre de 1982.

---

<sup>85</sup> . Arellano Ortiz, *Lecciones de seguridad social*, 180.

## 1.5. CRISIS DEL SISTEMA

### 1.5.1. Diagnóstico de la situación actual

El actual sistema de pensiones de Chile basado en la capitalización individual, vigente desde el mes de mayo de 1981, cumplió 42 años desde su aplicación, por lo cual es preciso hacer algunos análisis en torno a su implementación. En la actualidad atraviesa una crisis de legitimidad, puesto que están contestes todos los actores sociales tanto las Instituciones Gubernamentales, como los empresarios, las y los trabajadores y ciudadanos en general que este es un modelo que posee grandes fallas, profundizando ciertas desigualdades sociales que es menester resolver en pos de garantizar una vida digna en la vejez, en situaciones de invalidez, así como en coyunturas de sobrevivencia.

Este sistema fue instaurado durante la dictadura cívico militar bajo una lógica eminentemente individual, regulado por el D.L. N.º 3.500 del año 1980, ha dejado en evidencia sus limitaciones estructurales para otorgar pensiones dignas, las cuales giran en torno a suficiencia, equidad y legitimidad del sistema.

Al respecto, indicadores provenientes de la SP dan cuenta que, en 14 años, la mediana de las pensiones autofinanciadas (PAFE) para las personas jubiladas entre los años 2007 a 2021, alcanzó un total de \$64.216 pesos chilenos.<sup>86</sup> En tanto, los resultados de este sistema demuestran la existencia de una enorme brecha entre las pensiones de hombres y mujeres, que el mismo no es capaz de minimizar. En el caso de las mujeres el valor de la pensión mediana es de \$30.685 pesos, mientras que para los hombres la mediana fue de \$137.310 pesos.<sup>87</sup>

La SP,<sup>88</sup> al realizar un diagnóstico sobre la situación actual del sistema, concluye que existe una variedad de factores que dan forma a la percepción negativa y a la crisis que atraviesa. Entre los más influyentes se encuentran:

1. Menores rentabilidades actuales y proyectadas.
2. Mayores expectativas de vida de hombres y mujeres.

---

<sup>86</sup> . Mario Marcel Cullell, “Sistema Mixto: Mejores Pensiones para Chile”, en *Proyecto Reforma de Pensiones*, ed. por Ministerio de Hacienda (Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda, 2022), 3.

<sup>87</sup> . Ministerio de Hacienda, Informe de impacto regulatorio de la reforma de pensiones: Proyecto de ley que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica (Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda, 2022), 5.

<sup>88</sup> . Osvaldo Macías Muñoz, “El sistema de Pensiones Chileno”, en *Presentación del Superintendente de Pensiones* (Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones, 2017), 41, <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15438.html> .

3. Baja tasa y densidad de cotización.
4. Pensiones y tasas de reemplazo bajas.
5. Espacio para mayor competencia en industria de AFP.
6. Baja cobertura de trabajadores independientes.
7. Desventaja relativa de las mujeres en el sistema.
8. Bajo nivel de conocimiento de usuarios sobre el sistema.

La Subsecretaría de Previsión Social hace énfasis en que los problemas del sistema, las condiciones y tipo de empleo repercuten en la protección social. Recalcando que el sistema previsional ha sido impactado por una serie de transformaciones sociales en las últimas décadas, entre las que se cuenta los diversos cambios sufridos en el mercado de trabajo, como por ejemplo la flexibilidad laboral; el alza y las mayores expectativas de vida en el total de la población; la incorporación masiva de las mujeres al mundo del trabajo remunerado. Estos y otros acontecimientos suscitan como consecuencia el tener que adaptar el sistema de protección social a las nuevas necesidades que comienzan a surgir.<sup>89</sup>

El malestar no es reciente; en más de una década son numerosas las propuestas o mejoras para el sistema que se han barajado. Entre ellas, una de las discusiones más importantes que se ha dado, es la señalada por la SP<sup>90</sup> en torno al pilar contributivo, dentro del cual se realizó una lista taxativa de objetivos a mejorar para el buen funcionamiento del sistema, según su experiencia práctica. Los principios seleccionados para realizar los cambios en el pilar contributivo son los siguientes:

1. Mejorar las pensiones, hoy y en el futuro aún más, con solidaridad.
2. Incrementar el ahorro previsional.
3. Mantener un financiamiento separado entre el Pilar Solidario y el sistema de capitalización individual.

---

<sup>89</sup> . Subsecretaría de Previsión Social, “Seguridad social como un derecho humano”, Sistema de Pensiones, Subsecretaría de Previsión Social, Consultado el 13 de enero de 2023, <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/seguridad-social/sistema-de-pensiones/> .

<sup>90</sup> . Osvaldo Macías Muñoz, “El sistema de Pensiones Chileno”, 42.

4. Introducir cambios que sean sostenibles en el tiempo, con preocupación sobre la economía.
5. Crear condiciones de legitimidad al sistema de pensiones chileno.
6. Robustecer la regulación y fiscalización del sistema privado.
7. Mejorar la equidad de género.

Es preciso subrayar que los diagnósticos acerca del funcionamiento del sistema se han efectuado desde el año 2006 en adelante, los cuales son claros en mostrar que existe una parte considerable de la población que no tendría ahorros suficientes para financiar su pensión en un futuro. Por lo cual, se han propuesto varias adecuaciones con el objetivo de dar una mejora a este sistema.

En vías a la recuperación de los montos de las pensiones, una de las reformas más grandes en este sentido fue la relacionada con el establecimiento del Pilar Solidario. Se enmarca dentro de la aplicación de aportaciones no contributivas, con menor brecha entre las prestaciones recibidas y la liberación del pago de cotizaciones que posibilitan mayor cobertura. Asimismo, la introducción de mecanismos como el ahorro voluntario y el incentivo hacia la cotización temprana para los supuestos de menor cuantía de pensiones, son las medidas con mayores manifestaciones desde 2008 hasta la fecha en el ámbito de la seguridad social.

Por consiguiente, la introducción del Pilar Solidario durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet en el año 2008, con el objetivo de aliviar el riesgo de pobreza en la vejez, representó un cambio sustantivo al funcionamiento del sistema en su momento. Por lo cual, actualmente este Pilar Solidario está sufriendo modificaciones con el fin de darle robustez, por medio de la reciente implementación de la PGU aprobada el pasado año 2022 durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera. En virtud de ella se ha permitido otorgar condiciones mínimas de bienestar, aumentando el nivel de las pensiones que otorga y su cobertura, con cargo al erario fiscal. Empero, pese a la medida y al enorme esfuerzo fiscal<sup>91</sup> que involucra este intento por compensar -en parte- aquellas debilidades propias de las pensiones financiadas con base en el

---

<sup>91</sup> . Boletín N.º 15480-13, Ministerio Secretaría General de la Presidencia et.al., *Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica*, Ingresado el 07 de noviembre de 2022, Chile, Consultado el 13 de enero de 2023, <https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmlID=16006&prmBOLETIN=15480-13> . El gasto del Estado en el Pilar Solidario entre septiembre de 2021 y agosto de 2022 fue de US\$3.989 millones, representando un 1,5% del Producto Interno Bruto (PIB).

ahorro personal del actual sistema de capitalización individual, la suficiencia de las pensiones sigue siendo inadecuada.

En efecto, a partir de los resultados entregados por la SP en 2022, se observa que un 23% de las pensionadas y pensionados tiene una jubilación inferior a la actual línea de pobreza, mientras que, un 72% de la misma población posee una pensión inferior al salario mínimo. En este mismo sentido, aun después de considerar el efecto de la PGU sobre las pensiones totales, la brecha entre la mediana de la pensión total de hombres y la de mujeres alcanza un 53%. Ello demuestra que, incluso incorporando un pilar no contributivo que ha beneficiado relativamente más a las mujeres que a los hombres, el sistema sigue generando brechas de género significativas.

### **1.5.2. Factores que desencadenan la crisis**

Respecto de los diversos factores que determinan la insuficiencia e inequidad de las pensiones, se observa que la estructura individual del actual sistema reproduce las desigualdades del mercado del trabajo y la informalidad. Esto afecta los niveles de ingresos sobre los cuales se cotiza y la densidad de las mismas cotizaciones, aspectos determinantes en el cálculo del monto de la pensión final.

A su vez, existen factores demográficos como el aumento de la esperanza de vida en las últimas décadas, en atención a que los ahorros previsionales acumulados deben distribuirse durante una etapa pasiva de mayor duración que la observada al momento de instaurarse el sistema de capitalización individual. En efecto, al evaluar la esperanza de vida utilizada en el sistema previsional, se observa un aumento sustantivo dado el cambio demográfico experimentado en Chile.

En este orden de ideas, es preciso recordar que en el año 1981 la esperanza de vida era de 13 años para hombres de 65 años y 21 años para mujeres de 60 años. Sin embargo, a partir de estimaciones realizadas por la SP y la Comisión para el Mercado Financiero, con la colaboración de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para el periodo 2023 – 2029, la esperanza de vida alcanzaría los 22 y 31 años respectivamente para hombres y mujeres. Las consecuencias generadas por la mayor expectativa de vida ocasionan un riesgo macroeconómico de longevidad, que la actual estructura del sistema de pensiones chileno es incapaz de redistribuir entre los grupos intergeneracional. Por ello, cualquier alternativa para dar respuesta a este hecho, implica una mayor presión a nivel individual, lo cual incluso significa un mayor costo para las personas que se encuentran próximas a pensionarse.

En tanto, cabe destacar que la cotización del 10% del ingreso imponible en Chile permanece bajo el promedio de los países de la OCDE, el cual asciende a 18,4%. Este



nivel de tasa de cotización no se ha cambiado desde que comenzó a funcionar el sistema de capitalización individual en el año 1981, lo cual podría estar afectando negativamente en la percepción de menores pensiones para aquella población que termina su periodo activo. Asimismo, es importante señalar que el modelo de pensiones vigente en Chile, dadas sus características se aparta de la abrumadora mayoría de los países de la OCDE, en efecto, en un 83% de los países pertenecientes a esta organización existe un pilar público de carácter contributivo con mecanismos solidarios o de redistribución, que es complementado por esquemas de capitalización individual cuyo funcionamiento permite mejorar los resultados del sistema.

Con todo, se detectan una serie de debilidades en el funcionamiento del sistema, que afectan en forma relevante la posibilidad de obtener mejores pensiones, o pensiones suficientes, que entreguen cobertura a las necesidades básicas de las personas que finalizan su etapa laboral activa; el actual modelo se estructura sobre la base del consumo presente, por lo cual establece una cotización individual de carácter obligatorio. Sin embargo, y en contradicción con el objetivo de ser un sistema que permita otorgar seguridad económica en la vejez, transfiere a las personas la responsabilidad y el riesgo asociado a decisiones clave en materias tales como la elección de administradora, cambios entre fondos y la elección de modalidad de pensión, entre otras. Estas decisiones se producen en un contexto de fuertes asimetrías de información y pueden tener el efecto de empeorar la pensión que se percibe del sistema.

Todo lo anterior ha generado un problema grave de legitimidad social del sistema, asociado no solo a su origen, sino al incumplimiento en materia de suficiencia de las pensiones, que se ve agravado por la diferencia entre el bajo monto de las pensiones y las altas utilidades de las AFP. Asimismo, se observa una falta de mecanismos efectivos para que las y los afiliados participen en el sistema, todo lo cual redundando en efectos concretos en su funcionamiento, generando por ejemplo desincentivos a la formalidad y al ahorro.

Una encuesta de propia autoría realizada el año 2018 y aplicada en la región de Valparaíso, con el fin de examinar el nivel de conocimiento de los trabajadores migrantes acerca del sistema previsional en Chile, reveló una amplia desinformación en relación a los procedimientos que dan forma al modelo de ahorro de seguridad social encargado de proveer pensiones futuras. A ello se suma la carencia de herramientas educativas destinados desde las AFP hacia la ciudadanía; medios que tengan la capacidad de entregar información directa, clara y oportuna con un lenguaje cotidiano, que incluya las necesidades de las personas no hispanohablantes que buscan incorporarse, tanto al medio social como laboral. Estos hechos obstruyen la

participación de los sujetos en el sistema, interfiriendo también en la comprensión de su funcionamiento.

### **1.5.3. Retiros excepcionales de fondos de pensiones**

La falta de participación y claridad percibida por la ciudadanía, en relación con el modelo de pensiones operante en la actualidad, ha desencadenado una serie de demandas sociales con la finalidad de reformar este sistema. En tal sentido, uno de los hechos más connotados fue el acontecido el día 18 de octubre del año 2019, con el denominado “estallido social”. Esta fecha inaugura una serie de manifestaciones sociales multitudinarias que contravienen el desarrollo del día a día, lo cual culmina con la declaración de estado de emergencia a lo largo del territorio nacional. A la explosión de este malestar, que trajo consigo una serie de restricciones con consecuencias económicas para el país, se sumó la crisis sanitaria producto de la pandemia mundial por COVID-19 que precarizó aún más la vida de la población.

Frente a un extenso periodo de movilizaciones sociales, de restricciones producto de las crisis antes señaladas, y de la lentitud con que operaron algunas decisiones estatales, en el año 2020 representantes del Gobierno elegidos en aquel entonces, elaboraron tres leyes que permitieron el retiro excepcional de los fondos de pensiones. Dinero que se encontraba acumulados en las cuentas de capitalización de los afiliados y afiliadas de las AFP, y cuyo destino siempre estuvo focalizado solo para fines previsionales. Pero esta vez, esta medida extraordinaria se firmó con el propósito de atender las necesidades de la población mediante el uso de sus propios fondos de pensión; es decir, con sus futuros ahorros designados para cubrir las pensiones de vejez, para así reducir los efectos económicos negativos generados por la pandemia mundial, lo cual desencadenó un amplio factor de cuestionamiento y deslegitimidad del sistema actual.

El retiro de los fondos de pensiones se gestó como una medida excepcional, tramitada como una petición de forma voluntaria, efectuado por un monto tope que ascendió al 10% del capital acumulado en las cuentas de capitalización individual.

A causa de las cotizaciones obligatorias de cada afiliado y afiliada, el cual dependía de la suma total acumulada de cada uno de los y las cotizantes del sistema, se pudo optar a retirar entre 35 a 150 UF,<sup>92</sup> lo cual en moneda nacional equivalía a alrededor de \$ 1.000.000 a \$4.300.000 pesos chilenos; esto fue permitido durante tres veces en periodos de tiempo diferentes.

---

<sup>92</sup> . Fernando López, “Covid-19 y retiro del 10%: Desmenuzando la ley de retiro de ahorros previsionales,” *Revista Observatorio Económico*, núm. 147 (2020): 6, doi: 10.11565/oe.vi147.375 .

El primer retiro rigió desde el 30 de julio de 2020, a través de la publicación de la Ley N.º 21.248;<sup>93</sup> el segundo retiro comenzó a regir el 10 de diciembre de 2020 mediante la Ley N.º 21.295;<sup>94</sup> y el tercero, y último retiro, se originó desde el 28 de abril de 2021 por la Ley N.º 21.330.<sup>95</sup> Desde cada una de esas fechas, existió un plazo de un año para solicitar cada retiro en las AFP de cada afiliado y afiliada.

Las siete AFP existentes en Chile implementaron las normativas administrativas y generaron los procedimientos adecuados para solicitar el retiro del 10% de los fondos previsionales. Procedimiento que fue bastante expedito y, dada la contingencia sanitaria, se puso en funcionamiento la opción de poder realizar este trámite totalmente en línea, sin necesidad de tener que acudir a una sucursal. Los únicos requisitos necesarios establecidos fueron el rol único nacional y el número de serie de la cédula de identidad de la persona afiliada.

Sin perjuicio de lo anterior, y a pesar de que este trámite contó con la opción de realizarlo directamente, a través de las cuentas virtuales proporcionadas por las sucursales virtuales en formato web de cada trabajador afiliado; las filiales de cada AFP también atendieron a sus cotizantes de forma presencial, de acuerdo con un orden establecido para cumplir con las medidas y recomendaciones sanitarias. También, cada una de ellas habilitó un centro de atención telefónica para responder las preguntas y otorgar orientaciones a través de esta vía. De esta manera, se compatibilizaron todas las formas de comunicación y los medios para tramitar de manera ágil y eficaz el retiro de los fondos de pensiones de los afiliados, ante las circunstancias y necesidades imperantes en el país.

En detalle, para todos los retiros los pagos fueron realizados en dos cuotas, en la modalidad que la persona lo prefiriera, como, por ejemplo, el uso de la cuenta de ahorro voluntario, también conocida como “Cuenta 2” vía transferencia en línea hacia la propia cuenta bancaria de los usuarios, a través de un ingreso en la Caja de Compensación

---

<sup>93</sup> . Ley N.º 21.248, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Reforma constitucional que permite el retiro excepcional de los fondos acumulados de capitalización individual en las condiciones que indica*, Publicada el 30 de julio de 2020, Chile, Consultado el 13 de enero de 2023, [https://bcn.cl/2f8ms\\_](https://bcn.cl/2f8ms_)

<sup>94</sup> . Ley N.º 21.295, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Establécese un retiro único y extraordinario de fondos previsionales en las condiciones que indica*, Publicada el 10 de diciembre de 2020, Chile, Consultado el 13 de enero de 2023, <https://bcn.cl/2mofx> .

<sup>95</sup> . Ley N.º 21.330, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Modifica la carta fundamental para establecer y regular un mecanismo excepcional de retiro de fondos previsionales y anticipo de rentas vitalicias en las condiciones que indica*, Publicada el 28 de abril de 2020, Chile, Consultado el 13 de enero de 2023, <https://bcn.cl/2oxco> .

inscrita; así como también, mediante un depósito en una cuenta bancaria operante en el exterior (otro país). Todo el proceso fue gratuito para la persona solicitante.

Si bien en un principio esta medida fue aprobada para generar un beneficio hacia la población, debido a la contingencia ya mencionada, finalmente terminó por generar un alza más allá de lo contemplado en la tasa de inflación nacional.<sup>96</sup> Tuvo así directa repercusión en el incremento de precios de la canasta básica familiar, debido a que esta vez en un corto lapso de tiempo, los hogares experimentaron un aumento en su ingreso disponible, lo cual elevó el consumo y disminuyó los ahorros obtenidos.<sup>97</sup>

Este hecho en el largo plazo afectó en mayor medida a los sectores de la población menos favorecidos a causa del alza del costo de la vida, a los afiliados con bajo capital acumulado en sus cuentas previsionales, sobre todo a aquellas pertenecientes a mujeres que vieron aún más disminuido el cálculo de sus futuras pensiones, y a las personas en edad de jubilarse, pues hubo una merma significativa en las ganancias de los fondos más conservadores. Todo ello coadyuva a configurar un impacto negativo, que va en sentido contrario al desafío de mejorar las pensiones de nacionales y extranjeros, profundizando en la crisis que atraviesa este sistema.

#### **1.5.4. Reformas al sistema**

La reforma del sistema de pensiones ha sido un tema recurrente desde que comenzaron a verse los frutos de la implantación del sistema a través de las primeras pensiones otorgadas por las AFP en el sistema de capitalización individual, versus las pensiones obtenidas en el antiguo sistema de reparto. En efecto, las propuestas de reformas son antecedidas por más de una década de debate público previsional, en donde los aportes han sido efectuados por distintos actores sociales, políticos y técnicos, mediante diversas propuestas de política pública.

En efecto, importantes movilizaciones sociales han ocurrido en el país en contra del sistema y específicamente en contra de la gestión realizada por las AFP. El movimiento social más representativo de los ciudadanos organizados es la agrupación

---

<sup>96</sup> . Banco Central de Chile, “Banco Central publica investigación sobre la inflación en Chile y el rol de diversos factores en su comportamiento”, Prensa, Banco Central de Chile, Publicado el 22 de diciembre de 2020, <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/banco-central-publica-investigacion-sobre-la-inflacion-en-chile-y-el-rol-de-diversos-factores-en-su-comportamiento> .

<sup>97</sup> . Ivette Fernández, “Retiro de fondos de pensiones en Chile y su impacto en la cuenta de hogares”, en *Seminario Anual de Cuentas Nacionales América Latina y el Caribe: Sesión 3 impacto de la pandemia COVID 19 en las estadísticas económicas* (Santiago de Chile: Banco Central de Chile, 2021), 13, <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/impact-covid-19-pandemic-economic-statistics-chile-2021.pdf> .

denominada “No + AFP”.<sup>98</sup> Liderada por el vocero nacional don Luis Mesina Marín, consolidada en agosto del año 2016, nace a partir de múltiples manifestaciones ejecutadas desde el año 2013 en Chile, como consecuencia del malestar latente de la ciudadanía con respecto a la forma de operar de las AFP, percibiendo jubilaciones reales bajas respecto de las expectativas prometidas una vez instaurado este modelo. Esto es debido al profundo lucro que existe en la administración del dinero destinado para el ahorro y pago de las futuras pensiones.

Voces ciudadanas reclaman la relación de asimetría, acusando a los accionistas y propietarios de las AFP de lucrar dañinamente con los fondos previsionales de los trabajadores chilenos, afectando negativamente su jubilación presente y futura. Su objetivo central es, por tanto, terminar con el modelo actual y volver a implementar un sistema de reparto; para ello han trabajado en propuestas de reforma desde el año 2013 que, con apoyo de diversas organizaciones sindicales del sector público y privado de diferentes ciudades, han culminado con una “Propuesta Técnica del Nuevo Sistema de Pensiones de Chile”,<sup>99</sup> presentada al país el 28 de noviembre de 2016 por la Coordinadora Nacional de Trabajadores No + AFP.<sup>100</sup>

A su vez, a través de los años se han redactado múltiples Informes de Comisiones de Expertos y Expertas, sobre las desigualdades generadas por el sistema y con ello han entregado sus propias propuestas de mejora. Entre estas últimas, destaca la experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional del año 2006,<sup>101</sup> y la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones en el año 2015.<sup>102</sup> En ellas se incluyeron diversas instancias de participación social, generando múltiples recomendaciones para mejorar el actual sistema previsional que rige en el país.

---

<sup>98</sup> . Coordinadora No + AFP, “No + AFP”, Inicio, Coordinadora No + AFP, Consultado el 10 de enero de 2023, <https://coordinadoranomasafp.cl/> .

<sup>99</sup> . Coordinadora No + AFP, “Presentación y fundamentación de la primera edición publicada el 2016”, Propuesta, Coordinadora No + AFP, consultado el 10 de enero de 2023, <https://coordinadoranomasafp.cl/wp-content/uploads/2021/09/Propuesta-2021-Diagramacio%CC%81n-Final.pdf>.

<sup>100</sup> . Coordinadora No + AFP, “Presentación y fundamentación de la primera edición publicada el 2016”, Propuesta, Coordinadora No + AFP, Consultado el 10 de enero de 2023, <https://coordinadoranomasafp.cl/wp-content/uploads/2021/09/Presentacion-y-fundamentos-de-la-primera-edicion-publicada-en-2016.pdf>.

<sup>101</sup> . Consejo Asesor para la Reforma Previsional, *El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un contrato social con la previsión en Chile*, volumen 1 (Santiago de Chile: Presidencia, 2006), <https://www.pensionesparachile.cl/descargas/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf> .

<sup>102</sup> . Comisión Presidencial Pensiones, *Informe final: Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones* (Santiago de Chile: Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015), [https://www.pensionesparachile.cl/descargas/Informe\\_final\\_CP\\_2015.pdf](https://www.pensionesparachile.cl/descargas/Informe_final_CP_2015.pdf) .

La realidad nacional ha hecho que, en los últimos 5 años, se hayan generado tres proyectos de ley con la intención de reformar el sistema de pensiones actual, incluso sucediendo alternancia de poder político en los periodos. En efecto, estos proyectos han sido presentados por distintos Presidentes de diferentes partidos políticos,<sup>103</sup> pues los proyectos de ley presentados al Honorable Congreso Nacional han sido introducidos tanto por la Presidenta Michelle Bachelet<sup>104</sup> en el año 2017, como por el Presidente Sebastián Piñera<sup>105</sup> en el año 2019, seguido en la actualidad por el Presidente Gabriel Boric quien asumió el poder en el año 2022. Estos acontecimientos han de revelar que, el problema de la restructuración al sistema previsional se encuentra dentro de una línea prioritaria de discusión gubernamental; sin embargo, a pesar del transcurso de los años aún no ha encontrado cauce dada su complejidad.

Es menester subrayar que las reformas de pensiones son complejas, política, social y técnicamente. Es por ello por lo que el último proyecto de ley mencionado ha sido antecedido por un proceso de diálogo social denominado “Diálogos por Pensiones Dignas. Hacia un Sistema de Seguridad Social”. El proceso de Diálogos Sociales para la reforma del sistema de pensiones fue organizado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en colaboración con el Consejo Superior Laboral, que es un organismo tripartito y de carácter consultivo que colabora en la formulación de propuestas y recomendaciones de políticas públicas. La metodología de estos diálogos fue elaborada por la Subsecretaría de Previsión Social siguiendo las recomendaciones de la OIT y fue plasmada en el Manual de Diálogo Social 2022.<sup>106</sup>

Los Diálogos Sociales se realizaron en todo el país entre el 3 de mayo y el 8 de junio de 2022, en 16 jornadas, llegando a 1.182 personas, que representaron en un 41%

---

<sup>103</sup> . Irina Aguayo Ormeño y Samuel Argüello Verbanaz, “Comparación Proyectos de Ley en materia

de pensiones del Presidente Sebastián Piñera y expresidenta Michelle Bachelet”, en *Asesoría Técnica Parlamentaria*, ed. por Biblioteca del Congreso Nacional (Santiago de Chile: Congreso Nacional, 2019), 3. [https://www.pensionesparachile.cl/descargas/BCN\\_Comp\\_PL\\_Pinera\\_Bachelet\\_Final.pdf](https://www.pensionesparachile.cl/descargas/BCN_Comp_PL_Pinera_Bachelet_Final.pdf) .

<sup>104</sup> . Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo, “Proyecto de ley que crea Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y fortalece el Pilar Solidario”, en *Informe de Productividad* (Santiago de Chile: Proyecto de ley iniciado en mensaje N.º 118-365, 2017), 12. <https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/2017.08.14-Nuevo-Ahorro-Colectivo.pdf> .

<sup>105</sup> . Boletín N.º 12212-13, Ministerio Secretaría General de la Presidencia *et. al.*, *Proyecto de Ley que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica*, Ingresado el mes de enero de 2019, Chile, Consultado el 19 de junio de 2023, <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>

<sup>106</sup> . Subsecretaría de Previsión Social, Manual del diálogo social 2022 (Santiago de Chile: Subsecretaría de Previsión Social, 2022).

a trabajadores, 29% a empleadores y 30% al gobierno. El objetivo principal de este proceso fue recoger las experiencias y percepciones sobre el sistema de pensiones y las propuestas para mejorarlo, desde un enfoque de derechos y basándose en los principios de la seguridad social. Los resultados más llamativos del Informe Nacional Diálogos Pensiones Dignas<sup>107</sup> se pueden agrupar en los siguientes apartados:

1. Pilar contributivo: dentro de los hallazgos más importantes puede destacarse la percepción mayoritaria de una baja presencia del principio de universalidad y la ausencia del principio de solidaridad. Asimismo, se denota una desigualdad en el acceso a las pensiones y una falta de participación efectiva en el sistema. Finalmente, se remarca el bajo nivel de suficiencia de las pensiones y la imposibilidad de estas de permitir un nivel de vida digno. Dentro de las y los empleadores, la sostenibilidad aparece con mayor nivel de presencia en el pilar de capitalización individual, aunque para los otros estamentos, el bajo rendimiento del sistema hace que éste no sea considerado como sostenible.
2. Pilar Solidario: se destacan los avances alcanzados en el cumplimiento del principio de universalidad, sin embargo, se reconoce que aún quedan desafíos en cuanto a cobertura efectiva y en otros ámbitos del sistema de seguridad social. Adicionalmente, a diferencia del pilar contributivo, aquí se valora la existencia del principio de solidaridad, pero entre las personas trabajadoras se declara la necesidad de fortalecerlo. En relación con el principio de suficiencia en este pilar, se percibe mayoritariamente que los montos son bajos.
3. Principios de seguridad social: en atención a la necesidad de incluir los principios de la seguridad social en una reforma de pensiones, la mayoría de las personas trabajadoras y del Gobierno perciben que el sistema actual no entrega seguridad social ni pensiones dignas; mientras que las personas empleadoras están divididas en sus opiniones. Existe un acuerdo mayoritario de que el sistema de seguridad social debe ofrecer una cobertura universal y que la participación de todos los estamentos es fundamental para la legitimidad del sistema. Igualmente, se observa acuerdo en que el nivel de desarrollo del país debe determinar la capacidad del sistema y en que es necesario un financiamiento responsable de la seguridad social.

---

<sup>107</sup> . Unit, *Diálogos por pensiones dignas: Hacia un sistema de seguridad social* (Santiago de Chile: Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2022), [https://www.pensionesparachile.cl/descargas/Informe\\_Nacional\\_hojas-Impresion.pdf](https://www.pensionesparachile.cl/descargas/Informe_Nacional_hojas-Impresion.pdf) .

### 1.5.5. Proyecto de reforma del sistema de pensiones

La constatación de la deconstrucción del sistema privado de pensiones, desde la posición de Abanto Revilla, no debe conducirnos a proponer la eliminación del sistema privado de pensiones, puesto que en el tiempo transcurrido desde su implementación han de destacarse logros positivos para sus beneficiarios y para el país en general. Por tal razón, el autor manifiesta la necesidad de buscar un nuevo modelo que, armonizando la viabilidad jurídico-constitucional del esquema que se proponga con sus fuentes de financiamiento, se constituya en una verdadera solución al dilema y futuro de la seguridad social en pensiones.<sup>108</sup>

En este sentido, como afirma Gonzales Hunt y Paitán Martínez es urgente e impostergable realizar una reforma al sistema de pensiones que implemente e incorpore un nuevo modelo de pensiones multipilar, en el que se combinen e integren las ventajas que ofrecen el sistema de reparto y el sistema de capitalización individual, permitiendo con ello, un mejor y más eficiente aseguramiento de protección social de los pensionistas del presente y futuro de la sociedad, así como las ventajas de los programas sociales como regímenes no contributivos.<sup>109</sup>

Es así que, frente al dilema en el que se encuentra el sistema de pensiones, a través del mensaje N.º 180-370, de 07 de noviembre de 2022, el Presidente de la República de Chile, Gabriel Boric, inicia un proyecto de ley<sup>110</sup> que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica.

La presente reforma de pensiones que se propone, permite sentar las bases de un sistema contributivo mixto, que avanza hacia las estructuras que predominan en la OCDE, equilibrando tanto el reconocimiento de los esfuerzos individuales como colectivos que los sustentan, haciéndolos más equitativos tanto en su acceso como resultados, y alineados con los principios de seguridad social, la equidad de género y la sustentabilidad, como elementos estructurales para lograr un pacto social en pensiones.

---

<sup>108</sup> . César Abanto Revilla, “¿Protección o desprotección? Hacia la deconstrucción del sistema de pensiones peruano” en *Derecho del trabajo y la seguridad social: Tercer encuentro trinacional Perú, Chile y Uruguay* (Santiago de Chile: DER Ediciones, 2022), 312-313.

<sup>109</sup> . César Gonzales Hunt y Javier Paitán Martínez, *El derecho a la seguridad social* (Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017), 27, <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170357> .

<sup>110</sup> . Boletín N.º 15480-13, Ministerio Secretaría General de la Presidencia et al.



El fundamento principal de la reforma es la imperiosa necesidad de contar con un sistema de pensiones que permita garantizar seguridad económica y pensiones dignas a las y los pensionados por vejez, invalidez o sus sobrevivientes.

A pesar de que la actual estructura del sistema otorga pensiones a quienes han contribuido con sus cotizaciones e incluye aspectos valorados socialmente, como el derecho de propiedad de las y los trabajadores sobre sus fondos de pensión, es evidente el hecho que ha resultado incapaz de otorgar pensiones suficientes; exponiendo individualmente a las personas afiliadas a decisiones complejas y careciendo de mecanismos que permitan cubrir diversas contingencias (desempleo, longevidad, cuidados).

En este contexto, se propone avanzar hacia un sistema de seguridad social sustentable, que incentive la participación y resguarde elementos propios del esfuerzo individual y de la seguridad social, en atención a lo cual la reforma persigue los siguientes objetivos:

1. Aumentar las pensiones actuales y futuras: para cumplir este objetivo, la reforma propone aumentar el monto y la cobertura de la PGU, fortalecer el componente de capitalización individual del pilar contributivo y crear un nuevo componente contributivo denominado Seguro Social Previsional. Este último se basa en el ahorro colectivo y es financiado con el 6% de aporte de las y los empleadores, que incorpora mecanismos propios de la seguridad social entregando beneficios que permitan aumentar las pensiones de forma sostenible.
2. Avanzar hacia un sistema contributivo mixto: a través de la creación de un componente de ahorro colectivo dentro del pilar contributivo, denominado Seguro Social, el cual será financiado por las y los empleadores en el pilar obligatorio. Ello se complementa con una nueva arquitectura institucional flexible, eficiente, transparente, con participación tanto pública como privada, ampliando, en consecuencia, la capacidad del pilar contributivo.<sup>111</sup>
3. Reforzar la libertad de elección: en este aspecto, la idea es mantener la capacidad de elección en la gestión la cotización individual, ampliando el espacio de elección de las y los afiliados al sistema, para escoger entre los nuevos Inversores de Pensiones Privados y un Inversor de Pensiones Público y Autónomo, mejorando la información disponible para comparar el desempeño de estas entidades.

---

<sup>111</sup> . Con este objetivo se pretende que el sistema chileno se alinee con la gran mayoría de los países OCDE que cuentan con este tipo de sistemas y que permiten, en el largo plazo, configurar sistemas robustos y capaces de adaptarse a los distintos desafíos demográficos, sociales y económicos a que se ven enfrentadas las sociedades a medida que la población envejece.

4. Mejorar la eficiencia del sistema: activando una transición hacia un cobro de comisiones transparente y comparable, centralizando las actividades de soporte en un Administrador Previsional Autónomo, y separando claramente las funciones de soporte de las de inversión en el sistema.
5. Redefinir el rol del sector privado: mejorando la manera en que el sector privado participa en el sistema de pensiones, redefiniendo su rol con foco especialmente en la gestión de las inversiones de los ahorros previsionales a través de los Inversores de Pensiones Privados, estableciendo mecanismos de licitación que permitan tanto aprovechar la escala del sistema como los conocimientos especializados en servicios por parte de los privados. Asimismo, facilitar el ingreso de nuevos actores mediante la reducción de barreras de entrada que perjudiquen la competitividad entre oferentes.
6. Terminar con la exposición indeseada a riesgos individuales: a través del reemplazo del sistema de multifondos por Fondos Generacionales que se adecúan al perfil de riesgo de las y los afiliados de acuerdo con su edad. Igualmente, se perfeccionan las modalidades de pensión y la información disponible al momento de tomar esa decisión.
7. Otorgar legitimidad ciudadana al sistema: mediante la creación de un sistema mixto, que combine elementos individuales y solidarios, una nueva arquitectura institucional, mayor transparencia, eficiencia y participación de las y los afiliados.

En resumen, la reforma que se propone en este proyecto de ley tiene como finalidad que las personas perciban pensiones más elevadas, avanzando hacia un sistema mixto que fortalece la capitalización individual, la propiedad y la libertad de elección, y que a la vez crea un Seguro Social con una cotización adicional de cargo del o la empleadora.

De este modo, al jubilarse las personas recibirán una pensión final compuesta por los distintos pilares, lo cual tiene como objetivo complementar el piso no contributivo de pensión mínima, mejorando la remuneración de los pensionados y pensionadas del país, elevando este ingreso sobre el indicador de la línea de la pobreza. Ello con la suma de las pensiones finales del sistema mixto contributivo, que reconoce el resultado de los esfuerzos personales, en función al historial de cotizaciones de las personas afiliadas, e incluye mecanismos solidarios complementarios, según corresponda.

En virtud de los cambios mencionados, tanto en la gestión como en el financiamiento del sistema de pensiones, se pretende transitar hacia un sistema mixto y tripartito en el que participan el Estado, trabajadoras, trabajadores y personas empleadoras. En atención a lo cual, el contenido del proyecto de ley consta de 350 artículos permanentes que se estructuran en 17 Títulos y 73 disposiciones transitorias, estableciendo un sistema mixto de pensiones, que reemplaza y deroga el D.L. N.º 3.500, de 1980, que actualmente regula la materia.

En este contexto, el nuevo sistema de pensiones se encontrará integrado por tres pilares:

1. El primero será el pilar no contributivo, conformado por la PGU establecida en la Ley N.º 21.419 y las pensiones solidarias de la Ley N.º 20.255, que se han analizado en el curso de esta investigación.
2. El segundo, será un pilar contributivo de carácter mixto integrado por un componente de capitalización individual y un componente de ahorro colectivo denominado Seguro Social Previsional.
3. Finalmente, se mantendrá un tercer pilar de ahorro previsional voluntario, lo cual se proyecta generaría mayores incentivos a su participación.

Dada la envergadura de la reforma de pensiones que se propone, será preciso contar plazos adecuados para su implementación, en especial, para el adecuado traspaso de funciones desde las AFP al Administrador Previsional Autónomo y para que las actuales AFP puedan transformarse en gestores privados de inversión de giro único. También, durante este periodo es preciso considerar un plazo para la constitución e inicio de operaciones del Inversor de Pensiones Público y Autónomo, que comenzará administrando el Fondo Integrado de Pensiones y asumirá la gestión de Fondos Generacionales para las personas que lo elijan para la administración de sus cotizaciones individuales.

En cuanto a las prestaciones, será menester en una primera etapa implementar la nueva cotización para el Fondo Integrado de Pensiones, de cargo de los empleadores, y el pago progresivo de los nuevos beneficios con cargo a este fondo; y en una segunda, implementar el aumento gradual por grupo de personas de la PGU a \$250.000 pesos chilenos, hasta alcanzar al 100% de la población.

En este contexto, el proyecto de ley contempla un periodo de transición del actual sistema de capitalización individual a un sistema mixto de pensiones que revista las características antes analizadas. Con todo, deberá realizarse una adecuación total del

Compendio de Normas del Sistema de Pensiones, la emisión de la totalidad de las normas de carácter general que contempla el proyecto en estudio y los actos que sean necesarios garantizar el correcto funcionamiento del sistema.

Actualmente, este proyecto, ingresado el lunes 07 de noviembre de 2022 con el número de Boletín 15480-13,<sup>112</sup> se encuentra en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, en atención a los cual, será importante estar a su tramitación en el transcurso del tiempo.

---

<sup>112</sup> . Boletín N.º 15480-13, Ministerio Secretaría General de la Presidencia et.al.

**CAPÍTULO 2:**  
**LA EXPERIENCIA DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES EN EL SISTEMA DE PENSIONES**  
**EN CHILE**

## 2.1. Introducción

En el presente capítulo se profundizará sobre la experiencia de los trabajadores y trabajadoras migrantes en el sistema de pensiones en Chile.

Para ello, primeramente, se contextualizará el fenómeno de la migración en Chile, analizando las etapas que componen a este fenómeno de la movilidad humana y las características que este proceso ha presentado a lo largo del territorio nacional. Se distinguirán las aportaciones de la migración a la transición demográfica, así como al aumento de la población activa y su impacto en las cifras y en materia de empleo.

Seguidamente, se revisará la situación de las personas trabajadoras migrantes en el ordenamiento jurídico chileno, partiendo desde la base que la seguridad social es un derecho fundamental garantizada por la Constitución Política del Estado de Chile; subrayando, asimismo, que para la titularidad de los derechos basta con la calidad de persona, no pudiendo afectarse dicha titularidad por la situación migratoria.

En este contexto, se procederá a analizar el ordenamiento jurídico interno, a través de la Ley N.º 18.156 de exención o devolución de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros, profundizando en sus requisitos, características y procedimientos. Igualmente, se revisará la reglamentación administrativa aplicable para entender el funcionamiento práctico de esta Ley, con el objetivo de valorar el marco normativo aplicado a las personas trabajadoras técnicas extranjeras que prestan servicios laborales en Chile.

Continuando con el estudio de las fuentes formales del Derecho, se tendrá a la vista la jurisprudencia nacional emanada de los Tribunales de Justicia de Chile en materia de devolución de fondos de pensiones de trabajadores técnicos extranjeros.

Finalmente, se realizará una interpretación crítica a la Ley N.º 18.156, que abarcará cuatro criterios que han sido seleccionados con el objetivo de reflexionar sobre el tratamiento que el ordenamiento jurídico chileno le otorga a las y los trabajadores técnicos extranjeros y su aplicación práctica. De igual modo, su concordancia con los principios del Derecho y los estándares internacionales en materia de personas trabajadoras migrantes y ahorros previsionales.

## 2.2. CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN EN CHILE

El último informe estadístico metodológico realizado en conjunto por el INE y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) estimó que al 31 de diciembre del año 2021 el número de personas extranjeras residentes en Chile era de 1.482.309 individuos,<sup>113</sup> mientras que, el último censo de población y vivienda realizado en abril del año 2017 reveló una cifra total de 746.465 habitantes extranjeros; este hecho da cuenta del crecimiento expansivo que ha tenido esta población durante los últimos años. No obstante, esto no se trata de un acontecimiento exclusivamente reciente, puesto que la migración como fenómeno forma parte de la historia de la humanidad.

Un estudio realizado con base en los datos censales que abarcan desde el año 1854 hasta una aproximación estimada al año 2014, muestran cómo ha sido el flujo migratorio en Chile, de lo cual se puede observar que existen al menos tres etapas en su desarrollo.<sup>114</sup>

La primera de ellas se enmarca a fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX, tiempo en el cual se registra un alto desplazamiento de personas nacidas en el extranjero, y que se mantiene hasta mediados de siglo aproximadamente. Dentro de las razones que explican este fenómeno se encuentra, por un lado, el auge en la industria del salitre y, por otro lado, el arribo de personas principalmente de origen occidental europeo promovido por obra de acuerdos de crecimiento locales, políticos y económicos.

La segunda etapa se sitúa entre los años 1920 a 1982, tramo en el cual la tasa de crecimiento medio anual de población migrante en Chile registra, por primera vez, valores negativos hasta alcanzar su mínimo histórico a pesar de que el ingreso de personas extranjeras al país continúa, sus cifras son relativamente estables. Esta particularidad puede ser explicada por dos factores, primero, por el fuerte incremento registrado de la población nacional, y segundo, por el contexto social y político acontecido durante esta época.

La tercera etapa comienza su configuración luego del retorno a un sistema político democrático. Según el censo del año 1992 la cantidad de personas de origen extranjero vuelve a presentar una importante alza, al punto que por primera vez su tasa de crecimiento supera a la tasa de crecimiento anual. Además, las características de este

---

<sup>113</sup> . INE – SERMIG, “Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021”.

<sup>114</sup> . Báltica Cabieses et al., *Vulnerabilidad social y su efecto en salud en Chile: Desde la comprensión del fenómeno hacia la implementación de soluciones* (Santiago de Chile: Universidad del Desarrollo, 2016), 323.

desplazamiento cambian, pues desde 1885 no se registraba mayor ingreso de extranjeros latinoamericanos sobre los europeos, tendencia que sigue hasta la actualidad, representada en la imagen N.º 5.

*Imagen 5: Estimación de la población nacional y extranjera en Chile, por años censales.*

**Tabla 1** Número y proporción de población nacional y migrantes internacionales en CHILE: 1854-2014, según Datos Censales 1854-2002 y Departamento de Extranjería y Migración de Chile para el 2012

Años censales y estimación 2014	Población de Chile		Población extranjera		Tasa de crecimiento medio anual	Tasa de crecimiento medio anual		
	N	%	N	%		Europeos sobre extranjeros	Latinoamericanos sobre extranjeros	Otros sobre extranjeros
1854	1.439.120	-	19.569	1,36	-	34,8	56,7	8,5
1865	1.819.223	2,1	21.982	1,21	1,0	53,7	41,4	4,9
1875	2.075.971	1,3	25.199	1,21	1,4	62,3	33,0	4,7
1885	2.057.005	-0,1	87.077	4,23	11,0	30,1	67,2	2,7
1895	2.695.652	2,7	79.056	2,93	-1,0	55,4	41,8	2,8
1907	3.231.496	1,5	132.312	4,09	4,2	53,3	42,7	4,0
1920	3.731.593	1,1	114.114	3,06	-1,1	59,9	31,2	8,9
1930	4.287.445	1,4	105.463	2,46	-0,8	60,0	24,6	15,4
1940	5.023.539	1,6	107.273	2,14	0,2	67,2	21,7	11,1
1952	5.932.995	1,4	103.878	1,75	-0,3	55,9	23,4	20,7
1960	7.374.115	2,7	104.853	1,42	0,1	60,9	26,1	13,0
1970	8.884.768	1,9	90.441	1,02	-1,5	53,3	34,4	12,3
1982	11.275.440	2,0	84.345	0,75	-0,6	31,8	54,5	13,7
1992	13.348.401	1,4	114.597	0,86	3,0	20,1	65,1	14,8
2002	15.116.435	1,2	184.464	1,22	5,8	17,2	71,8	11,0
2014	17.819.054	1,5	477.450	2,68	13,2	6,3	85,2	8,5

Fuente: Cabieses et al. (2016, tabla 1).<sup>115</sup>

Dadas las características que el proceso de migración ha presentado a lo largo del territorio nacional, surge legítimamente la interrogante sobre, por qué Chile se habría convertido en un país de interés o de destino para el arribo y el habitar de estos nuevos grupos de personas. Ante ello, cabe destacar que, entre los principales motivos que tienen las personas para desplazarse y cruzar su frontera de origen, se encuentran la búsqueda y el acceso a fuentes de empleo, con mejor remuneración percibida que en el país de procedencia.

<sup>115</sup> . Cabieses et al., *Vulnerabilidad social y su efecto en salud en Chile*, 323.



Bajo la línea anterior, dentro de la región sudamericana Chile ha sido uno de los países en mantener una de las economías más estables y de más rápido crecimiento desde la transición democrática en adelante. Con el paso del tiempo este hecho influyó directamente en la configuración de diversos cambios a nivel social y demográfico, escenario que no ha estado libre de cuestionamientos, pero que entre sus logros cuenta con la reducción de la pobreza, los avances en las condiciones de vida de la población en general, determinadas mejoras en diversos indicadores de salud, una disminución significativa en las tasas de mortalidad y de desnutrición infantil; por consiguiente, mejora el aumento de la esperanza de vida en general,<sup>116</sup> llegando incluso a presentar transformaciones análogas a aquellas acontecidas en países más desarrollados o de mayor nivel de ingresos. Ello permitió que el país se posicionara como un lugar de destino para trabajadores migrantes y sus familias, además de convertirse en la primera nación sudamericana en la OCDE en 2010.

En definitiva, previo a la crisis social acontecida durante el mes de octubre del año 2019, Chile se había transformado en un país atractivo de residir, sobre todo para aquellas personas migrantes que en su país de origen experimentaron principalmente quiebres institucionales, violencia, inseguridad social, política y desempleo. Si bien el modelo de desarrollo económico alcanzado en el país hoy se encuentra en un espacio de incertidumbre, tras abrir un proceso de discusión y de debate constitucional emanado desde la misma ciudadanía, a causa de las desigualdades y vulnerabilidades experimentadas.

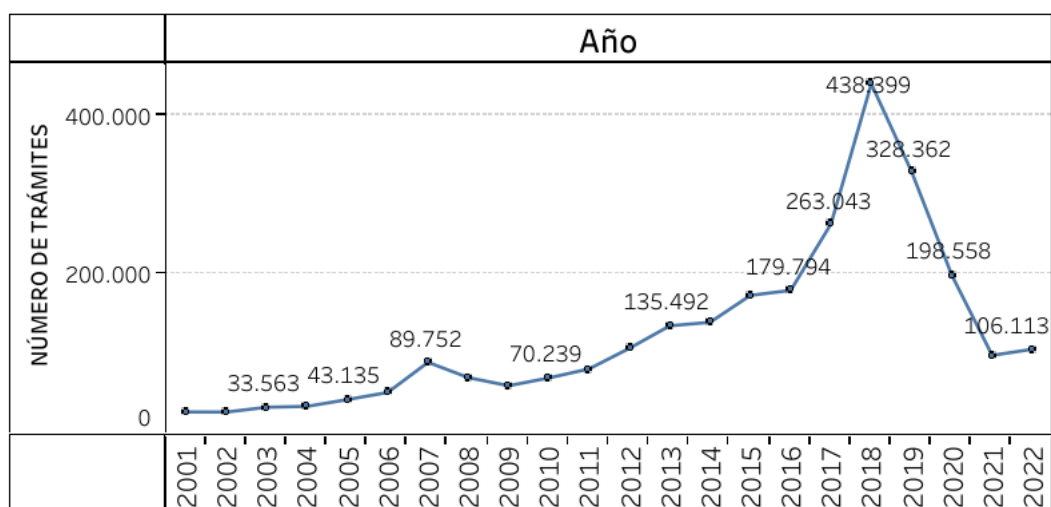
En materia de cifras, registros administrativos del SERMIG<sup>117</sup> dan a conocer el número de trámites realizados por permisos de residencia temporales para personas extranjeras, otorgadas entre el año 2001 y el primer semestre del año 2022, hecho que demuestra cómo ha sido la tendencia del flujo migratorio en Chile dentro de los últimos 21 años. En el gráfico proporcionado por la propia institución se puede observar un alza sostenida en esta gestión, encontrando en el año 2007 un incremento significativo en la tramitación, lo cual podría corresponder a un período o a un proceso de regularización. Desde el año 2015 en adelante se ve un incremento bastante relevante en tramos cortos de tiempo, alcanzando un *peak* entre los años 2018 y 2019. Sin embargo, la crisis social y sanitaria de la que hemos sido testigos alrededor del mundo en los últimos 2 años ha impactado enormemente en la movilidad y ha profundizado la condición de vulnerabilidad que envuelve al proceso migratorio.

---

<sup>116</sup> . Cabieses et al., *Vulnerabilidad social y su efecto en salud en Chile*, 321.

<sup>117</sup> . Servicio Nacional de Migraciones, “Estadísticas migratorias: Residencias temporales otorgadas”, Registros Administrativos, SERMIG, Consultado el 11 de enero de 2023, <https://serviciomigraciones.cl/estudios-migratorios/registros-administrativos/>.

Imagen 6: Número de residencias temporales otorgadas entre los años 2001 y 2022 en Chile.



Fuente: Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG).<sup>118</sup>

La última visita de representación realizada el pasado mes de marzo del año 2022,<sup>119</sup> compuesta por personal técnico del Fondo Monetario Internacional (FMI) en su informe indicó que, pese a la caída que tuvo el Producto Interno Bruto (PIB) de alrededor de 6% durante el año 2020, la actividad económica en Chile comienza un periodo de recuperación, alcanzando niveles parecidos a los obtenidos previos al desarrollo de la pandemia. Sin embargo, alude la necesidad de focalizar la política fiscal hacia los grupos más vulnerables del país debido, entre otras cosas, al complejo escenario que se avizora en el plano internacional, los posibles nuevos trastornos que pueden ocurrir en la cadena de suministros la ralentización y el desempleo.

### 2.2.1. Aportaciones de la migración a la transición demográfica

El estado y la dinámica de la población va cambiando a través de los años, de forma objetiva las tasas de evolución de la natalidad, las de mortalidad y de migración, se transforman en indicadores sobre el crecimiento y la composición demográfica de cada país.<sup>120</sup> Las medidas gubernamentales tomadas en el campo de la salud, con el objetivo de mejorar la inversión en el ámbito de la medicina y de la seguridad pública, así como en los servicios e infraestructura médica, han proyectado un impacto positivo en las condiciones de vida y el bienestar del conjunto de la sociedad.

<sup>118</sup> . SERMIG, “Estadísticas migratorias: Residencias temporales otorgadas”.

<sup>119</sup> . Fondo Monetario Internacional (FMI), “El personal técnico del FMI concluye la visita a Chile”, Comunicado de Prensa, FMI, Publicado el 28 de marzo de 2022, <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/28/pr2294-chile-imf-staff-concludes-visit-to-chile> .

<sup>120</sup> . Constanza Díaz Franulic, “Migración internacional, envejecimiento poblacional y segunda transición demográfica ¿hacia dónde va Chile?,” *Notas de Población*, núm. 105 (2017): 226, doi: 10.18356/ab526ed3-es.

En el caso específico de Chile, entre los años 1900 a 1905, la tasa bruta de mortalidad (TBM) fue de 35,8 defunciones en un año por cada mil habitantes, sin embargo, a partir del año 1950 en adelante este índice desciende a tan solo 14 defunciones por año, lo cual implicó que a fines del Siglo XX esta tasa alcanzara las 5,5 defunciones al año por cada mil habitantes, tendencia que se mantiene relativamente similar hasta la actualidad.<sup>121</sup> La descripción de este proceso demográfico fue muy característico de aquellas naciones desarrolladas durante el Siglo XIX, principalmente europeas; no obstante, en el caso de Chile este mismo desenvolvimiento ocurrió en un lapso menor de tiempo, debido a la experiencia acumulada y el acceso a la inversión pública.

Este último hecho le ha significado al país, dentro de la región latinoamericana, mantener un cierto comportamiento en cuanto a indicadores sociales y a fenómenos de la movilidad, los que han sido muy similares a los manifestados previamente en países del continente europeo, entre otras naciones de ingresos económicos más altos; tal es el caso de los índices experimentados a través de la teoría de transición demográfica.

En tanto en términos estadísticos, en el caso de Chile y según antecedentes entregados por el propio INE,<sup>122</sup> en su último registro el año 2019, la tasa global de fecundidad fijó su promedio en 1,4 hijos o hijas nacidos por cada mujer, una vez terminado su periodo de fertilidad. En tanto, en su medición más reciente, el índice de envejecimiento al 30 de junio de este año asciende a 71,6 adultos mayores, por cada cien menores de 15 años, mientras que la esperanza de vida al nacer se sitúa en los 81,2 años. Dadas estas cifras y sin lugar a dudas, el ingreso de población femenina extranjera a los países de destino conlleva una determinada atención.

La proyección de personas extranjeras residentes en Chile posterior a las cifras otorgadas por el pasado censo, indican que a un año de su aplicación en el año 2018 el número de migrantes en el país ascendió a 1.301.381 habitantes. En 2019 esta población aumentó a 1.450.333 domiciliados, en 2020 esta cifra se manifestó en 1.462.103 personas y en 2021 este número alcanzó un total de 1.482.309 residentes.

Previamente se indicó que, en un principio la migración hacia Chile estuvo compuesta por un mayor número de personas de origen europeo, empero, desde el año

---

<sup>121</sup> . Jorge Martínez Pizarro y María Verónica Cano-Chistiny, *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: Estudios en países seleccionados* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2022), 21, <https://hdl.handle.net/11362/47801> .

<sup>122</sup> . Instituto Nacional de Estadísticas (INE), "Inicio: Demografía y vitales", Estadísticas, INE, Consultado el 11 de enero de 2023, <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales> .

1990 en adelante este flujo migratorio cambió, en la actualidad este grupo se encuentra integrado en su mayoría por individuos provenientes de la región de LATAM.

Entre las nacionalidades con más alto número de residentes en el país, se logran identificar cinco importantes colectivos, el primero de ellos está constituido por un 30% de personas de origen venezolano, el segundo lo forman con un 16,6% hombres y mujeres procedentes desde Perú, el tercero corresponde a la comunidad haitiana con un 12,2%, el cuarto contempla a aquellos habitantes provenientes desde Colombia, alcanzando un 11,7% y el quinto lo completa con un 8,9% el conjunto de ciudadanos de origen boliviano, misma tendencia en cuanto a conglomerados extranjeros se refiere, que se mantiene entre los periodos de 2018 al año 2021.

Respecto al escenario mundial, y aun cuando las cifras de migración se observan al alza, existen algunos cambios al interior de los grupos que reconfiguran su dinámica, en consideración a los resultados revelados el año 2020 se puede notar que, todos los países presentes en la esfera nacional aumentan en número de residentes, excepto las naciones de Estados Unidos, Alemania y Francia. Con relación al año 2019 se puede ver que el registro de variaciones relativas surge en los habitantes de nacionalidad estadounidense (-4,6%) alemana (-3,3%) y colombiana (-0,9%) En tanto, los mayores incrementos relativos aparecen en aquellas personas extranjeras procedentes de Cuba (8,3%) México (4,2%) y Bolivia (2,4%). Referente a 2018 el más alto crecimiento se alza en la población de Venezuela (34%), Cuba (12,6%) y Bolivia (12,5%).

De los últimos resultados obtenidos acerca de la población migrante presente en territorio nacional, se puede observar que, existe una tenue inclinación hacia la masculinidad, en total se logra contabilizar la cantidad de 744.213 hombres, lo que en proporción representan al 50,2% de la población global. En tanto, el número de mujeres asciende a 738.177 personas extranjeras que equivale al 49,8% de la dimensión total. Lo cual, en términos de asociación supone una relación de masculinidad de 100,8 hombres de origen extranjero por cada cien mujeres de la misma población.

Es preciso destacar que, en las mediciones de los últimos años la proporción de mujeres extranjeras presentes en Chile ha mostrado un leve aumento. Para ejemplificar, durante el año 2018 la diferencia entre ambos sexos comprendía una distancia de 51,3% de hombres y un 48,7% de mujeres, lo cual implicó un ligero descenso en el índice de masculinidad total respecto del cálculo realizado el año anterior. Durante ese año, el número de hombres por cada cien mujeres fue de 105,5 - mientras que - en el año 2020 esta misma tasa registró un descenso de 1,6 puntos con una variación de 103,8 hombres por cada cien mujeres.

Para el año 2020,<sup>123</sup> donde más se vio reflejada la caída en este indicador fue en aquellos grupos etarios que se encontraban entre los 5 a los 34 años de edad y en el tramo comprendido entre los 60 a 79 años de edad. En cambio, comenzó a registrar un aumento en otros tres tramos etarios distintos; es decir, en aquellos grupos de la población que comprenden desde los 0 a 4 años, entre los 35 a los 59 años de edad, y en la generación más adulta que abarca sobre los 80 años de edad.

Dentro del plano general, en el año 2020 la distribución por edades de la población extranjera en el país se mantuvo un tanto similar a lo observado en etapas anteriores, donde la proporción más alta se encuentra centrada dentro del grupo que pertenece a lo que se denomina como personas económicamente activas (PEA), es decir que tienen participación dentro del mercado laboral, debido a que se encuentran entre los 15 a 64 años de edad.

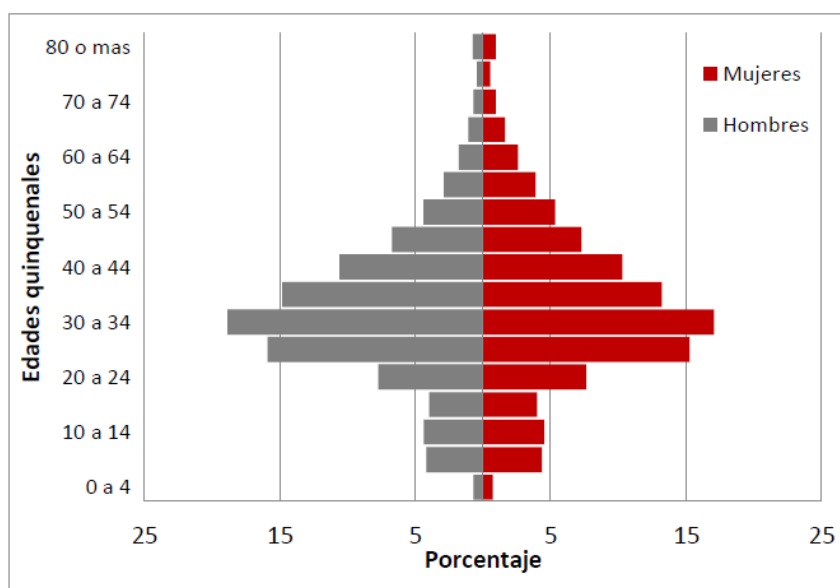
Desglosado por tramos se pudo obtener que el 48% de los migrantes en Chile tenían entre 25 a 39 años, lo que visto en tramos quinquenales reveló dos grandes grupos. Por un lado, aquellas personas que se encontraban entre los 30 a 34 años de edad con un 17,8% del total de la muestra, los que a su vez, han ido aumentando en tamaño a través de los años alcanzando notoria relevancia. Por otro lado, aquellos individuos que se encontraban entre los 25 a 29 años de edad con un 16,8% -grupo que a diferencia del caso anterior- ha comenzado a bajar en proporción pasando de un 18,3% en 2018 a un 17,8% en 2019.

Los últimos datos actualizados en esta área demuestran que esta situación no ha variado, tanto en la población masculina como femenina de origen extranjero, predominan las personas cuyo tramo etario mantiene un rango entre los 25 a 39 años, cuyo mayor número se concentra en el tramo quinquenal de 30 a 34 años de edad, lo cual comprende el 18% de la población total, hecho que es demostrado mediante la imagen N.º 7.

---

<sup>123</sup> . Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Departamento de Extranjería y Migración (DEM), *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2020: Informe metodológico* (Santiago de Chile: INE-DEM, 2021), 22-23.

Imagen 7: Pirámide de la población extranjera estimada a diciembre de 2021, por sexo.



Fuente: INE – SERMIG.<sup>124</sup>

### 2.2.2 Aportaciones de la migración a la población activa y al empleo

La transición demográfica que surge con el ingreso de personas migrantes al país de destino, no solo contribuye al reemplazo generacional sino que también influye en transferir fuerza de trabajo distinta, aumentando en número la población económicamente activa, la que finalmente al ser empleada genera un impacto positivo en la medición del crecimiento del PIB nacional. Pero no solo lo anterior, sino que también este hecho coadyuva a cubrir aquellos puestos de empleo que se encuentran en déficit, debido a que la población nacional no se encuentra disponible para realizar, a causa del cambio, la especialización y el mismo dinamismo experimentado por la sociedad.

Revisando el caso particular de Chile, se puede observar que la tasa de participación en la actividad económica de la población nacida en el país durante el año 2017, era de un 72,6% para los hombres y de un 47,7% para las mujeres, cifras que -entre otros motivos- reflejan la desigualdad en materia de empleo presente en el país. En el caso de la población migrante se puede observar esta misma brecha, pero en un nivel más reducido; así, la participación de los hombres en el mercado laboral chileno es de 74,8%, mientras que la intervención de las mujeres alcanza un 56,7%, cantidad que

<sup>124</sup> . INE – SERMIG, “Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021”.

supera la tasa de participación femenina nacional, pero que a su vez se mantiene distante de lo que acontece con sus pares masculinos.<sup>125</sup>

Análisis comparativos realizados durante el año 2017 entre la población latinoamericana residente en el país, y con base en la tasa de participación económica migrante -tanto de hombres como de mujeres- revelaron que en su totalidad esta se eleva muy superiormente a los índices demostrados por la población nacional. Ello también se vio reflejado en aquellos individuos de ingreso más reciente, como lo fueron los casos de las personas provenientes desde Perú, Bolivia, Colombia, Haití y Venezuela. Donde el conglomerado femenino superó en 2 puntos porcentuales a la tasa de participación masculina, lo cual le entrega el carácter de ser un movimiento de ingreso al país netamente laboral.<sup>126</sup>

Dado lo anterior, y sin lugar a duda, el espacio donde se asientan los trabajadores migrantes mantiene una repercusión en el territorio. De las cifras obtenidas en el último reporte sobre zonas de residencia o establecimiento de la población extranjera en Chile, se puede observar que se mantiene la tendencia histórica en que, el mayor número de habitantes foráneos en el país se concentran en la región metropolitana. Es así como en esta área residen 909.414 personas, lo que equivale al 61,3% de la población total presente en el país, siendo la comuna de Santiago la que mantiene la mayor densidad albergando al 15% de su conjunto.

Investigaciones recientes detallan que, en materia laboral, entre los años 2009 a 2017 la población activa de la zona metropolitana de Santiago de Chile aumentó en 440 mil trabajadores, donde solo el 30% del número total fue generada por mano de obra local, dejando entrever que el 70% de este crecimiento es producto del ingreso y concentración de migrantes residentes en el lugar, situación que traduce esta inclusión en un aporte tanto para la economía local y como nacional.<sup>127</sup>

Si bien es en la Región Metropolitana (RM) donde habita la mayor proporción de extranjeros, por lo tanto, su aporte a la dinámica laboral es más notoria, la segunda región con una alta tasa de población migrante es la zona de Antofagasta con un 7% del conglomerado total, lo que en cifras significa 101.979 personas, siendo la capital regional Antofagasta la que alberga el mayor número de habitantes.

---

<sup>125</sup> . Martínez Pizarro y Cano-Chistiny, *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible*, 43.

<sup>126</sup> . INE – SERMIG, “Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021”.

<sup>127</sup> . Martínez Pizarro y Cano-Chistiny, *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible*, 49.

En términos laborales, en el año 2017 la macrozona norte comprendida entre las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, concentraban el 15,1% de la fuerza de trabajo migrante, con la excepción que la tasa de participación femenina en esta área es relevante, pues, representa el 18,7% sobre el total. El último boletín entregado el año 2020 señala que, esta es la única área del país donde ha continuado el aumento el ingreso en número de mujeres, aun así, la brecha entre hombres y mujeres se ha ido reduciendo a medida que avanza el tiempo.<sup>128</sup>

La tercera región con mayor número de población migrante es la región de Valparaíso, la que alcanza un total de 6,6% con 96.750 residentes extranjeros, no obstante, a pesar de su importancia la contribución que aquí realiza esta fuerza laboral se reduce, sucediendo lo mismo en el resto de las regiones del país.

Es importante señalar las contribuciones que realizan las oleadas migrantes en materia o ámbito laboral en los países de destino. Por lo mismo, para impulsar este análisis ha de entenderse que el factor socioeconómico de la migración tiene su origen en la exclusión social, en atención a que las personas al carecer de oportunidades para su desarrollo vital y laboral en sus países de origen buscan la mejora de las mismas en otros países. En palabras de Triguero Martínez, esta exclusión se refiere clásicamente a la posible no inserción de estas personas en el mercado laboral.<sup>129</sup> En este contexto, la carencia de un empleo digno, de una justicia social y del acceso a los derechos sociales de ciudadanía básicos en cuanto derechos humanos fundamentales es la que relaciona directamente a esta exclusión social con los conceptos de pobreza dualización o fragmentación social.<sup>130</sup>

Cabe destacar que las políticas migratorias del país de Chile se han desarrollado recién a partir del año 2013. Con anterioridad solo eran aplicadas medidas administrativas que contemplaba la Ley de Extranjería,<sup>131</sup> “*norma sumamente selectiva*

---

<sup>128</sup> . Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Departamento de Extranjería y Migración (DEM), *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2020: Informe de resultados desagregación regional y comunal* (Santiago de Chile: INE-DEM, 2021), 24.

<sup>129</sup> . Luis Ángel Triguero Martínez, “Derechos sociales fundamentales de los trabajadores inmigrantes”, en *Derecho social y los derechos humanos fundamentales ante la inmigración: La construcción de un estatuto jurídico-social protector para los trabajadores inmigrantes extranjeros*, ed. Por José Luis Monereo Pérez (Granada: Editorial COMARES, 2012), 96.

<sup>130</sup> . Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo- Ferrer, “Trabajadores pobres y Derecho del Trabajo,” *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 2 (2009).

<sup>131</sup> . Decreto Ley N.º 1.094, Ministerio del Interior, *Establece normas sobre extranjeros en Chile*, Publicado el 19 de julio de 1975, Chile, Consultado el 13 de enero de 2023, <https://bcn.cl/2fxa8> . Emanado de la Dictadura Militar que establece normas sobre extranjeros en Chile.



*en la admisión de extranjeros y muy rigurosa en el control de las entradas y salidas*”,<sup>132</sup> en la cual se percibía al migrante bajo un prisma de limitación, estableciendo barreras y no a través de políticas inclusivas. Es por ello que las políticas migratorias actuales se han ido renovando, aunque, se encuentran destinadas en primer lugar a regularizar el ingreso de las personas migrantes al país y, en segundo lugar, en la contratación laboral.

A pesar de su relevancia, la temática escogida para esta investigación se suscita *a posteriori* de la contratación, es decir, cuando la relación contractual laboral generada llega a su fin, y el trabajador retorna a su país de origen o a otro. Esta se realiza con el objetivo de lograr dar continuidad a las prestaciones previsionales de seguridad social, independiente del país en que el trabajador haya prestado sus servicios, resguardando de esta manera los derechos fundamentales previsionales de los trabajadores migrantes y sus familias residentes en Chile.

### **2.3. LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE**

En la actualidad, la legislación de seguridad social chilena no establece diferencias por nacionalidad o condición migratoria para los beneficiarios de su sistema de prestaciones sociales y previsionales. Es más, la generalidad de las normas sobre afiliación, cotización, acceso a beneficios y prestaciones que se aplican a nacionales también son procedente para personas migrantes. Lo cual, significa que en Chile se garantiza a los extranjeros la igualdad ante la ley, no procediendo ninguna discriminación y debiendo tratarse a los extranjeros de la misma manera que a los nacionales.<sup>133</sup>

A su vez, hay que tener en cuenta que la seguridad social es un derecho humano reconocido en la Constitución Política de la República de Chile, en el art. 19 núm. 18, en virtud del cual, *“la acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas”*, y que para la titularidad de los derechos que garantiza

---

<sup>132</sup> . Magdalena Soffia Contrucci, María Verónica Cano Christiny y Jorge Martínez Pizarro, “Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio,” *Serie Población y Desarrollo*, Núm. 88 (2009): 50, <https://hdl.handle.net/11362/7228> .

<sup>133</sup> . Pablo Arellano Ortíz, “Trabajadores migrantes y seguridad social: Aproximación nacional e internacional a los mecanismos de protección que otorgan continuidad a las prestaciones II parte,” *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* 4, núm. 7 (2013): 126, doi: 10.5354/0719-7551.2013.42880.

la Carta Fundamental, basta la calidad de persona, no pudiendo afectarse dicha titularidad por la situación migratoria.<sup>134</sup>

Es preciso subrayar que la actual Constitución asigna un rol subsidiario al Estado, permitiendo a los particulares buscar sus propias fórmulas de seguridad social, es decir, individuales.<sup>135</sup> Según este principio de subsidiariedad la garantía del sistema puede quedar a cargo del Estado o a cargo de las entidades privadas, pero dándoles a estas últimas un rol prioritario. El estado conserva tres funciones esenciales, cuales son: la formulación de la política general en materia de seguridad social; el ejercicio de una tutela sobre el sistema y la garantía de un funcionamiento adecuado del sistema.

La incorporación de este principio constituyó un cambio radical del sistema de seguridad social chileno, según una parte de la Doctrina,<sup>136</sup> su incorporación ha mejorado en forma sustancial el sistema. Sin embargo, Arellano Ortiz manifiesta que la exclusión del Estado de la gestión de las prestaciones sociales es, en parte, una de las razones del origen de las profundas desigualdades que dieron lugar a la reforma previsional del año 2008. Afirma, que bien este principio ha sido favorablemente acogido en la comunidad financiera, una mayor participación del Estado continúa siendo necesaria cuando se trata de la protección de los riesgos sociales.<sup>137</sup>

Por otra parte, el principio de solidaridad fue excluido del sistema de seguridad social de la Constitución, debido a una incompatibilidad insuficiente con el sistema de economía de mercado que dicha Constitución puso en aplicación. Con todo, el conjunto de medidas financiadas por los impuestos deja subsistir una especie de solidaridad nacional, en particular con el nuevo mecanismo de pensiones solidarias de la reforma del año 2008. La Doctrina<sup>138</sup> destaca también que las disposiciones constitucionales permiten sostener que en la legislación chilena el principio de universalidad se manifiesta en su aspecto subjetivo; esto significa que protege toda la población, pero se

---

<sup>134</sup> . Leonardo Benadretti et al., "Niños inmigrantes y derechos sociales: Crítica a la legislación chilena actual", en *Un Chile Abierto: Propuestas para una nueva ley de migración*, ed. por C.D.Comunidad (Santiago: Konrad Adenauer Stiftung, 2013), 107.

<sup>135</sup> . Teodoro Ribera Neumann, "El derecho a la seguridad social en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: Comentarios a la sentencia Rol N.º 334," *Revista de Derecho*, núm. 212 (2002): 182.

<sup>136</sup> . Héctor Humeres Noguer, "La seguridad social en la constitución política chilena II parte," *Revista Laboral Chilena*, núm. 4 (1998): 78.

<sup>137</sup> . Pablo Arellano Ortiz, *Universalismo e individualismo en el derecho chileno de pensiones* (Santiago de Chile: Editorial Librotecnia, 2012), 149.

<sup>138</sup> . Hugo Cifuentes Lillo, "Características generales del sistema de seguridad social chileno I parte," *Revista Laboral Chilena*, núm. 5 (2005): 61.

debe tener en cuenta cada régimen de prestaciones para determinar las condiciones que son exigidas para el acceso a las prestaciones.<sup>139</sup>

En este orden de ideas, si los trabajadores extranjeros afiliados al sistema de AFP deciden permanecer en el país podrán efectivamente recibir una pensión durante su vejez. Sin embargo, si una persona extranjera afiliada al sistema decide partir del país, en teoría, puede reclamar los fondos acumulados hasta ese momento y hacerlos valer para su jubilación en otro país. Es aquí donde entran a jugar las normas sobre portabilidad de los fondos de pensiones, que consisten en el procedimiento establecido por el Estado de Chile para realizar la transferencia de los ahorros previsionales - acumulados en la AFP por el trabajador migrante durante la vigencia de la relación laboral- al país de destino escogido. Ello con la finalidad de lograr dar continuidad a sus prestaciones previsionales de seguridad social, independiente del país en que haya prestado sus servicios.

La normativa del Estado de Chile para dar cumplimiento a los estándares internacionales sobre la portabilidad de los fondos de pensiones, se encuentra fraccionada en diversos cuerpos normativos que serán explicados a continuación.

## **2.4. VALORACIÓN DEL MARCO NORMATIVO Y SU APLICACIÓN**

### **2.4.1. Ley N.º 18.156 sobre exención o devolución de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros**

Como se indicó anteriormente, el ordenamiento jurídico chileno para la afiliación al régimen previsional no diferencia entre extranjero y nacional, siendo obligatorio cotizar para todo trabajador, dependientes e incorporando a los independientes a partir del año 2019.<sup>140</sup> No obstante, se establecen exenciones para cierto tipo de trabajadores en disposiciones legales contenidas en convenios bilaterales de seguridad social, y mediante la Ley N.º 18.156<sup>141</sup> publicada el día 25 de agosto del año 1982, que establece la exención o devolución de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros, y a las empresas que los contraten bajo ciertos requisitos.

---

<sup>139</sup> . Arellano Ortiz, *Universalismo e individualismo en el Derecho chileno de pensiones*, 150.

<sup>140</sup> . Ley N.º 21.133, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social*, Publicada el 02 de febrero de 2019, Chile, Consultado el 13 de enero de 2023, <https://bcn.cl/31tup> .

<sup>141</sup> . Ley N.º 18.156, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Establece exención de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros y a las empresas que los contraten bajo las condiciones que se indican y deroga la Ley N.º 9.705*, Publicada el 25 de agosto de 1982, Chile, Consultado el 23 de mayo de 2022, <https://bcn.cl/2fwpk> .

Dicha normativa establece en el art. 1 una exención de cotización previsional solo para trabajadores extranjeros que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que el técnico extranjero se encuentre afiliado a un régimen de previsión o seguridad social fuera de Chile, cualquiera sea su naturaleza jurídica, que le otorgue prestaciones, a lo menos, en casos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte;
2. Que en el contrato de trabajo respectivo el trabajador exprese su voluntad de mantener la afiliación referida.

En este sentido, las empresas que celebren contratos de trabajo con personal técnico extranjero y este personal, estarán exentos del cumplimiento de las leyes de previsión que rijan para todos los trabajadores. En la práctica, esto significa, que no estarán obligados a efectuar imposiciones de ninguna naturaleza en organismos de previsión chilenos, empero, esta excepción no comprenderá los riesgos de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales establecidos en la Ley N.º 16.744, teniendo el empleador la obligación de enterar estas cotizaciones para la cobertura de estos siniestros.

Sin perjuicio que esta ley no lo señale de manera expresa, es preciso tener presente que la Ley N.º 19.728<sup>142</sup> no ha excepcionado de los técnicos extranjeros afectos a la Ley N.º 18.156 de su aplicación, lo que significa que también los trabajadores extranjeros estarán obligados a efectuar cotizaciones por concepto de seguro de cesantía, independientemente de que respecto de ellos opere o no, la exención de efectuar cotizaciones previsionales por concepto de enfermedad, vejez, invalidez, y muerte, siendo la Dirección del Trabajo el organismo encargado de fiscalizar y sancionar al empleador que no efectúe dichas cotizaciones.<sup>143</sup>

Seguidamente, dicho texto legal prescribe en su art. 2, que los pagos derivados del cumplimiento del requisito que señala el art. 1 letra a) que realice en el extranjero el personal a que se refiere dicha ley o las empresas que lo contraten, no serán considerados renta para ningún efecto en Chile, hasta por un monto igual al que establece el inciso primero del art. 20 (actual art. 18) del D.L. N.º 3.500. Tope que por aplicación de esta última norma alcanza a 60 UF del último día del mes anterior al pago.

---

<sup>142</sup> . Ley N.º 19.728, Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Subsecretaría del Trabajo, *Establece un seguro de desempleo*, Publicada el 14 de mayo de 2001, Chile, Consultado el 24 de junio de 2022, <http://bcn.cl/2tcbt> .

<sup>143</sup> . Dictamen Ordinario N.º 1.539/017, Dirección del Trabajo, *Cumplimiento obligaciones previsionales de trabajadores extranjeros que no cuentan con la visa correspondiente*, Emitido el 28 de marzo de 2012, Chile, <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-100564.html> . Materia: técnicos extranjeros. Cotización seguro de cesantía.

Para este efecto, las sumas efectivamente pagadas en moneda extranjera, se convertirán a moneda nacional al tipo de cambio más alto del mercado bancario, vigente a la fecha de pago.

Para ello, en el art. 5 se exige a las empresas de pagar las remuneraciones de los trabajadores a los que sea aplicable esta ley en moneda chilena. Ante lo cual, se faculta al Comité Ejecutivo del Banco Central de Chile para autorizar los pagos por concepto de remuneraciones en moneda extranjera que correspondan a los contratos de trabajo celebrados y los pagos por conceptos de seguridad social que deben efectuarse en el extranjero.

Ahora bien, es preciso destacar que la Ley N.º 18.726<sup>144</sup> introdujo diversas modificaciones, dentro de las cuales se incorporó un nuevo art. 7, el cual dispone que en el caso de que los trabajadores extranjeros registraren cotizaciones en una AFP - siempre y cuando cumplan con los requisitos de la Ley N.º 18.156-, podrán solicitar la devolución de los fondos previsionales que hubieren depositado en las cuentas de capitalización individual.

Adicionalmente, se establecen sanciones para las personas que invocaren esta ley y no se ajustaren a los requisitos, las cuales serán sancionadas con una multa a beneficio fiscal de hasta 5 Unidades Tributarias Mensuales (UTM),<sup>145</sup> monto que podrá aumentarse al doble si incurriere en más de una infracción dentro de 2 años. Sin perjuicio, de las sanciones que corresponda aplicar al empleador.

Hay que señalar que el presente cuerpo normativo en análisis es una ley de excepción y de aplicación restrictiva, cuyo fundamento histórico obedece a la necesidad de regular la situación especial de los trabajadores extranjeros que mantienen fuera de Chile un régimen previsional que les otorga cobertura para los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, y que al mismo tiempo que prestan sus servicios en Chile. Por este motivo, resulta innecesario que coticen durante el periodo que permanecen en Chile, que es transitorio, por cuanto finalmente obtendrán los beneficios previsionales

---

<sup>144</sup> . Ley N.º 18.726, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Modifica la Ley N.º 18.156 que establece exención de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros, y a las empresas que los contraten bajo las condiciones que se indican*, Publicada el 23 de julio de 1988, Chile, Consultado el 17 de junio de 2022, <http://bcn.cl/2vybq> .

<sup>145</sup> . Servicio de Impuestos Internos (SII), “UTM-UTA-IPC 2022”, Valores y fechas, SII, Consultado el 01 de junio de 2022, [https://www.sii.cl/valores\\_y\\_fechas/utm/utm2022.htm](https://www.sii.cl/valores_y_fechas/utm/utm2022.htm) . La unidad tributaria mensual (UTM) es una unidad de cuenta usada en Chile para efectos tributarios y de multas, actualizada según la inflación, su valor para el mes de junio de 2022 es de \$57.557 pesos chilenos.

que corresponden en el régimen extranjero al cual han permanecido afectos a lo largo de su vida laboral.<sup>146</sup>

Para entender el sentido y la intención que tuvo en vista el legislador, es preciso tener presente que la legislación previsional chilena resguarda de que todos los trabajadores sean chilenos o extranjeros que realicen labores dentro de su territorio, tengan una cobertura de seguridad social. Sin perjuicio de ello, se acepta también que un trabajador técnico extranjero puede estar cubierto en su país, estimándose innecesario una doble cobertura para los mismos riesgos.

En razón de ello, es que, para efectos de aplicar esta ley, necesariamente, el trabajador debe acreditar, ya sea para eximirse de cotizar o para obtener la devolución de sus cotizaciones, estar afiliado a un régimen de seguridad social en el extranjero. En este sentido, el legislador acotó las contingencias respecto de las cuales los trabajadores extranjeros pueden eximirse de efectuar cotizaciones, en atención a que se encuentran cubiertas en su país de origen, a las prestaciones de salud, pensiones de vejez, invalidez y muerte o sobrevivencia, dejando fuera expresamente a la contingencia del accidente del trabajo o enfermedad profesional.

Respecto a los accidentes del trabajo, el fundamento del legislador para no excepcionarlos se encuentra en el concepto mismo de estos, que se define en el art. 5 de la Ley N.º 16.744. Esta dispone que se entiende por accidente del trabajo toda lesión que una persona sufra a causa o con ocasión del trabajo, y que le produzca incapacidad o muerte, considerándose también como accidente del trabajo los ocurridos en el trayecto directo, de ida o regreso, entre la habitación y el lugar de trabajo. Es decir, debe haber una relación causal u ocasional entre la lesión y el trabajo, cuestión que no podría configurarse en su país de origen si el trabajo lo desempeña en Chile.

A su vez, en uso de sus facultades interpretativas, la SP ha establecido que el seguro obligatorio de cesantía recibía aplicación respecto de los técnicos extranjeros que se encuentran acogidos a la exención de cotizar que contempla esta ley, puesto que el legislador no estableció de forma expresa dicha excepción, entendiendo que el seguro obligatorio de cesantía tiene el mismo marco conceptual que los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; esto es, que la contingencia protegida es también con causa del contrato de trabajo. En efecto, las y los trabajadores extranjeros no pueden mediante la aplicación de la Ley N.º 18.156 quedar exentos de cotizar para el seguro de

---

<sup>146</sup> . Oficio Ordinario N.º 30.477, Superintendencia de Pensiones (SP), Emitido el 30 de diciembre de 2011, Chile.

cesantía y las cotizaciones efectuadas sólo podrán retirarlas por la vía del pago de beneficios, así lo ha dictaminado la SP a través de su jurisprudencia administrativa.<sup>147</sup>

Es importante tener presente que, al no cotizar, la o el trabajador técnico extranjero no puede acceder a los beneficios del sistema previsional chileno, excepto a la cobertura de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como al seguro de cesantía, que son de cotización obligatoria para la o el empleador.

#### **2.4.2. Reglamentación administrativa**

Esta ley otorga dos posibilidades para las empresas que celebren contratos con personal técnico extranjero y para este personal, por una parte, se regula la exención de cotizaciones previsionales, y por otra, la devolución de los fondos de pensiones enterados en una AFP. La forma en que se aplica esta ley, se encuentra regulada por las circulares de la Superintendencia de AFP (hoy SP): N.º 553, N.º 1.159, N.º 1.253 (derogada) y N.º 1.295. Además de ser aplicables el Oficio Ordinario N.º 2.758 del Servicio de Impuesto Internos (SII), y la Circular N.º 54 de este mismo organismo.

Para entender de mejor manera la primera posibilidad de exención de cotizaciones en Chile, es necesario revisar la Circular N.º 553, de 28 de octubre de 1988, que describe con mayor precisión los requisitos que establece la ley para dar curso a esta excepción.

Señala esta Circular, que, en relación con el primer requisito, debe entenderse que detentan la calidad de técnicos para estos efectos, los trabajadores que posean conocimientos de una ciencia o arte, que puedan ser acreditados mediante documentos justificativos de estudios especializados o profesionales debidamente legalizados y, en su caso, traducidos oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La calidad de técnico extranjero deberá ser acreditada por la respectiva empresa mediante los certificados u otros documentos que comprueben que el trabajador posee dichos conocimientos, los cuales deben encontrarse debidamente legalizados conforme a lo prevenido por el art. 345 del Código de Procedimiento Civil, y traducidos al idioma español por el Ministerio de relaciones Exteriores.<sup>148</sup> Así las cosas, cabe tener presente que la Ley N.º 18.156 norma una circunstancia de suyo excepcional, por ende, se infiere

---

<sup>147</sup> . Oficio Ordinario N.º 18.749, Superintendencia de Pensiones (SP), Emitido el 29 de noviembre de 2002, Chile.

<sup>148</sup> . Dictamen Ordinario N.º 3.011/218, Dirección del Trabajo, Emitido el 08 de julio de 1998, Chile, Consultado el 17 de junio de 2022, [https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-86797\\_recurso\\_1.pdf](https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-86797_recurso_1.pdf). Materia: técnicos extranjeros exención previsional procedencia.

que el concepto de personal técnico extranjero que se utiliza para la aplicación de esta ley aparece dotado de un alcance estricto.<sup>149</sup>

Asimismo, en cuanto a la afiliación al régimen de previsión o de seguridad social en que el trabajador se encuentre afiliado fuera de Chile, debe ser acreditada por parte de la empresa mediante certificación emanada de la Institución de seguridad social del país de origen del técnico, debidamente legalizada, en la que conste, expresamente, su obligación de otorgar prestaciones en casos de enfermedad, invalidez, vejez o muerte.

Esta condición se considerará cumplida también respecto de los trabajadores que detenten la calidad de pensionados de algún régimen de previsión o seguridad social extranjero, situación que deberá acreditarse mediante la certificación que otorgue acerca de dicha calidad, la entidad que concedió el beneficio. El régimen de previsión o seguridad social a que esté afiliado el técnico extranjero fuera de Chile puede revestir cualquiera naturaleza jurídica, toda vez que la ley no ha hecho distinciones al respecto, solamente se exige que otorgue a lo menos las prestaciones de enfermedad, invalidez, vejez y muerte.

En cuanto al segundo requisito de la ley, que en el contrato de trabajo respectivo el trabajador exprese su voluntad de mantener la afiliación referida, se infiere que dicha manifestación de voluntad se expresará en el hecho que el contrato de trabajo contenga una cláusula relativa a la mantención de la afiliación, por parte del trabajador a un régimen de previsión o seguridad social fuera de Chile.

En consecuencia, para dar cumplimiento a este requisito y que resulte jurídicamente procedente, será necesario que el contrato individual de trabajo que se celebre entre la empresa y el técnico extranjero contenga, además de las estipulaciones obligatorias contenidas en el art. 10 del Código del Trabajo, una cláusula que exprese inequívocamente la voluntad de dicho trabajador de mantener su afiliación al régimen de previsión o seguridad social fuera de Chile; la legalidad de la inclusión de esta cláusula convencional es fundamental para que se ajuste a derecho.<sup>150</sup> Sin perjuicio de ello, este requisito no operará respecto de los profesionales o técnicos extranjeros que hayan obtenido una pensión de algún régimen de seguridad social existente fuera de Chile.

---

<sup>149</sup> . Dictamen Ordinario N.º 3.614, Dirección del Trabajo, *Calidad de técnico extranjero para efectos de exención establecida en la Ley N.º 18.156*, Emitido el 08 de julio de 2016, Chile, Consultado el 17 de junio de 2022, [https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-109780\\_recurso\\_1.pdf](https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-109780_recurso_1.pdf) .

<sup>150</sup> . Dictamen Ordinario N.º 3.397/191, Dirección del Trabajo, Emitido el 05 de julio de 1999, Chile, Consultado el 17 de junio de 2022, [https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-84934\\_recurso\\_1.pdf](https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-84934_recurso_1.pdf). Materia: técnicos extranjeros exención previsional procedencia.



Es preciso hacer presente que la ley no establece un límite de contratos asociados al retiro de fondos previsionales invocado por el art. 7. Por tal razón el trabajador técnico extranjero puede obtener la totalidad de sus fondos previsionales asociados a cada uno de sus contratos de trabajo cuya prestación de servicios se haya efectuado en Chile, cumpliendo los requisitos de la ley.

Adicionalmente y respecto a la validez de estipular la cláusula de mantención de la afiliación del trabajador al régimen de seguridad social fuera de Chile con posterioridad al contrato en un anexo. Es dable señalar que esto si se podrá hacer y constará de validez en conformidad al inciso 3 del art. 5 del Código del Trabajo, que señala que el contrato de trabajo se puede modificar, de común acuerdo, en todas aquellas materias en que las partes hayan podido convenir libremente, pero tal acuerdo debe consignarse por escrito y ser firmado por las partes al dorso del contrato o en un documento anexo. Por consiguiente, el requisito se entenderá cumplido desde la fecha consignada en el contrato principal, respecto del cual accede el anexo.

Una vez que el trabajador cumpla con los requisitos expresados para eximirse de la obligación de cotizar, será necesario que el empleador ponga este hecho en conocimiento de la AFP correspondiente, mediante una comunicación escrita que será archivada en la carpeta individual de cada afiliado, pues solo a contar de la fecha de esa comunicación regirá la exención (Circular N.º 553 núm. 1.1). Asimismo, los empleadores tendrán la obligación de acreditar en cualquier momento ante la AFP esta situación de excepcionalidad que afecta a sus trabajadores dependientes, para ello debe mantener la documentación debidamente legalizada.

Por otra parte, la segunda posibilidad que otorga esta ley a los trabajadores extranjeros que detentan la calidad de profesionales o técnicos y que registren cotizaciones en una AFP, es la opción de solicitar la devolución de sus fondos previsionales. Para ejercer este derecho es necesario que los afiliados que cumplan con los requisitos suscriban en la AFP respectiva un formulario de solicitud de devolución de fondos previsionales, en original y copia. Esta solicitud podrá ser presentada por un tercero en representación del afiliado, quien deberá acreditar su calidad de mandatario acompañando en poder especial otorgado por el afiliado ante Notario Público, en el que conste expresamente la autorización para retirar los fondos previsionales.

Para la suscripción del formulario, la AFP exigirá al afiliado la presentación de la documentación que acredite que cumple con los requisitos para acceder al beneficio de la Ley N.º 18.156, siendo indispensable que dicha documentación se presente debidamente legalizada, ya que, en caso contrario, la AFP no podrá dar curso a la solicitud. La documentación presentada será analizada por la Fiscalía de la AFP, que dará

su aprobación a más tardar dentro de 5 días hábiles desde la fecha de presentación de la solicitud.

Conviene subrayar que el procedimiento de aprobación o reprobación de la solicitud está regulado por la Circular N.º 1.159 de la Superintendencia de AFP, de fecha 26 de febrero de 2001, que sustituye las letras d) y e) del núm. 2 de la Circular N.º 533, prescribiendo que si la solicitud es aprobada, la AFP dentro de los 3 días siguiente pondrá a disposición del afiliado los fondos existentes en su cuenta personal, hecho que será informado por carta certificada, a menos que el afiliado solicite expresamente que desea recibir el pago y la documentación de una forma distinta. El saldo se expresará en pesos, de conformidad al valor cierre de la cuota del Fondo de Pensiones del día hábil anteprecedente al cargo.

En caso de que la solicitud fuese rechazada, será informado al afiliado dentro de 3 días siguientes mediante carta certificada, a menos que solicite expresamente que desea recibir la información de forma distinta. Con todo, la Circular N.º 533 señala que se mantendrán en la carpeta individual del afiliado la documentación acreditativa de los requisitos exigidos por la ley para acceder a la devolución de sus fondos previsionales y los comprobantes de dicha devolución, para efectos de la fiscalización que efectúa la Superintendencia.

Cabe precisar que con fecha 17 de marzo de 2003 la Superintendencia de AFP emite la Circular N.º 1.253 que establece modificaciones a la Circular N.º 553, específicamente, agrega un apartado N.º 3, que consta de 8 numerales (a-h), y que dicen relación con la afectación a tributación del impuesto a la renta de retiros de los recursos originados en cotizaciones obligatorias, cotizaciones voluntarias y/o depósitos convenidos, efectuados por el técnico extranjero, y a su vez, regula el procedimiento de devolución de fondos previsionales que debe seguir la AFP para determinar el monto a devolver a los trabajadores. Sin embargo, esta Circular queda derogada por la Circular N.º 1.295 de 19 de mayo de 2004, que es dictada por el mismo organismo.

Esta Circular N.º 1.295 de 19 de mayo de 2004, además de derogar la N.º 1.253, agrega un nuevo núm. 3 a la Circular N.º 553, donde imparte las instrucciones a las AFP para la devolución de los fondos previsionales originados en cotizaciones obligatorias, depósitos convenidos y cotizaciones voluntarias, efectuados por trabajadores técnicos extranjeros que cumplan con los requisitos establecidos en el art. 1 de la Ley N.º 18.156, incluidos los incrementos por concepto de rentabilidad ganada, cuyas solicitudes sean aceptadas. Para ello, este numeral 3 se subdivide, estableciéndose en el numeral 3.1 los retiros de los recursos originados en cotizaciones obligatorias y depósitos convenidos; y el 3.2 los originados por las cotizaciones voluntarias.

En cuanto a los retiros de recursos originados en cotizaciones obligatorias y depósitos convenidos (numeral 3.1), se establece que se encontraran afectos a la tributación del art. 42, N.º 1, de la Ley sobre Impuesto a la Renta y para tal efecto la devolución se considerará como una remuneración normal percibida por el trabajador extranjero en la fecha de su devolución. Se dispone que serán las AFP (como entidades pagadoras de las rentas) las obligadas a retener el impuesto único de segunda categoría que afecte a tales retiros, de acuerdo con la escala de tasas del art. 43, N.º 1 de la citada ley, que esté vigente a la fecha de pago de los respectivos recursos.

Para determinar la cantidad de dinero a devolver al trabajador técnico extranjero las AFP deberán determinar el monto en pesos de los recursos que registra en cada una de sus cuentas personales, rebajando la comisión porcentual por administración de ahorro previsional voluntario, de acuerdo con lo dispuesto en el N.º 25, del Capítulo VI de la Circular N.º 1.220. Para ello, deberán totalizar los montos y afectarlos con el impuesto único de segunda categoría vigente a la fecha del pago de los respectivos montos, y el cargo se efectuará en las cuentas personales (Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Obligatorias y Cuenta de Capitalización Individual de Depósitos Convenidos) donde se registren recursos sujetos a devolución.<sup>151</sup> El pago por el monto neto del retiro, es decir, monto de los recursos sujetos a devolución menos el impuesto deducido, deberá efectuarse con cheque nominativo.

Por su parte, el numeral 3.2 regula los retiros de recursos originados en cotizaciones voluntarias -efectuadas por los técnicos extranjeros a contar del 1 de marzo de 2022, o por las cotizaciones voluntarias enteradas con anterioridad a la fecha antes indicada si se hubiesen acogido al art. 5º transitorio de la Ley N.º 19.768- quedarán sujetos al tratamiento tributario contenido en el N.º 3 del art. 42 bis de la Ley sobre Impuesto a la Renta, lo cual significa que la AFP deberá practicar una retención de impuesto con tasa del 15%. Por ende, el monto a devolver corresponderá al saldo en cuotas convertido a pesos que registre en la cuenta de mayor Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Voluntarias de cada tipo de fondo, menos la comisión porcentual devengada por su administración y la retención del impuesto.

---

<sup>151</sup> . Circular N.º 1.295, Numeral 3.1.e., Superintendencia de AFP, Emitida el 19 de mayo de 2004, Chile, Consultado el 17 de junio de 2022, <https://www.spensiones.cl/apps/GetFile.php?id=001&namefile=CAFP1295.pdf>. El monto total del impuesto determinado deberá ser rebajado del Tipo de Fondo cuya sumatoria de saldos en pesos sea mayor, partiendo desde los mayores saldos vigentes; ante sumatoria de saldos iguales, se rebajará del Tipo de Fondo de menor riesgo relativo y en la eventualidad que la sumatoria de saldos sea inferior al impuesto determinado, el faltante se rebajará de los restantes Tipos de Fondos, a partir del de menor riesgo relativo y los mayores saldos vigentes.

Finalmente, se les instruye a las AFP que deberán retener y enterar en arcas fiscales los impuestos determinados para las cotizaciones obligatorias, voluntarias y los depósitos convenidos.

En este mismo orden de ideas, cabe tener presente el Oficio Ordinario N.º 2.758 de 25 de julio de 2022, emitido por el SII, en el cual se establece el tratamiento tributario de los retiros de cotizaciones previsionales que hagan los trabajadores extranjeros de las AFP, en virtud de la Ley N.º 18.156.

Este oficio contempla las dos situaciones que faculta esta Ley. La primera de ellas es la referida a la exención de cotizar en Chile; en este caso el trabajador efectuará el pago de sus cotizaciones previsionales en el extranjero. A este respecto, el SII mediante la Circular N.º 54, de 17 de diciembre de 1982, fija los alcances tributarios referentes a las cotizaciones previsionales de los técnicos extranjeros y de las empresas que los contraten, y señala que (en concordancia con el art. 2 de la Ley N.º 18.156) las sumas destinadas a financiar las prestaciones que les otorga el régimen de seguridad social al que los trabajadores opten por mantenerse afectos en el extranjero, no serán consideradas rentas para ningún efecto en Chile hasta por el monto tope que indica la ley (60 UF), y tales cantidades no estarán afectas en ningún caso, a las disposiciones contenidas en la Ley de la Renta. Este oficio, establece que los desembolsos por dichos conceptos tendrán los siguientes tratamientos tributarios:

1. Los pagos que el personal técnico efectúa en el exterior por concepto de imposiciones previsionales, hasta por el monto tope que señala la ley, no constituyen renta para los efectos tributarios, y por ende, tales sumas no deben considerarse como base imponible de las remuneraciones que correspondan a dicho personal.
2. De igual modo, aquellas cantidades que las empresas deben enterar como aporte previsional de su cargo, no constituyen renta y, por consiguiente, dichas sumas para los fines tributarios no deben estimarse como una mayor remuneración del trabajador por la prestación de sus servicios personales.

Con todo, se precisa que el límite de las cotizaciones previsionales, tributariamente, comprenden en conjunto a aquellas de cargo de la empresa como las que correspondan al trabajador. En consecuencia, concluye el referido instructivo que las cantidades que sobrepasen el tope antes señalado, como también aquellas sumas que no correspondan a los conceptos ya referidos, no se benefician con la exención tributaria aludida, constituyendo, por lo tanto, renta para todos los efectos tributarios.

La segunda situación planteada en este Oficio, es la devolución de los fondos previsionales que los trabajadores técnicos extranjeros hubieren depositado en una AFP. Este procedimiento se encuentra regulado por la Circular N.º 533 de esa entidad, y que le permite al trabajador técnico extranjero retirar la totalidad de los fondos que registre en la AFP, ya sea que estos fondos provengan de cotizaciones obligatorias, cotizaciones voluntarias o depósitos convenidos con el empleador.

En tanto, el pronunciamiento del SII en este Oficio, es en orden al tratamiento tributario que tendrían tanto las cotizaciones previsionales obligatorias como los depósitos convenidos. En concreto, cuando el trabajador técnico extranjero en el ejercicio del derecho establecido en el art. 7 de la Ley N.º 18.156, retira sus fondos previsionales, sin que dichos fondos se destinen a pagos de cotizaciones previsionales en el extranjero.

Ahora bien, considerando que las cotizaciones y depósitos convenidos establecidos en los artículos 17, 17 bis y 18 del D.L. N.º 3.500, no forman parte de la base imponible del impuesto, es decir, no constituyen remuneración para ningún efecto legal y no se consideran renta para los fines tributarios. Su devolución total, incluidos los incrementos por concepto de rentabilidad ganada que puedan comprender, se afectan con el impuesto único de segunda categoría de los artículos 42 N.º 1 y 43 N.º 1 de la Ley de la Renta, precisamente porque al ser enterados en la AFP no quedaron afectados con dicho tributo.

### **2.4.3. Jurisprudencia**

En torno a las sentencias emanadas de los Tribunales de Justicia de Chile es posible afirmar que son escasos los casos en que se han judicializado estos conflictos por temas de devolución de fondos de pensiones de los trabajadores técnicos extranjeros. A pesar de ello, es posible encontrar dos sentencias de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, que serán analizadas a continuación:

#### **2.4.3.1. Sentencia Rol Protección N.º 45645-2012**

En este sentido, la jurisprudencia se ha pronunciado respecto al derecho de propiedad de los fondos de pensión de los trabajadores migrantes en la sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago de 24 de junio de 2013, Rol Protección N.º 45645-2012<sup>152</sup>, que resuelve una acción constitucional incoada por un trabajador

---

<sup>152</sup> . Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, Rol protección N.º 45645-2012, de 24 de junio de 2013, Chile, Consultado el 13 de enero de 2023, <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#modalDetalleApelaciones> .

técnico extranjero en contra de la AFP Hábitat S.A., aduciendo que la recurrida no le devolvió sus fondos de pensiones acumulados y que son de su propiedad.

En efecto, el recurrente alega que los fondos acumulados corresponden a cotizaciones enteradas entre el 26 de noviembre de 1992 y el 11 de mayo de 1994, equivalentes a la suma de \$ 6.052.039 pesos chilenos. Agrega que luego el actor decide volver a Argentina, país en el cual se encontraba afiliado al régimen de seguridad social.

Posteriormente, en el año 2008 dicho trabajador intenta recuperar los fondos acumulados, sin embargo, la AFP se niega a ello y le solicita que acompañe una copia del contrato de trabajo en Chile, el contrato de trabajo no se logró acreditar, pero sí el finiquito de su relación laboral en Chile.

El Tribunal de Alzada, considerando que se cumplen con todos los requisitos exigidos por la Ley N.º 18.156, decide acoger el recurso y ordena que se efectúe la devolución de los fondos previsionales que mantiene en su poder la AFP, fundándose en el derecho de propiedad que tendría el trabajador técnico extranjero sobre aquellos fondos, por lo que su retención y la administración según el parecer de la AFP conlleva una vulneración de dicho derecho fundamental. Indica, además, que la no existencia de contrato de trabajo no puede ser una limitante, cuando existe un finiquito, para que la AFP cumpla con su obligación de restituir los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual del afiliado.

Paralelamente al caso en estudio, cabe subrayar que no es frecuente que se establezcan acciones constitucionales por retiro de fondos de pensión mediante cumplimiento de los requisitos de la Ley N.º 18.156, y más aún, es particular el hecho de otorgar valor probatorio a un finiquito.

Ante el cuestionamiento sobre si los técnicos extranjeros poseen los mismos derechos que el resto de los afiliados sobre sus fondos en las AFP, Arellano Ortiz<sup>153</sup> señala que una primera aproximación llevaría a señalar que los técnicos extranjeros se encuentran en una situación privilegiada. Ello debido a que pueden hacer el retiro de los fondos; sin embargo, esta situación más favorable en opinión del autor es solo aparente.

Adicionalmente, señala que, aunque este tipo de reglamentación se encuentra acorde a las regulaciones internacionales, puede resultar perjudicial para los trabajadores migrantes. Este fallo y la reglamentación existente hacen notar la existencia de un derecho de propiedad sobre los fondos, distinto al que tienen el común

---

<sup>153</sup> . Pablo Arellano Ortiz, "Propiedad sobre los fondos de pensiones y continuidad de las prestaciones para los trabajadores técnicos extranjeros," *Revista Ius et Praxis* 19, núm. 2 (2013): 509, doi: 10.4067/S0718-00122013000200018.

de los afiliados, ya que los técnicos extranjeros pueden retirar los fondos antes de la edad para jubilar, sin que esto implique que utilizarán dicho dinero para incrementar el monto de su pensión.

En este último aspecto difieren los autores, en tanto Andrade Trujillo y Caamaño Gutiérrez<sup>154</sup> consideran que no se trata de una especie de derecho propiedad distinta a uno u otro caso, sino que es el mismo derecho de propiedad sobre los fondos de pensiones, en que una de las hipótesis se encuentra revestida de la atribución para retirar dicho fondo, particularmente en el caso de los trabajadores migrantes técnicos, y en la otra hipótesis no cuenta con dicha atribución, que es el caso de los nacionales y trabajadores migrantes no técnicos.

Esto nos presenta la interrogante: ¿por qué esta atribución de ejercicio del derecho de propiedad solo se encuentra prevista para los trabajadores migrantes técnicos y no es posible aplicarla a los trabajadores migrantes que, no siendo técnicos, se sitúan en la misma hipótesis de querer volver a su país y recuperar los fondos que acumularon en Chile?

#### **2.4.3.2. Sentencia Rol Protección N.º 14737-2017**

Otro fallo relevante, que sienta precedentes en esta materia, puesto que avanza hacia la ampliación de la protección que otorga la Ley N.º 18.156, es la sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago de 2 de junio de 2017, Rol Protección N.º 14737-2017<sup>155</sup>. En ella, la Corte resuelve una acción de protección interpuesta por un trabajador técnico extranjero que se desempeñaba en un organismo público en contra de la AFP Planvital S.A. que le niega el retiro de fondos de pensión enterados, fundamentándose en que ello conculcaría su derecho de propiedad e igualdad ante la ley.

Sin perjuicio de que dicha sentencia termina rechazando la acción incoada, en atención a que no se lograron acreditar los requisitos de afiliación y mantención a un régimen previsional extranjero, resulta interesante destacar que la Corte señala que no existen razones suficientes para excluir del beneficio de retiro de fondos a trabajadores extranjeros que se rigen por estatutos especiales.

---

<sup>154</sup> . Sebastián Andrade Trujillo y José Luis Caamaño Gutiérrez, “Discriminación a los trabajadores inmigrantes no técnicos”, en *Discriminación en la legislación social chilena*, ed. Por Pablo Arellano Ortíz (Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso Pontifica Universidad Católica de Valparaíso, 2018), 260-61.

<sup>155</sup> . Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, Rol protección N.º 14737-2017, de 02 de junio de 2017, Chile, Consultada el 13 de enero de 2023, <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#modalDetalleApelaciones> .

Es más, la Corte en su razonamiento parece aceptar la tesis de que el derecho a devolución de fondos previsionales corresponde a todos los trabajadores extranjeros que coticen en el régimen previsional privado, sin distinción alguna, bastándole acreditar los requisitos del art. 1 de la Ley, independientemente de la naturaleza jurídica del vínculo laboral que el trabajador tenga con su empleador.

Finalmente, es dable señalar que el presente fallo es interesante en atención a que, además de ser uno de los pocos casos en los cuales se ha interpuesto una acción en contra de una AFP por negación a la devolución de los fondos previsionales. Constituye un antecedente hacia el reconocimiento de un derecho de devolución sin distinción alguna, al menos entre extranjeros, amparado en los derechos de igualdad ante la ley y de propiedad.

#### **2.4.4. Críticas al funcionamiento de la Ley N.º 18.156 sobre las y los trabajadores técnicos extranjeros**

En este apartado, se reflexionará de manera crítica sobre el tratamiento que se da a las y los trabajadores técnicos extranjeros y que les otorga el ordenamiento jurídico chileno. Para ello se han agrupado en cuatro diferentes tópicos las temáticas a revisar detalladas a continuación:

##### **2.4.4.1. Criterio 1: Historia de la Ley N.º 18.156**

En cuanto a los antecedentes históricos de este cuerpo normativo, es preciso indicar que no existen documentos que contemplen la historia fidedigna de la ley y que permitan profundizar en las discusiones que se dieron lugar durante su tramitación. Ello es debido a que su publicación coincide con el periodo de régimen militar<sup>156</sup> época en la cual los registros de las discusiones de las normas son muy escasos o nulos, como sucede en este caso particular. Sin embargo, se pueden esgrimir posibles argumentos.

Por una parte, puede inferirse que existió un interés en fomentar el ingreso al país de trabajadores cualificados y que con tal propósito se les otorgara un tratamiento de privilegio, exceptuándose de la obligación de cotizar. La flexibilidad que se les otorga mediante esta Ley, sería atractiva para invitar a cierto tipo de trabajadores que evidencien un alto nivel educacional y así ingresen a trabajar al país; antecedente que

---

<sup>156</sup> . Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), “Periodo 1973-1990”, Historia Política, BCN, Consultado el 28 de noviembre de 2022, [https://www.bcn.cl/historiapolitica/hitos\\_periodo/detalle\\_periodo.html?per=1973-1990](https://www.bcn.cl/historiapolitica/hitos_periodo/detalle_periodo.html?per=1973-1990) . Este período abarca desde el golpe militar del 11 de septiembre de 1973, hasta el 11 de marzo de 1990, fecha en que asume Patricio Aylwin Azócar, presidente que inaugura la transición democrática.



se logra confirmar, según Andrade y Caamaño,<sup>157</sup> con “los datos estadísticos entregados por la Cepal, los que concluyen que el 79% de los migrantes que llegan a Chile son personas calificadas con más de 10 años de formación académica”. Asimismo, revelan que aun cuando no pueda establecerse una conexión directa, entre el elevado porcentaje de migrantes altamente calificados que ingresan al país, frente a la diferencia de trato establecida por esta legislación; resulta indudable que existe una coincidencia interesante a tener en cuenta.

Con todo, esta exención en su faz contraria, constituye un desincentivo para el ingreso al país de migrantes no técnicos que deseen trabajar temporalmente en Chile. Y es que, una vez que ellos decidan regresar a su país de origen, no podrán optar a retirar sus fondos de pensión acumulados en Chile, pudiendo solo contabilizar los años de cotización cuando haya un convenio que así lo permita. Pero en ningún caso permitirán la portabilidad de los fondos de un país a otro (salvo en el caso de Perú en donde existe un convenio internacional que permite portar los montos cotizados y depositarlos en el sistema de otro país). Esta situación constituye una grave vulneración a la protección efectiva del derecho humano a la seguridad social.

Por lo anterior, es posible inferir que esta norma a favor de un sector tan pequeño es la expresión de un desinterés por parte del Estado en querer fomentar la migración.

Asimismo, la norma se dictó en pleno contexto de crisis económica que sufrió toda la región y particularmente Chile en el año 1982. Chile fue uno de los países más afectados por la gran depresión, por lo que se habría visto mermada la inversión en actividades productivas por tal motivo podría parecer razonable el importar mano de obra calificada a un menor costo. Por otro lado, los índices de escolaridad en el país durante las décadas mencionadas eran muy bajos respecto a la actualidad. En la época de los años setenta el nivel de escolaridad anual era de 4,5 años promedio, luego en los ochenta se experimenta un alza a 7,6 años promedio.<sup>158</sup> A este antecedente se debe sumar que en el mismo tiempo Chile fue uno de los tres países con mayores índices de éxodo de profesionales en la región,<sup>159</sup> todo lo cual podría explicar la necesidad por atraer profesionales extranjeros en este contexto en particular.

---

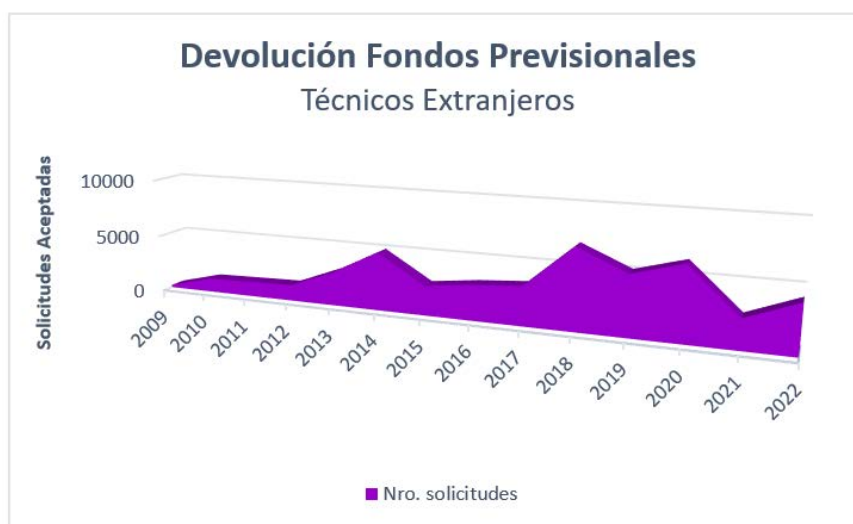
<sup>157</sup> . Andrade Trujillo y Caamaño Gutiérrez, *Discriminación a los trabajadores inmigrantes no técnicos*, 258.

<sup>158</sup> . Andrés Bernasconi y Fernando Rojas, “Informe sobre educación superior en Chile: 1980-2003”, en *Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: IESALC, 2003), 14, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140395> .

<sup>159</sup> . Jorge Martínez Pizarro, “La migración de mano de obra calificada dentro de América Latina”, en *Programa de Maestría en Población y Desarrollo* (Santiago de Chile, Sede de la CEPAL Conferencias y Reuniones, 1988), 65, <https://hdl.handle.net/11362/20957> .

Para conocer con mayor profundidad cómo ha sido el comportamiento en relación con los requerimientos y uso de esta ley, se realizará un análisis sobre las solicitudes que se han aceptado a través de los años por las AFP, otorgándose a los técnicos extranjeros la posibilidad de devolver sus fondos previsionales acumulados en sus cuentas de capitalización individual, lo cual será presentado en el siguiente gráfico.

Gráfico 5: Número de solicitudes aceptadas por devolución de fondos previsionales de técnicos extranjeros, por año.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>160</sup>

El plano anterior demuestra el volumen de devoluciones realizadas por las AFP, a través de esta ley durante los últimos 14 años. Al inicio del registro se puede observar un bajo nivel de solicitudes aceptadas. No obstante, entre los años 2010 a 2012 se vislumbra un crecimiento constante de alrededor de 1.300 tramitaciones promedio por cada año, experimentando un aumento al doble durante el año 2013, y un incremento explosivo en 2014, alcanzando un total de 4.996 solicitudes aceptadas por devolución de fondos previsionales. En los tres años posteriores este ritmo comienza a descender, tramitando un número de alrededor de 2.990 requerimientos promedio por año, sin embargo, el año 2018 vuelve a experimentar un alza significativa con 6.917 requerimientos aprobados, cayendo esta cifra abruptamente en el año 2021, y recuperando en parte su nivel a partir de este año.

#### 2.4.4.2. Criterio 2: Gestión de las AFP

Conviene enfatizar en el hecho de que un trabajador extranjero puede enterar cotizaciones previsionales en una AFP, y solicitar en su momento, sin expresión de causa

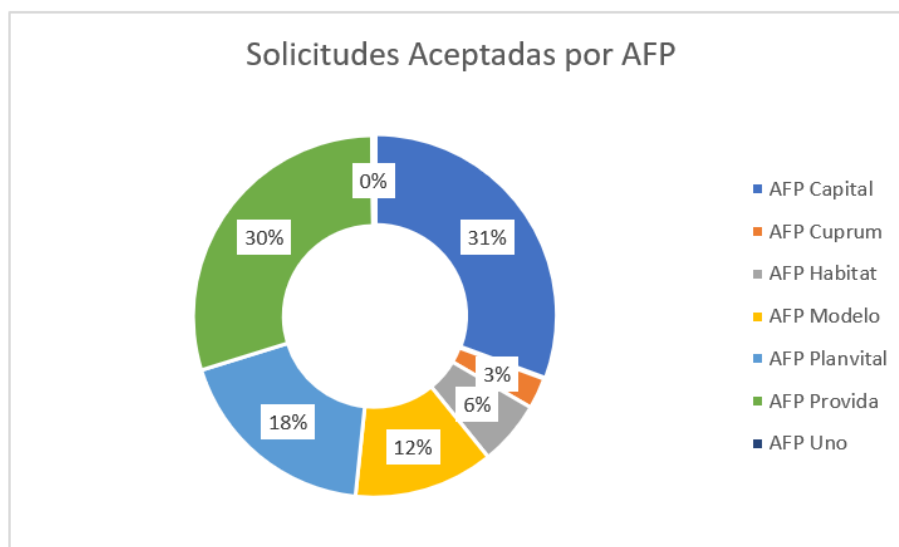
<sup>160</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, Superintendencia de Pensiones (SP), Emitido el 18 de noviembre de 2022, Chile.

la devolución de los fondos depositados en tales entidades; esto sin que la disposición legal en comento exija que dichas sumas se destinen al pago de cotizaciones previsionales en el extranjero, toda vez que la ley no señala nada al respecto.

Por consiguiente, es relevante identificar el número de solicitudes aceptadas por las AFP, mediante ley de técnicos extranjeros, que otorgan al trabajador o trabajadora técnica la posibilidad de retirar o hacer efectiva la de devolución de sus fondos de pensiones depositados en sus cuentas individuales de capitalización individual.

A este respecto, las cifras entregadas por la SP dan cuenta que desde el año 2009 hasta la actualidad se han reintegrado 46.060 requerimientos recibidos, sin embargo, no todas las administradoras del sistema previsional comparten la misma distribución. En atención a lo cual, en el Gráfico N.º 6 se puede observar en términos de porcentaje, cuáles son las principales entidades que han gestionado devoluciones de fondos previsionales por ley de técnicos extranjeros. Destaca la representación de dos asociaciones en particular que concentran el 61% de las solicitudes aceptadas. Por un lado, se encuentra la AFP Capital con un 31% de casos tramitados, y por otro, está la AFP Provida con un 30% de ocurrencias restantes.

Gráfico 6: Porcentaje de solicitudes aceptadas por AFP.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>161</sup>

Si bien existe una hipótesis acerca de que estos técnicos se devuelven a sus países de origen, no verificándose el riesgo de vejez en Chile, de ser correcta esta presunción, haría injustificable la retención de sus fondos por parte de la AFP. Sobre todo, considerando que estos fueron incorporados para satisfacer el riesgo de vejez en

<sup>161</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.

Chile y el regreso de este tipo de trabajadores a su ciudad de procedencia (país de origen) estaba previamente considerado.

Bajo la premisa de este hecho, surge la siguiente interrogante que en cierto sentido da forma a esta investigación, ¿por qué no permitir que el mismo estatuto que rige a los trabajadores técnicos extranjeros, también pueda ser aplicado en los trabajadores migrantes no técnicos?. Ello en atención a que ambos grupos se encuentren en igualdad de condiciones - ante a la situación de querer retornar a los países en que se encuentran afiliados al sistema de seguridad social- y puedan llevarse sus ahorros previsionales enterados en Chile para dar cobertura a sus contingencias sociales en materia de pensiones.

#### **2.4.4.3. Criterio 3: Normativa internacional**

Con el objetivo de buscar mecanismos que permitan la continuidad de prestaciones para la seguridad social de los trabajadores migrantes y sus familias, se han adoptado diferentes medidas a nivel internacional.

Dentro de la normativa internacional destaca la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares,<sup>162</sup> que constituye el principal instrumento en materia de derechos humanos para los trabajadores migrantes y sus familias. Este instrumento contiene disposiciones específicas relativas a las prestaciones de seguridad social, en el art. 27 se señala que:

*1. Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables. Las autoridades competentes del Estado de origen y del Estado de empleo podrán tomar en cualquier momento las disposiciones necesarias para determinar las modalidades de aplicación de esta norma.*

*2. Cuando la legislación aplicable no permita que los trabajadores migratorios o sus familiares gocen de alguna prestación, el Estado de que se trate, sobre la base del trato otorgado a los nacionales que estuvieren en situación similar, considerará la posibilidad de reembolsarles el monto de las contribuciones que hubieren aportado en relación con esas prestaciones.*

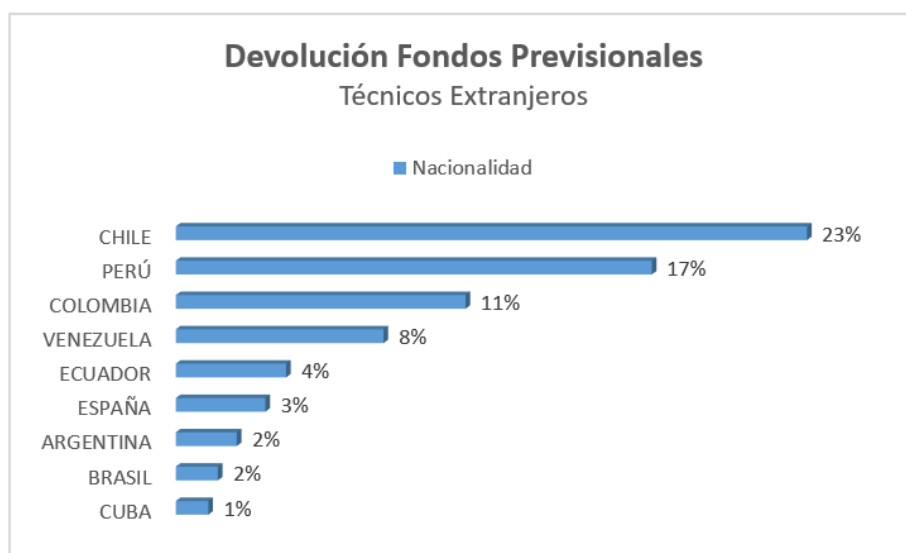
---

<sup>162</sup> . Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Resolución 45/158, Adoptado el 18 de diciembre de 1990, Suiza, Consultado el 14 de enero de 2023, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>. Esta convención fue firmada por Chile el 24 de septiembre de 1993 y ratificada el 21 marzo de 2005.

En conformidad al precepto citado, específicamente en el núm. 2, se colige que los sistemas de seguridad social eventualmente podrían devolver al trabajador migrante los montos aportados, en virtud de la igualdad de trato con el nacional con el objetivo que se encuentren en igualdad de condiciones. Empero, el problema con la legislación chilena es que ella no permite a los nacionales retirar los fondos de pensiones antes de su jubilación, es por ello por lo que se habla de que la ley de técnicos extranjeros contempla una medida en favor del migrante, un privilegio, pero solo para los técnicos extranjero.

En materia de análisis cabe considerar la nacionalidad de los trabajadores extranjeros técnicos, que solicitan la devolución de sus fondos de pensiones para luego retornar a sus países de origen. Datos emanados de la SP dan cuenta de la siguiente información presentada en el gráfico N.º 7.

Gráfico 7: Nacionalidad de los trabajadores técnicos.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>163</sup>

En general, de un listado de 76 países distintos, se puede advertir que el 70% de los casos, cuyas solicitudes fueron aceptadas para la devolución de fondos previsionales por esta ley, se congregan en nueve naciones en total. Sin embargo, el 50% de estas mismas admisiones se encuentran concentradas en los nacionales de Chile, Perú y Colombia. Desafortunadamente dentro de los mismos antecedentes, existe una pérdida de un 24% de información, en la que principalmente no se logra reconocer el nombre del país al cual corresponde la tramitación registrada.

<sup>163</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.

En un ámbito llamativo, resulta particular el hecho de que la mayor cantidad de solicitudes, que fueron aprobadas para la devolución de fondos de pensiones, correspondan a personas de nacionalidad chilena. Como se ha mencionado anteriormente, el origen de esta ley tiene relación con atraer al país personal técnico extranjero calificado, que se encuentre afiliado a un régimen de seguridad social foráneo, y que pueda cumplir las labores encomendadas por un plazo determinado, para luego retornar a su zona de origen sin generar un vacío en sus ahorros previsionales. Consultado este hecho a la SP, no se logró obtener respuesta.

Por consiguiente, entre las naciones que mayor presencia tienen, en relación con la restitución de fondos previsionales por concepto de aplicación de la ley de técnicos extranjeros, exceptuando Chile, son los nacionales de: Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador, España, Argentina, Brasil y Cuba en orden descendente.

#### **2.4.4.4. Criterio 4: Tratamiento desigual**

Según los autores Andrade Trujillo y Caamaño Gutiérrez, la presente ley evidencia un trato discriminatorio, en cuanto otorga un tratamiento desigual entre sujetos que se encuentran en la misma situación jurídica. Afirman, que la actual legislación otorga un privilegio, consistente en la posibilidad de retirar los fondos de pensión a los trabajadores extranjeros técnicos, que se encuentra vedada para los trabajadores migrantes no técnicos, y que se encuentran en la misma situación de querer retornar a su país de origen, deseando recuperar sus fondos previsionales acumulados en Chile.

Fundamentan sus argumentos en la aplicación extensiva del principio de igualdad de trato y no discriminación, puesto que la igualdad de trato ha de darse entre trabajadores migrantes que desempeñan sus funciones en Chile bajo condiciones similares. No obstante, este principio se utiliza generalmente para evitar el trato discriminatorio entre extranjeros y nacionales; en este caso en particular, el trato discriminatorio afecta al grupo genérico colectivo de trabajadores extranjeros formales que cotizan en Chile. La norma impone un criterio de tecnicidad que distingue dentro de este colectivo a los trabajadores calificados como técnicos, a quienes se le otorga la posibilidad de retirar sus fondos cuando decidan regresar a su país presentadas ciertas condiciones; en contraposición con los que ocurre con los trabajadores que no califican como técnicos, quienes no tienen esta posibilidad.

La situación de discriminación se acrecienta en los casos de los trabajadores extranjeros que no poseen título técnico, puesto que tienen vedada la posibilidad de retirar sus fondos de pensiones. Desde la posición de Andrade y Caamaño *“en el evento de acceder a las prestaciones de vejez en otro país todo el monto cotizado en Chile*

*terminará incorporándose al patrimonio de la AFP, adueñándose dicha institución de dineros que, en principio, solo debería retener y administrar”.*<sup>164</sup>

En este sentido, afirman los autores que las AFP tendrían un interés en que los trabajadores migrantes no retiraran el saldo acumulado en las cuentas de capitalización individual por diferentes motivos, sea porque le corresponde cobrar una comisión por la administración de los fondos de pensiones, como porque en caso de que el trabajador migrante decida pensionarse en otro país, lo acumulado por concepto de cotización quedará retenido por parte de la AFP, con las consecuencias que ello generaría pudiendo rentabilizar con los montos y contar con este dinero en su patrimonio de forma constante y por tiempo indefinido.

En consecuencia, es el criterio de transitoriedad el que le otorga sentido al retiro de fondos y permite ejercer el derecho de propiedad para aquellos trabajadores extranjeros que gozan de la calidad de técnicos, que cotizaron en Chile y deseen volver a su país. Como se ha dicho, la no verificación en Chile del riesgo de vejez por parte de estos trabajadores torna injustificable la retención de sus dineros acumulados en las cuentas de capitalización individual de la AFP de su elección. Por ende, es su regreso o retorno al país de origen el hecho que justifica la desaplicación de la restricción sobre el derecho de propiedad que se tienen sobre los fondos de pensión, y prohíbe su retiro anticipado para los trabajadores nacionales y los extranjeros no técnicos. En este orden de ideas, establecer como criterio la calificación técnica para limitar su retiro anticipado no parece tener una justificación razonable en la actualidad.

En este sentido, parece importante destacar que desde el año 2009 hasta el pasado mes de septiembre del año 2022, se aprobaron en total 46.060 solicitudes de devolución de fondos previsionales a trabajadores técnicos extranjeros en Chile. Entre ellas se puede encontrar una marcada diferencia por sexos, debido a que, en el universo total de peticiones, el 66% de estos requerimientos es realizado y devengado para hombres, y el 34% para mujeres.

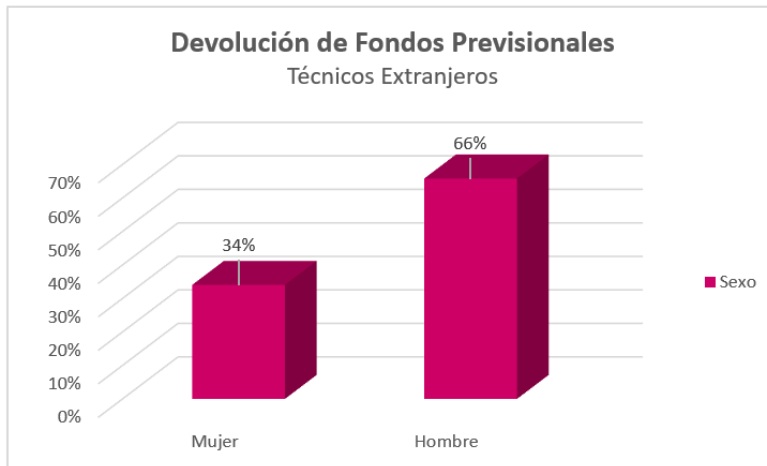
Este hecho, no solo demuestra la desventaja presente en la población femenina en materia de ingreso al empleo, sino que, además, al ser esta una ley originada para trabajadores cualificados es que se devela la inequidad subyacente, entre hombres y mujeres, en torno al nivel educacional y los grados de especialización que cada uno mantiene.

---

<sup>164</sup> . Arellano Ortiz, “Propiedad sobre los fondos de pensiones y continuidad de las prestaciones para los trabajadores técnicos extranjeros”, 250-60.

En consecuencia, el gráfico N.º 8 demuestra la diferencia extendida, en cuanto a, la aprobación y devolución de fondos previsionales acumulados por ambos sexos.

*Gráfico 8: Sexo del total de solicitudes aceptadas por devolución de fondos previsionales de técnicos extranjeros.*



*Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>165</sup>*

Finalmente, es necesario tener presente que la migración no sigue las pautas tradicionales de un país de origen a otro de destino, sino que hoy se habla de migraciones circulares, por lo tanto, los desafíos con relación a la afiliación en los sistemas de seguridad social son cada vez más crecientes. Muy a pesar de que cada año existe una menor distancia entre el número de mujeres y hombres que se movilizan entre las fronteras, lo cierto es que las inequidades en cuanto a adhesión y empleo siguen persistiendo.

<sup>165</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.



**CAPÍTULO 3:**  
**CONVENIOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE**

### 3.1. Introducción

En el presente capítulo, se profundizará en la revisión y análisis de los convenios internacionales de seguridad social, tanto bilaterales como multilaterales vigentes en Chile.

Para abordar el estudio de la normativa internacional, se comenzará por realizar un análisis exhaustivo a los convenios de seguridad social para generar a modo explicativo y según su estudio, una sistematización de su estructura interna. Asimismo, identificar su clasificación, características particulares y generales, principios orientativos, los principales beneficios que otorgan y las personas beneficiarias de los 28 convenios. También, se indicarán los convenios que se encuentran en negociación.

Seguidamente se considerarán las modalidades por las cuales son pagadas las pensiones en Chile, dada la aplicación de estos convenios. Para este caso existen dos formas de realizarlas. Por un lado, se distingue entre las transferencias de pensiones que son pagadas por el antiguo sistema previsional (IPS), mientras que, por otro lado, se encuentran aquellas pensiones pagadas por el nuevo sistema implementado (AFP).

Para revelar las características de las pensiones pagadas por convenios internacionales, se realizará un análisis de estadística descriptiva, aplicado a todos los años registrados, visualizando tales antecedentes por tipo de pensión solicitada, número de solicitudes y montos en dinero transferidos a los diferentes países.

Posteriormente, se revisará el caso particular del Convenio de seguridad social entre Chile y Perú, puesto que al tener ambos países un sistema de capitalización individual, es posible la transferencia de los fondos de pensiones de los trabajadores desde una parte contratante a la otra con rapidez y agilidad. Además, de ser el primer Convenio que permite a las personas trabajadoras transferir el saldo acumulado en sus cuentas de capitalización individual de un Estado a otro.

En este contexto, se revisará el procedimiento que establece dicho Convenio para la portabilidad de los fondos de pensión entre ambos países y se evidenciarán las estadísticas de aplicación, referentes al número de solicitudes de transferencia que se realizan tanto en Chile como en Perú. Así como a las transferencias efectivamente recepcionadas y enviadas entre ambos países, desglosándolas por años, número de solicitudes, monto, edad y sexo.

Asimismo, se observarán las buenas prácticas y la experiencia que propone este Convenio en torno a la replicación del proceso de portabilidad de fondos de pensión hacia otros Estados. Indicando las posibilidades de mejorar algunos aspectos y

disposiciones, con el objetivo de lograr una reciprocidad mínima entre países que facilite las negociaciones exitosas en esta materia. Igualmente, se realizan algunas consideraciones sobre la posibilidad de extender este mecanismo de transferencia de fondos a otros países.

Finalmente, en relación con el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) se destacará su utilización en torno a las solicitudes recibidas en Chile desde otros Estados y las solicitudes enviadas desde Chile a otros Estados. Datos estadísticos que serán desglosados por tipo de solicitud de pensión, con la finalidad de otorgar una visión global sobre las transferencias realizadas por este tipo de convenio.

### 3.2. ASPECTOS PRELIMINARES

Para enfrentar la situación de las personas trabajadoras migrantes, el derecho de seguridad social ha recurrido a los tratados internacionales, puesto que en un mundo cada vez más interdependiente, la universalización de la cobertura de seguridad social requiere de dichos instrumentos internacionales para asegurar los derechos de los trabajadores con pleno respeto a la igualdad de trato que debe existir entre nacionales y extranjeros.

La Convención de Viena<sup>166</sup> sobre el Derecho de los Tratados define los tratados en su art. 2 (a) señalado que: *“se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”*.

En este sentido, debe recordarse que, de acuerdo el art. 11 de la misma Convención, el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado, puede manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido y que a su vez, la letra b) del citado art. 2 de la Convención, entiende por “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, el acto internacional por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

Sobre la ratificación se ha señalado que es el respectivo derecho constitucional, el que determina cuál es el órgano interno llamado a efectuar la ratificación. Generalmente tal función corresponde a los jefes de Estado, quien ordinariamente requiere la aprobación previa del Parlamento para proceder a la ratificación de ciertos tratados. Como contrapartida, la práctica internacional contemporánea ha tendido a abreviar los trámites de conclusión de un tratado. Así, el procedimiento de ratificación, precedido de una aprobación parlamentaria, no es ya exigido por las Constituciones más modernas, sino solo para determinado tipo de tratados.<sup>167</sup>

Doctrinariamente se ha definido al tratado internacional como un *“acuerdo escrito entre dos o más sujetos de Derecho Internacional destinado a producir efectos jurídicos entre las partes según las normas del Derecho Internacional, sea cual sea la*

---

<sup>166</sup> . Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, Suscrita el 23 de mayo de 1969, Viena, Consultado el 18 de junio de 2022, [https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/convencion\\_viena.pdf](https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf).

<sup>167</sup> . Edmundo Vargas Carreño, *Derecho Internacional Público: de acuerdo a las normas y prácticas que rigen en el Siglo XXI* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2007), 128-33.

*denominación que reciba*".<sup>168</sup> Se tendrá presente esta definición debido a su amplitud, pues complementa la definición de la Convención, que solo se limita a los acuerdos celebrados entre Estados.

En específico, los tratados internacionales de seguridad social pueden definirse como aquellos instrumentos jurídicos de carácter internacional, suscritos entre dos o más Estados, con la finalidad de atender las necesidades de seguridad social que enfrentan los trabajadores y las trabajadoras migrantes y sus familias, que prestan o han prestado servicio en uno más Estados Parte del Convenio. En este sentido, la presente investigación se centrará en el estudio de los tratados internacionales de seguridad social que regulan en particular el derecho a recibir pensiones de los trabajadores que han ejercido labores en diferentes países.

El sistema de tratados permite que los Estados signatarios puedan, mediante la combinación de principios propios del Derecho de los tratados con otros específicos de la seguridad social, desarrollar mecanismos de reconocimiento de los derechos adquiridos y en curso de adquisición de los trabajadores que deben prestar servicios laborales en diferentes países durante su vida activa. Además, de asegurar el pago de sus beneficios sociales independiente del Estado en que resida.

El fundamento de estos acuerdos internacionales es el de establecer normas supraestatales de continuidad previsional internacional, que resguarden el derecho de las personas trabajadoras migrantes a mantener los beneficios de seguridad social, que se encontraban en posibilidad de adquirir al salir de un determinado país, para ingresar al sistema de previsión social de otra nación.

En este sentido, se da especial protección al derecho a obtener pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, por constituir una de las prestaciones más relevantes que puede brindar a una persona el sistema de seguridad social al que esté afiliado o afiliada, y la que se ve más afectada cuando se produce una discontinuidad en el cumplimiento de los requisitos que se exigen para su apertura. Toda vez que la pérdida de aquellos que ya se tienen cumplidos para lograr su adquisición, significa un grave daño a las expectativas de generar una renta sustitutiva para el momento que se deba abandonar el mercado laboral; sea por invalidez o por ingresar a la tercera edad y que, para el caso de fallecer, queden personas que de él dependen económicamente sin prestaciones por sobrevivencia.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> . Antonio Remiro Brotóns et al., *Derecho internacional: Curso general* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2010), 183.

<sup>169</sup> . Hugo Cifuentes Lillo, "Tratados internacionales de seguridad social: Convenios bilaterales", en *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Doctrina chilena y extranjera*, ed. por Eduardo Caamaño y Rafael Pereira Lagos (Santiago de Chile: SSB Ediciones, 2012), 340.

Con este objeto, el acceso al derecho a la pensión se regula conforme a la normativa interna de cada uno de los Estados Parte, estableciendo los convenios ciertas reglas de concurrencia de cada parte para la constitución de la pensión.

En los sistemas de seguridad social basados en el reparto, esta contribución se efectúa a través de uno de los principios de los convenios de seguridad social, cual es la totalización de períodos de seguro, cotizaciones o empleo, en virtud de la cual los períodos cotizados o considerados como tales, en uno de los Estados Parte, son reconocidos en otro de los Estados, para efectos de adquirir, mantener o recuperar derechos previsionales. La totalización de períodos de seguros admite, en el evento que resulte necesario y siempre que no se superpongan, sumar los períodos acreditables en ambos o varios Estados, cuestión que le permitirá al afiliado abrir idealmente el derecho a prestaciones de seguridad social en uno, ambos o varios de los Estados Parte. No obstante, las reglas de cálculo y pago de estas prestaciones se rigen por la ley interna que resulte aplicable y solo por los períodos de seguros, cotizaciones o empleo efectivamente efectuados en el país de que se trata.

Sin embargo, esta forma de computar cotizaciones previsionales registradas en un tercer país no puede aplicarse a los sistemas de capitalización individual, en los que el derecho a la pensión no se adquiere por la acreditación de un número mínimo de años de cotizaciones, sino que por el cumplimiento de la edad para pensionarse por vejez. Pues la regla general es que las pensiones en este tipo de sistemas, se financien exclusivamente con el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual del respectivo afiliado.

No obstante lo anterior, y aunque la información de datos de afiliación o de cotizaciones en otros países pudiera no resultar relevante para el financiamiento de las prestaciones, esos tiempos de cotización o afiliación pueden ser informados al otro Estados Parte, para efectos de cumplir eventualmente los años exigidos por dicho Estado para acceder a una pensión.

Por tal razón, los convenios de seguridad social suscritos por los Estados Parte que cuentan con sistemas de capitalización individual, suelen reconocer el derecho de sus afiliados a totalizar períodos de seguro, cotizaciones o empleo para impetrar el beneficio de garantía estatal de pensión mínima. No se contemplan hasta ahora y salvo lo que se indicará a continuación, mecanismos de traspaso de fondos en tales instrumentos internacionales.

### 3.3. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONVENIOS DE SEGURIDAD SOCIAL SUSCRITOS EN CHILE

En el presente apartado, se realizará una revisión íntegra sobre los convenios internacionales de seguridad social vigentes en Chile, con el objetivo de obtener una visión general en torno a su aplicación y efectiva utilización en el transcurso de los años.

Para ello, se comenzará caracterizando los convenios de manera general, analizando su estructura interna y distinguiendo algunas particularidades y singulares de cada uno, de acuerdo a los tópicos que se revisarán a continuación.

#### 3.3.1. Convenios vigentes en Chile

Actualmente Chile cuenta con 28 convenios de seguridad social, dentro de ellos 27 son de carácter bilateral que se han ratificado con 26 países. Además, cuenta con un instrumento multilateral que ha sido suscrito por 15 Estados y que goza de aplicación efectiva en 12 naciones. Hecho que se representan en la siguiente tabla.

Tabla 7: Convenios internacionales de seguridad social vigentes en Chile.

País	Tipo de norma	Fecha publicación	Fecha suscripción	Acuerdo Modificadorio	Acuerdo Administrativo
<b>Alemania</b> <sup>170</sup>	Decreto N.º 1.378	07-01-1994	05-03-1993	NO	02-08-1995 <sup>171</sup>
<b>Argentina</b> <sup>172</sup>	Decreto N.º 164	31-12-2009	26-04-1996	SI	11-02-2010 <sup>173</sup>

<sup>170</sup> . Decreto N.º 1.378, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio sobre pensiones y su protocolo final suscrito entre los gobiernos de la República de Chile y de la República Federal de Alemania*, Publicado el 07 de enero de 1994, Chile.

<sup>171</sup> . Decreto N.º 496, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo para la ejecución del convenio sobre pensiones suscrito con el Gobierno de la República Federal de Alemania*, Publicado el 02 de agosto de 1995, Chile.

<sup>172</sup> . Decreto N.º 164, Ministerio de Relaciones Exteriores y Subsecretaría de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República de Argentina y el acuerdo modificadorio al mismo*, Publicado el 31 de diciembre de 2009, Chile.

<sup>173</sup> . Decreto N.º 2, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República Argentina*, Publicado el 11 de febrero de 2010, Chile.

<b>Australia</b> <sup>174</sup>	Decreto N.º 82	28-05-2004	25-03-2003	SI <sup>175</sup>	14-09-2004 <sup>176</sup>
<b>Austria</b> <sup>177</sup>	Decreto N.º 1.555	17-12-1999	19-06-1997	NO	11-03-2000 <sup>178</sup>
<b>Bélgica</b> <sup>179</sup>	Decreto N.º 1.553	26-11-1999	09-09-1996	NO	10-03-2000 <sup>180</sup>
<b>Brasil</b> <sup>181</sup>	Decreto N.º 1.313	19-02-1996	16-10-1993	NO	06-05-1999 <sup>182</sup>
<b>Canadá</b> <sup>183</sup>	Decreto N.º 311	29-04-1998	18-11-1996	NO	31-08-1998 <sup>184</sup>

---

<sup>174</sup> . Decreto N.º 82, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con el Gobierno de Australia*, Publicado el 28 de mayo de 2004, Chile.

<sup>175</sup> . Decreto N.º 131, Ministerio de Relaciones Exteriores y Subsecretaría de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo que modifica el convenio de seguridad social entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de Australia*, Publicado el 18 de noviembre de 2009, Chile.

<sup>176</sup> . Decreto N.º 153, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social*, Publicado el 14 de septiembre de 2004, Chile.

<sup>177</sup> . Decreto N.º 1.555, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con Austria*, Publicado el 17 de diciembre de 1999, Chile.

<sup>178</sup> . Decreto N.º 2.205, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio sobre seguridad social con Austria*, Publicado el 11 de marzo de 2000, Chile.

<sup>179</sup> . Decreto N.º 1.553, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con el Reino de Bélgica*, Publicado el 26 de noviembre de 1999, Chile.

<sup>180</sup> . Decreto N.º 2.161, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo relativo a la aplicación del convenio sobre seguridad social con el Reino de Bélgica*, Publicado el 10 de marzo de 2000, Chile.

<sup>181</sup> . Decreto N.º 1.313, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga convenio de seguridad social entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Federativa del Brasil*, Publicado el 19 de febrero de 1996, Chile.

<sup>182</sup> . Decreto N.º 239, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social con la República Federativa del Brasil*, Publicado el 06 de mayo de 1999, Chile.

<sup>183</sup> . Decreto N.º 311, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo de seguridad social con Canadá*, Publicado el 24 de abril de 1998, Chile.

<sup>184</sup> . Decreto N.º 1.041, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo con Canadá para la aplicación del convenio de seguridad social*, Publicado el 31 de agosto de 1998, Chile.



<b>Colombia</b> <sup>185</sup>	Decreto N.º 193	02-10-2008	09-12-2003	NO	08-09-2009 <sup>186</sup>
<b>Dinamarca</b> <sup>187</sup>	Decreto N.º 1.036	19-10-1995	08-03-1995	NO	22-01-1997 <sup>188</sup>
<b>Ecuador</b> <sup>189</sup>	Decreto N.º 154	01-08-2008	23-01-2006	SI	11-10-2008 <sup>190</sup>
<b>España</b> <sup>191</sup>	Decreto N.º 262	29-04-1998	28-01-1997	SI <sup>192</sup>	23-07-1998 <sup>193</sup>
<b>Estados Unidos</b> <sup>194</sup>	Decreto N.º 459	01-12-2001	16-02-2000	NO	21-02-2002 <sup>195</sup>

---

<sup>185</sup> . Decreto N.º 193, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República de Colombia*, Publicado el 02 de octubre de 2008, Chile.

<sup>186</sup> . Decreto N.º 85, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social entre las Repúblicas de Chile y de Colombia*, Publicado el 08 de septiembre de 2009, Chile.

<sup>187</sup> . Decreto N.º 1.036, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio sobre seguridad social entre la República de Chile y el Reino de Dinamarca*, Publicado el 19 de octubre de 1995, Chile.

<sup>188</sup> . Decreto N.º 1.565, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga acuerdo administrativo con Reino de Dinamarca para implementación del convenio de seguridad social*, Publicado el 22 de enero de 1997, Chile.

<sup>189</sup> . Decreto N.º 154, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República del Ecuador y el acuerdo que lo corrige*, Publicado el 01 de agosto de 2008, Chile.

<sup>190</sup> . Decreto N.º 203, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social entre las Repúblicas de Chile y del Ecuador*, Publicado el 11 de octubre de 2008, Chile.

<sup>191</sup> . Decreto N.º 262, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con España*, Publicado el 29 de abril de 1998, Chile.

<sup>192</sup> . Decreto N.º 265, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio complementario al convenio de seguridad social con el Reino de España*, Publicado el 04 de septiembre de 2006, Chile.

<sup>193</sup> . Decreto N.º 810, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo con el Reino de España para la aplicación del convenio de seguridad social*, Publicado el 23 de julio de 1998, Chile.

<sup>194</sup> . Decreto N.º 459, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga convenio sobre seguridad social con los Estados Unidos de América*, Publicado el 01 de diciembre de 2001, Chile.

<sup>195</sup> . Decreto N.º 526, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio sobre seguridad social con los Estados Unidos de América*, Publicado el 01 de diciembre de 2001, Chile.

<b>Finlandia</b> <sup>196</sup>	Decreto N.º 204	16-01-2008	07-03-1997	NO	16-01-2008
<b>Francia</b> <sup>197</sup>	Decreto N.º 430	08-09-2001	25-06-1999	NO	21-02-2002 <sup>198</sup>
<b>Países Bajos</b> <sup>199</sup>	Decreto N.º 69	20-03-1997	10-01-1996	SI <sup>200</sup>	28-05-1997 <sup>201</sup>
<b>Luxemburgo</b> <sup>202</sup>	Decreto N.º 612	25-06-1999	03-06-1997	NO	25-08-1999 <sup>203</sup>
<b>Noruega</b> <sup>204</sup>	Decreto N.º 242	06-05-1998	03-04-1997	NO	21-07-1998 <sup>205</sup>

---

<sup>196</sup> . Decreto N.º 204, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con Finlandia y su acuerdo administrativo*, Publicado el 16 de enero de 2008, Chile.

<sup>197</sup> . Decreto N.º 430, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con la República Francesa*, Publicado el 08 de septiembre de 2001, Chile.

<sup>198</sup> . Decreto N.º 478, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo para la implementación del convenio de seguridad social suscrito con la República Francesa*, Publicado el 21 de febrero de 2002, Chile.

<sup>199</sup> . Decreto N.º 69, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga convenio sobre seguridad social con el Reino de los Países Bajos*, Publicado el 20 de marzo de 1997, Chile.

<sup>200</sup> . Decreto N.º 190, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo sobre seguridad social entre la República de Chile y el Reino de los Países Bajos que modifica el convenio sobre seguridad social entre la República de Chile y el Reino de los Países Bajos*, Publicado el 19 de febrero de 2016, Chile.

<sup>201</sup> . Decreto N.º 391, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo con el Reino de los Países Bajos para la aplicación del convenio sobre seguridad social*, Publicado el 28 de mayo de 1997, Chile.

<sup>202</sup> . Decreto N.º 612, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con el Gran Ducado de Luxemburgo*, Publicado el 25 de junio de 1999, Chile.

<sup>203</sup> . Decreto N.º 1.027, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo relativo a la aplicación del convenio sobre seguridad social con el Gran Ducado de Luxemburgo*, Publicado el 25 de agosto de 1999, Chile.

<sup>204</sup> . Decreto N.º 242, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con Noruega*, Publicado el 06 de mayo de 1998, Chile.

<sup>205</sup> . Decreto N.º 702, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo con el Reino de Noruega para la implementación del convenio sobre seguridad social*, Publicado el 21 de julio de 1998, Chile.

<b>Paraguay</b> <sup>206</sup>	Decreto N.º 43	23-08-2013	07-06-2007	NO	04-06-2015 <sup>207</sup>
<b>Perú</b> <sup>208</sup>	Decreto N.º 37	29-04-2004	23-08-2002	NO	07-11-2006 <sup>209</sup>
<b>Portugal</b> <sup>210</sup>	Decreto N.º 936	19-07-2000	25-03-1999	NO	13-10-2000 <sup>211</sup>
<b>Quebec</b> <sup>212</sup>	Decreto N.º 1.865	29-01-2000	21-02-1997	NO	14-07-2000 <sup>213</sup>
<b>Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte</b> <sup>214</sup>	Decreto N.º 40	18-06-2015	13-03-2012	NO	19-02-2016 <sup>215</sup>

---

<sup>206</sup> . Decreto N.º 43, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República del Paraguay*, Publicado el 23 de agosto de 2013, Chile.

<sup>207</sup> . Decreto N.º 10, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República del Paraguay*, Publicado el 04 de junio de 2015, Chile.

<sup>208</sup> . Decreto N.º 37, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con gobierno de la República del Perú*, Publicado el 29 de abril de 2004, Chile.

<sup>209</sup> . Decreto N.º 327, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo con Perú para la implementación del convenio de seguridad social*, Publicado el 07 de noviembre de 2006, Chile.

<sup>210</sup> . Decreto N.º 936, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio sobre seguridad social con la República Portuguesa*, Publicado el 19 de julio de 2000, Chile.

<sup>211</sup> . Decreto N.º 1.225, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo con la República Portuguesa relativo a la aplicación del convenio sobre seguridad social*, Publicado el 13 de octubre de 2000, Chile.

<sup>212</sup> . Decreto N.º 1.865, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo en materia de seguridad social entre Chile y Quebec*, Publicado el 29 de enero de 2000, Chile.

<sup>213</sup> . Decreto N.º 580, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el arreglo administrativo con Quebec para la aplicación del acuerdo en materia de seguridad social*, Publicado el 14 de julio de 2000, Chile.

<sup>214</sup> . Decreto N.º 40, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, Publicado el 18 de junio de 2015, Chile.

<sup>215</sup> . Decreto N.º 175, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo de aplicación del convenio de seguridad social entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, Publicado el 19 de febrero de 2016, Chile.

<b>República Checa</b> <sup>216</sup>	Decreto N.º 285	01-03-2004	07-12-2000	NO	11-05-2004 <sup>217</sup>
<b>República de Corea</b> <sup>218</sup>	Decreto N.º 184	14-02-2017	22-04-2015	NO	08-06-2017 <sup>219</sup>
<b>Suecia</b> <sup>220</sup>	Decreto N.º 1.369	22-12-1995	13-03-1995	SI <sup>221</sup>	14-12-1996 <sup>222</sup>
<b>Suiza</b> <sup>223</sup>	Decreto N.º 241	27-04-1998	20-06-1996	NO	19-06-1998 <sup>224</sup>
<b>Uruguay</b> <sup>225</sup>	Decreto N.º 1.421	09-12-1999	01-08-1997	NO	09-09-2000 <sup>226</sup>

---

<sup>216</sup> . Decreto N.º 285, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con la República Checa*, Publicado el 01 de marzo de 2004, Chile.

<sup>217</sup> . Decreto N.º 49, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo con la República Checa para la implementación del convenio de seguridad social*, Publicado el 11 de mayo de 2004, Chile.

<sup>218</sup> . Decreto N.º 184, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo sobre seguridad social entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Corea*, Publicado el 14 de febrero de 2017, Chile.

<sup>219</sup> . Decreto N.º 48, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio sobre seguridad social entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Corea*, Publicado el 08 de junio de 2017, Chile.

<sup>220</sup> . Decreto N.º 1.369, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga convenio de seguridad social con el Reino de Suecia*, Publicado el 22 de diciembre de 1995, Chile.

<sup>221</sup> . Decreto N.º 389, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo que modifica el convenio de seguridad social con Suecia y el protocolo que modifica el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social*, Publicado el 14 de febrero de 2007, Chile.

<sup>222</sup> . Decreto N.º 1.435, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga acuerdo administrativo con Reino de Suecia para aplicación del convenio de seguridad social*, Publicado el 14 de diciembre de 1996, Chile.

<sup>223</sup> . Decreto N.º 241, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio sobre seguridad social con la Confederación Suiza*, Publicado el 27 de abril de 1998, Chile.

<sup>224</sup> . Decreto N.º 623, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo con la Confederación Suiza para la aplicación del convenio sobre seguridad social*, Publicado el 19 de junio de 1998, Chile.

<sup>225</sup> . Decreto N.º 1.421, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con la República Oriental del Uruguay*, Publicado el 09 de diciembre de 1999, Chile.

<sup>226</sup> . Decreto N.º 1.127, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo para la implementación del convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República Oriental del Uruguay*, Publicado el 09 de septiembre de 2000, Chile.

<b>Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social</b> <sup>227</sup>	Decreto N.º 76	18-11-2011	10-11-2007	NO	04-05-2012 <sup>228</sup>
--	----------------	------------	------------	----	---------------------------

Fuente: Elaboración propia con datos de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN).

### 3.3.2. Conceptualización

La Subsecretaría de Previsión Social de Chile, subraya la importancia de establecer pactos internacionales en materia de seguridad social fundamentándose en el crecimiento flujo de trabajadores migrantes, al amparo de lo señalado por la OIT: “*si todos los trabajadores migrantes vivieran juntos, formarían el quinto país más poblado de la tierra*”.<sup>229</sup> En este aspecto, define a los convenios de seguridad social como “*Instrumentos jurídicos de carácter internacional, suscritos por dos o más Estados, con la finalidad de atender las necesidades de Seguridad Social que enfrentan los trabajadores y trabajadoras migrantes, que prestan o han prestado servicios en uno, ambos o varios Estados Parte del Convenio*”.<sup>230</sup>

Los convenios de seguridad social en Chile han ido evolucionando en el tiempo. Es así como los primeros convenios corresponden a la década de 1980, donde existían tres Convenios de seguridad social con los países de Argentina (1971), España (1977) y Uruguay (1982). Estos Convenios solo se aplicaban al sistema de reparto y a algunas Ex Cajas de Previsión de Chile, administradas en la actualidad por el IPS, ex INP.

El objetivo de estos instrumentos primigenios se basaba en regular y proteger el derecho a la seguridad social de los nacionales y residentes de ambas partes, así como en otorgar reconocimiento de los derechos previsionales de la comunidad de chilenos en el exterior para, de esta forma, adecuarse a las nuevas realidades en materia socio laboral.

---

<sup>227</sup> . Decreto N.º 76, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio multilateral iberoamericano de seguridad social*, Publicado el 18 de noviembre de 2011, Chile.

<sup>228</sup> . Decreto N.º 152, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo de aplicación del convenio multilateral iberoamericano de seguridad social*, Publicado el 04 de mayo de 2012, Chile.

<sup>229</sup> . Unión Interparlamentaria, Organización Internacional del Trabajo y Naciones Unidas, *Migración, derechos humanos y gobernanza*, trad. por Fernando Puchol (Francia: Courand et Associés, 2015), 19.

<sup>230</sup> . Subsecretaría de Previsión Social, *Convenios internacionales de seguridad social: La experiencia chilena* (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2016), 2, <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/biblioteca/convenios-internacionales-de-seguridad-social/> .

Por su parte, y según la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO),<sup>231</sup> atendidos los fundamentos que existieron al momento de su discusión y suscripción es posible distinguir entre los convenios suscritos con anterioridad al año 1993 y los suscritos con posterioridad a ese año. En los primeros, se detecta que su creación se debe fundamentalmente al interés recíproco por proteger a la población migrante entre los Estados por motivos económicos y laborales. Sin embargo, los motivos o causas que fundamentaron los convenios suscritos con posterioridad a esta fecha son diferentes. Toda vez que Chile ha demostrado un especial interés en su suscripción y ratificación, atendida la cantidad de nacionales que a esa fecha residían en el exterior, especialmente por razones de orden político, como lo es el exilio.

Las principales particularidades que se podían apreciar en estos convenios primarios eran su carácter vinculante, es decir, que la aplicación de la legislación de una de las partes excluía la aplicación de la legislación de la otra. Asimismo, estos pactos no incluían la calidad de imponente activo y solo establecían beneficios a los nacionales de cada Estado contratante; al mismo tiempo que solo se aplicaban a los sistemas de reparto y a determinadas ex Cajas de Previsión de ese sistema.

En la actualidad, y conforme al sistema de capitalización individual, es la SP el organismo de enlace competente para la tramitación de los convenios internacionales, entendiendo por convenio internacional el *“instrumento internacional bilateral o multilateral, que permite a las trabajadoras y trabajadores migrantes que estén o hayan estado sujetas a la legislación previsional de uno o los Estados suscriptores de un Convenio, el acceso a las pensiones y evitar la doble cotización”*.<sup>232</sup>

### 3.3.3. Clasificación

Estos convenios pueden clasificarse, según su tipología, de la siguiente manera:

1. Convenios de seguridad social bilateral y multilateral.
2. Convenios de seguridad social, que incluyen la solicitud y el otorgamiento de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.
3. Convenios de seguridad social, que evitan la doble cotización previsional.

---

<sup>231</sup> . Superintendencia de Seguridad Social, “Convenios internacionales de seguridad social,” *Revista de Seguridad Social*, (1997): 27-33.

<sup>232</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.

4. Convenios de seguridad social que incluyen disposiciones para el traspaso de fondos de capitalización individual.

En cuanto a la aplicación de estos convenios, es preciso tener presente que el requisito básico para acogerse a un convenio es estar afiliado o afiliada a un régimen previsional en cualquiera de los Estados Parte. En general, todos los convenios suscritos por Chile tienen algunas semejanzas y similitudes que se pasarán a exponer más adelante.

#### **3.3.4. Beneficiarios**

Respecto a los beneficiarios se distinguen las siguientes personas:

1. Trabajadoras y trabajadores chilenos y del otro Estado suscriptor, que presten o hayan prestado servicios en uno, en ambos países o varios Estados.
2. Trabajadoras y trabajadores de cualquier otra nacionalidad en las mismas condiciones.
3. Personas que deriven derechos de los anteriores (pensión de sobrevivencia).

#### **3.3.5. Principios orientativos**

En este orden de ideas, en general, los principios orientativos de los convenios de seguridad social son:

1. La igualdad de trato: habitualmente todos los principios básicos llevan directa o indirectamente a este principio o pilar, que significa que los nacionales de uno de los países contratantes que trabajen en otro Estado tendrán los mismos derechos que los nacionales de aquél, no existiendo discriminación en la afiliación, cuantía y forma de la cotización.
2. La totalización de períodos de seguro o asimilados: entiende que los periodos cotizados en uno de los Estados contratantes podrán ser considerados para la adquisición de un beneficio previsional en el otro Estado. Este principio se relaciona con la concurrencia al pago de las prestaciones mediante la fórmula *pro rata temporis*, según la cual, la Institución competente de cada Estado determina, conforme su legislación, si el interesado tiene o no derecho a la prestación, considerando la totalización de periodos con el otro Estado. Una vez resuelto que tiene derecho, se especifica la cuantía teórica de la prestación como si todo el período necesario para abrir el derecho lo hubiere cumplido en su país;

y la cantidad resultante se divide en proporción a la duración de los lapsos efectivamente acreditados en cada país. Finalmente, la cantidad proporcional que resulte de tal distribución a prorrata constituye la pensión proporcional que debe cancelar el Estado contratante que ha reconocido el beneficio.

3. La exportación de pensiones: este principio vela para que los beneficios adquiridos en uno de los Estados contratantes puedan trasladarse al otro Estado, sin que se exija residencia en el primer país y sin que el beneficio sufra disminución alguna.
4. Territorialidad de la Ley: es importante que los convenios de seguridad social respeten la legislación de cada parte, de tal forma que no haya modificación de la legislación interna de los Estados contratantes a fin de dar protección a las y los trabajadores migrantes, en igualdad de trato entre nacionales y extranjeros.
5. Colaboración administrativa: este principio equivale a la buena fe, principio universalmente aceptado en materia del cumplimiento de las obligaciones internacionales entre los Estados contratantes “como si se tratará de la aplicación de la propia legislación”. Conforme a este principio los convenios contemplan normas referidas a la asistencia mutua, al beneficio de las exenciones o reducciones de tasa, impuestos y otros, a la supresión de los trámites de legalización de los documentos y comunicación directa entre las partes contratantes con los interesados.

### **3.3.6. Estructura interna de los convenios**

Es preciso demostrar que la estructura interna de los convenios de seguridad social suscritos por Chile, reviste características semejantes entre ellos; y, a su vez, son concordante con la sistematización que adoptan la generalidad de los convenios internacionales en estas materias. En este aspecto seguiremos la estructura que plantea Cifuentes Lillo,<sup>233</sup> el cual señala que, además del título y las partes involucradas, todos los convenios se distribuyen de la siguiente forma:

#### **3.3.6.1. Parte I**

Conforman la parte I las disposiciones generales de los convenios, el campo de aplicación material y la situación de los trabajadores desplazados.

---

<sup>233</sup> . Hugo Cifuentes Lillo, “Tratados internacionales de seguridad social: Convenios bilaterales”, 344-47.



En cuanto a las disposiciones generales, se contemplan los conceptos que son trascendentales para la comprensión de los términos del tratado entre los Estados signatarios; entre ellos, se puede observar que la generalidad define: territorio, legislación, nacional, disposiciones legales, trabajador, pensión, empleo, autoridad competente, organismos de enlace, periodos de seguro, prestaciones, etc. A su vez, se señalan los regímenes legales de seguridad social de ambos Estados que quedan afectos al convenio.

En esta parte, se regula el campo de aplicación subjetivo, que indica las personas que estarán cubiertas por el convenio que habitualmente serán los nacionales de ambos Estados y, por excepción, se incluyen personas que tienen la calidad de apátridas, exiliados y refugiados. Es preciso mencionar, que la mayoría de los convenios utilizan el término persona para circunscribir su campo de aplicación subjetivo. Sin embargo, también se utiliza el término nacional y, en menor medida, trabajador. Asimismo, los convenios, además de proteger al trabajador migrante propiamente tal, protegen a los familiares que tengan derecho a prestaciones de seguridad social. Los contempla en base a los siguientes términos: causahabientes, beneficiarios, sobrevivientes, derechohabientes y/o miembros de la familia.

Del mismo modo, se regula la situación de los trabajadores que prestan servicios en el territorio de un Estado, pero el empleador tiene domicilio en el territorio del otro, e incluso de un tercer país. En este sentido, los convenios entienden por trabajador desplazado aquel que está sometido a la legislación de una de las partes y que es destinado temporalmente por su empleador a desempeñarse, por un periodo determinado, al territorio de la otra parte contratante, conservando su vínculo laboral; que en la mayoría de los convenios son dos años con posibilidad a una prórroga.

También, se contempla la situación de las personas que prestan servicios a bordo de buques, naves y aeronaves, personal itinerante al servicio de empresas de transporte aéreo, la situación del personal diplomático y de los trabajadores que prestan servicios a esos funcionarios, etc.

### **3.3.6.2. Parte II**

La parte II contempla el campo de aplicación objetivo o material, que son las prestaciones que se encontrarán cubiertas. Cabe destacar que todos los convenios diferencian las contingencias sociales que se cubrirán en cada Estado en particular, pudiendo un país cubrir más prestaciones que el otro.

Al respecto, todos los convenios realizan una lista taxativa de las prestaciones cubiertas por cada país contratante. Tras su análisis, se puede señalar:

1. Que todos los convenios otorgan cobertura a las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia; y salvaguardan el pago y la exportación de las prestaciones a través de la totalización de los periodos cotizados y el pago a prorrata.
2. Que la mayoría de los convenios otorga cobertura a las prestaciones de salud para las personas que se encuentran pensionadas, a través de la salud pública de los Estados.
3. Generalmente todos los convenios cubren las mismas prestaciones en ambos países, pero también existen casos en que en un país hay más prestaciones sociales cubiertas que en el otro.
4. La minoría de los convenios otorga cobertura a las prestaciones de: accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, asistencia sanitaria entiendo por ella la enfermedad común y las prestaciones de maternidad, desempleo y prestaciones familiares.

Cabe destacar que el Convenio N.º 102 de la OIT<sup>234</sup> define nueve categorías de riesgos o ramas de la seguridad social, a saber: asistencia médica; enfermedad; desempleo; pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia; accidentes del trabajo y de enfermedad profesional; prestaciones familiares y maternidad. Sin embargo, los convenios de seguridad se han fundamentado en regular exclusivamente la rama de las pensiones, y excepcionalmente, las prestaciones de salud (en especial salud para los pensionados), se destacarán a continuación los que otorgan mayor cobertura a los derechos sociales.

En este punto, cabe destacar que el convenio con España<sup>235</sup> es el más completo de los suscritos hasta la fecha, en atención a que es el que más contingencias sociales protege, a saber: asistencia sanitaria en casos de maternidad, enfermedad común y accidente no laboral comprendidas en el sistema público de salud; prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria derivada de maternidad; enfermedad común o accidente no laboral comprendidas en el sistema público de salud; asistencia sanitaria y prestaciones económicas derivadas de accidentes del trabajo y enfermedad profesional; prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia (AFP o IPS); prestaciones familiares; y prestaciones por desempleo.

---

<sup>234</sup> . Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio N.º 102 sobre la seguridad social (norma mínima)*, Adoptado el 28 de junio 1952, Ginebra, Consultado el 13 de enero de 2023, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312247](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247).

<sup>235</sup> . Decreto N.º 262, Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este mismo sentido, se encuentra el convenio con Brasil<sup>236</sup> que protege en Brasil las prestaciones de: asistencia médica, farmacéutica y odontológica, ambulatoria y hospitalaria; incapacidad laboral temporal; pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia; natalidad; accidente del trabajo y enfermedad profesional; y asignación familiar.

Por su parte, el convenio con Francia<sup>237</sup> además de otorgar cobertura a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, amplía su campo de aplicación material a los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, al régimen público y privado de prestaciones de salud y a las prestaciones familiares.

A su vez, el convenio con Suecia<sup>238</sup> garantiza las prestaciones de salud, el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. En tanto, Bélgica<sup>239</sup> y Países Bajos<sup>240</sup> protegen además de las pensiones y las prestaciones de salud a otros regímenes de seguridad social, cuando corresponda.

Finalmente, el ámbito de aplicación material del CMISS<sup>241</sup> serán las prestaciones económicas de vejez, invalidez y sobrevivencia, además de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, excluyendo las prestaciones médicas.

En esta misma línea, y continuando con la estructura de los convenios, cabe mencionar que, en esta parte II, también se contemplan las reglas comunes que se utilizarán para el cómputo de los periodos de afiliación, los periodos paralelos y su forma de considerarlos para abrir derecho a prestaciones.

También se señalan los requisitos que se exigirán por cada Estado para acceder a prestaciones conforme a su ley interna, de forma de compatibilizar sus exigencias con la necesidad de totalizar periodos, indicando el beneficio o proporción de él (cuando estos son en metálico), señalando normas específicas para realizar la totalización de los periodos de seguro cumplidos en ambas partes para el reconocimiento de prestaciones, estableciendo la forma de determinación y liquidación de las pensiones.

---

<sup>236</sup> . Decreto N.º 1.313, Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>237</sup> . Decreto N.º 430, Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>238</sup> . Decreto N.º 1.369, Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>239</sup> . Decreto N.º 1.553, Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>240</sup> . Decreto N.º 69, Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>241</sup> . Decreto N.º 76, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Al mismo tiempo, se establecen las condiciones para determinar la situación de invalidez de quien invoca la pensión correspondiente y los procedimientos para los reconocimientos médicos. Finalmente, en esta parte, se dedican un par de artículos a prescribir los principios de igualdad de trato, totalización de periodos, exportación de pensiones, conservación de los derechos adquiridos y pago de prestaciones en el extranjero, pero ello depende de cada tratado en particular.

### **3.3.6.3. Parte III**

En lo que respecta a la parte III, en ella se resuelven los aspectos de orden administrativo, contencioso y de interpretación de las normas del convenio. En este punto, es el principio de colaboración administrativa el que se hace presente a través de normas sobre la asistencia administrativa, contemplándose que los organismos competentes se prestarán la colaboración mutua necesaria. Con el objetivo de dar la adecuada tramitación a las prestaciones que los interesados efectúen en virtud de la aplicación del convenio.

Cabe indicar que en algunos convenios se menciona la institución de los buenos oficios con la finalidad de prestarse colaboración en favor de los invocantes del convenio, más allá de la tramitación de las solicitudes de las prestaciones consagradas, teniendo en consideración el límite a las competencias propias de los organismos de enlace. Del mismo modo, se regulan las condiciones en que operarán las tasas, derechos consulares, legalizaciones u otras formalidades especiales, las que habitualmente se eliminan.

Respecto al intercambio de las comunicaciones, los organismos de la seguridad social vinculados por el convenio facilitarán los tratos directos. En relación a las solicitudes, declaraciones, recursos y otros documentos que, a efectos de aplicación de la legislación de un Estado, deban ser presentados en un plazo determinado ante las autoridades o instituciones competentes; se establece que se considerarán como presentadas ante dicho Estado si se hubiesen efectuado por un interesado dentro del mismo plazo a la autoridad o institución correspondiente del otro Estado contratante, teniendo pleno valor como si se efectuaran ante él. También se indican el o los idiomas en que se redactarán y tramitarán los formularios y documentos que se envíen las partes.

En materia judicial se establecen los mecanismos necesarios para la solución de los conflictos o de las diferencias de interpretación que se susciten, tanto respecto de los convenios marcos como de sus acuerdos administrativos. Se prioriza el buen entendimiento entre los organismos competentes y, para el caso de no prosperar dicha

instancia, el tribunal superior al que se recurrirá; generalmente, un tribunal arbitral, cuyos integrantes se designan de común acuerdo y su decisión será obligatoria y definitiva.

Los convenios, en lo que respecta a su aplicación e interpretación, prescriben normas sobre la adopción de las medidas administrativas necesarias para su correcta ejecución, otorgando a las autoridades competentes el deber de celebrar acuerdos administrativos, así como las modificaciones y complementaciones de la legislación interna que se entiende incorporada al convenio. Finalmente, se establecen los organismos competentes, la moneda en que se pagarán los beneficios, la fecha de los pagos y la forma de efectuar su cobro.

#### **3.3.6.4. Parte IV**

El contenido de la parte IV está caracterizada por las disposiciones transitorias, dentro de las cuales encontramos: aquellas relativas a la solución de las situaciones de personas que han cumplido, con anterioridad a la entrada en aplicación del convenio y de su acuerdo administrativo, las condiciones para acceder a prestaciones; así como el cómputo de periodos anteriores a la vigencia del convenio y el otorgamiento de derecho a prestaciones por contingencias acaecidas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor y la revisión de las pensiones que hayan sido liquidadas y los derechos a pensiones denegadas.

Se indica la vigencia del instrumento, que generalmente será indefinido, la forma de denunciarlo y lo que ocurrirá en este último caso, con los beneficios ya concedidos y los que se encuentran en curso de adquisición.

A su vez, es importante señalar que cada convenio marco tiene su acuerdo administrativo, que es el instrumento que otorgan las partes con el fin de hacer aplicable el convenio. En el mismo convenio marco se otorga un mandato para suscribirlo en forma previa a la entrada en aplicación de sus normas; un convenio puede contar con cuantos acuerdos administrativos sean necesarios para su aplicación.

En los acuerdos administrativos se definen los procedimientos que aplicarán los organismos de enlace, puesto que para la adecuada implementación del convenio marco se requiere que se designen los organismos competentes encargados de recibir las prestaciones. Estos asumen su tramitación a nivel del Estado respectivo, remitiéndolas al organismo competente del Estado contraparte, quien, a su vez debe efectuar las mismas gestiones que su homologado. En Chile la entidad que cumplen esta función es la SP, tanto para los afiliados al sistema de pensiones basado en la

capitalización individual (AFP) como para los afiliados a los regímenes administrados por el IPS.

### 3.3.7. Beneficios de los convenios

Los principales beneficios que otorgan los convenios de seguridad social pueden ser agrupados de la siguiente manera:

1. Derecho a pensionarse en cualquiera de los Estados contratantes. Esto incluye la tramitación y pago de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en cualquier de los Estados.
2. Continuidad previsional y evitar la doble cotización internacional. Este beneficio es para trabajadores desplazados o trabajadores domiciliados en uno de los Estados que prestan servicios temporales en el territorio de la otra parte, puesto que están exentos de efectuar cotizaciones en este segundo país. Sin embargo, es preciso mencionar que los convenios con Reino Unido<sup>242</sup> y Corea<sup>243</sup> únicamente contemplan el desplazamiento de trabajadores limitándose a otorgar los beneficios de continuidad previsional.
3. Exportación de pensiones. Ello significa el pago de la pensión concedida por una de las partes en el territorio de la otra, sin descuentos administrativos (salvo tasas interbancarias por cambio de divisas y costos de transferencia).
4. Totalización de períodos de seguro. Implica que se suman las cotizaciones registradas en todos los Estados para efecto de abrir el derecho a pensión en cada uno de ellos. La exigencia de número de año de cotización y el cálculo de la pensión se rige por cada ley interna y el pago se efectúa prorrateado en función de los años efectivamente cotizados en cada Estado.
5. Presentación de solicitudes en el país de residencia, para requerir beneficios previsionales en el otro Estado contratante.
6. Protección de salud para pensionados y pensionadas en otro Estado, en las mismas condiciones que los pensionados y pensionadas que viven en Chile.

---

<sup>242</sup> . Decreto N.º 40, Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>243</sup> . Decreto N.º 184, Ministerio de Relaciones Exteriores.

7. Realización de exámenes médicos en el país de residencia para pensionarse por invalidez en el otro Estado contratante. Incluye la calificación de invalidez para personas que residen en el otro Estado contratante.
8. Asimilación de la calidad de pensionado o pensionada en un Estado con la calidad de imponente activo del IPS.

### **3.4. TIPOS DE TRANSFERENCIAS DE PENSIONES PAGADAS POR CONVENIOS INTERNACIONALES**

Es menester destacar que la suscripción de convenios bilaterales tiene por finalidad regular temas específicos en materias previsionales para las personas que hayan trabajado en más de un país, permitiendo a trabajadores nacionales que prestan sus servicios en el extranjero, así como a las personas extranjeras que trabajen en el país acceder a pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia cuando corresponda. Igualmente permite evitar la doble cotización y la protección de las personas que se van a trabajar a otro territorio por un tiempo determinado. En efecto, el propósito primordial de estos pactos internacionales consiste en la coordinación entre los distintos ordenamientos jurídicos, manteniendo la autonomía de cada Estado y armonizando sus disposiciones.

De acuerdo con la información emanada de la SP sobre registros administrativos referentes a la utilización de los convenios internacionales y el pago de pensiones tanto en Chile como en el extranjero por las distintas modalidades en cuanto al sistema previsional existente en el país, es decir, a través del IPS y las AFP, se sistematizan los siguientes datos.<sup>244</sup>

#### **3.4.1. Pensiones pagadas en el extranjero por el antiguo sistema de pensiones (IPS)**

De acuerdo con un registro que se inicia el año 2014 y finaliza en el mes de junio del año 2022, se desprende que las pensiones pagadas en general por el antiguo sistema de pensiones se dividen en tres tipos: invalidez, vejez y sobrevivencia. Sin embargo, en el año 2022 se registró un pago de pensión por concepto de antigüedad.

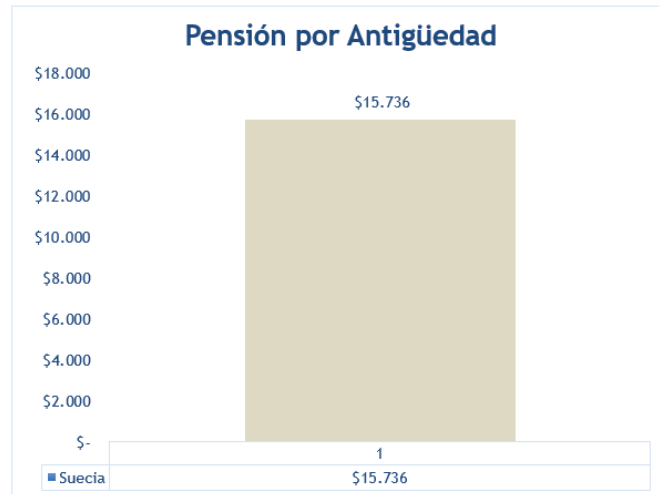
El pago de la pensión por concepto de antigüedad consiste en un caso atípico, que corresponde a una pensión no contributiva definida como una pensión de gracia y de carácter vitalicio; es otorgada por el Presidente de la República a aquellas personas consideradas como exonerados políticos, quienes deben cumplir con una serie de

---

<sup>244</sup> . Superintendencia de Pensiones (SP), “Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales”, Estadísticas y bases de datos: Sistema de Pensiones, SP, Consultado el 10 de diciembre de 2023, [https://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?\\_cid=e13251](https://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=e13251)

requisitos para acceder a una determinada retribución. Este es un caso único cuyo monto percibido equivale a \$15.736 pesos chilenos el cual fue remunerado en el país de Suecia. Hecho que puede ser visualizado en el gráfico N.º 9.

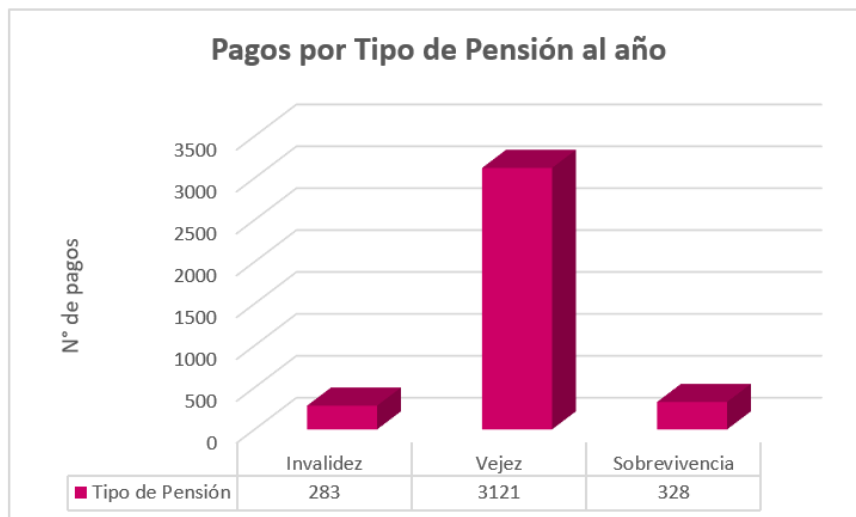
Gráfico 9: Caso por pensión no contributiva.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>245</sup>

Pese al caso particular anterior, en general se puede ver que en el transcurso del tiempo el pago más frecuente realizado en el extranjero a través del sistema de IPS es por pensión de vejez, con un promedio de 3.121 retribuciones al año, cuya diferencia con los demás tipos queda reflejada en el siguiente gráfico.

Gráfico 10: Resumen de pagos al año realizados por tipo de pensión.



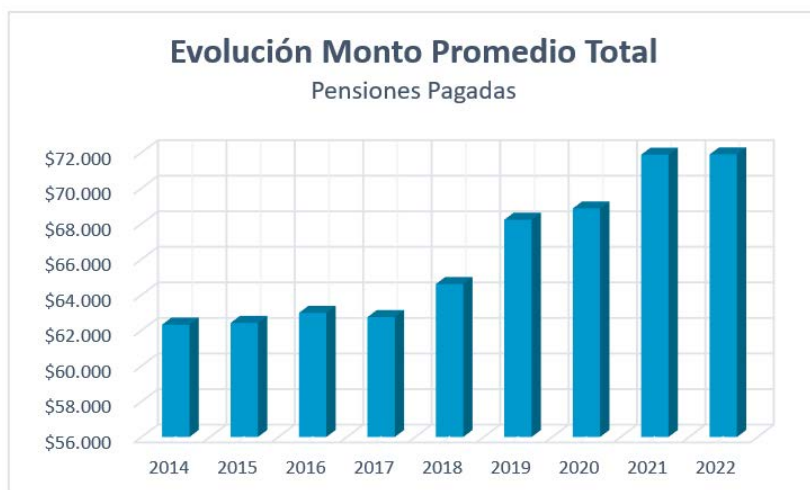
<sup>245</sup> . SP, "Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales".



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>246</sup>

De tal modo, la cantidad de solicitudes que se pagan por este concepto al año suman un total de 3.732 remuneraciones, cuyo monto promedio de liquidación es de \$66.212 pesos chilenos, cifra que al ser examinada a lo largo de los años muestra una tendencia al alza, lo cual está representado en el gráfico N.º 11.

Gráfico 11: Monto total de pensiones pagadas en el extranjero por el IPS, a través de los años.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>247</sup>

De los 28 países que conforman el listado de pagos por convenios de seguridad social en general, se registra una media de liquidación recurrente de 21 países cada año. Sin embargo, de los 27 países que se encuentran suscritos a convenios internacionales, no figuran dentro de estos registros solicitudes realizadas por la República de Corea ni por el país de Paraguay, y tampoco, a pesar de estar contenidos dentro del listado, los Estados de Bolivia, Colombia, Inglaterra y República Checa.

Portugal exhibe pagos durante el año 2015 y desde el 2019 al año 2022; Perú en cambio, solo no registra pago durante este último año. Una anécdota ocurre con los casos de Italia y México, países que forman parte del listado entregado para ser analizado, aun cuando ambas naciones no han rubricado este convenio y tampoco registran datos a su haber.

Respecto del número de pagos realizados en el extranjero a través de los años por el antiguo sistema de IPS (estimando el monto promedio total retribuido por el mismo concepto). Se logra distinguir que es el país de Australia el que detenta el primer

<sup>246</sup> . SP, "Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales".

<sup>247</sup> . SP, "Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales".

lugar, con respecto al mayor número de solicitudes de pagos realizados en consideración a los valores máximos y los valores mínimos presentados.

El número de pagos alcanza una media de 1.500 peticiones por año, cuyo monto promedio de remuneración se acerca a los \$64.774 pesos chilenos aproximadamente por cada una de ellas, transacción que se mantiene proporcional al promedio total mostrado anteriormente.

A la inversa, el país que menos número de solicitudes ha efectuado por pagos de pensión en el extranjero hasta el año 2021 es Perú, mostrando solo 1 petición por año, pero cuyo monto promedio de remuneración es superior al promedio anual. En el año 2022 es el país de Ecuador el que exhibe el menor número de solicitudes por convenios de seguridad social. No obstante, al igual que el caso anterior, su monto de transacción también supera el promedio general observado. Información contenida en la siguiente tabla resumen.

*Tabla 8: Número y monto promedio de pensiones pagadas en el extranjero, por el IPS.*

<b>Pensiones Pagadas en el Extranjero por IPS</b>			
<b>Año</b>	<b>NRO.</b>	<b>Monto</b>	<b>País</b>
<b>2014</b>	1311	\$ 61.047	Australia
	1	\$ 114.197	Perú
<b>2015</b>	1472	\$ 61.474	Australia
	1	\$ 149.951	Perú
<b>2016</b>	1619	\$ 61.103	Australia
	1	\$ 154.225	Perú
<b>2017</b>	1666	\$ 60.789	Australia
	1	\$ 157.108	Perú
<b>2018</b>	1489	\$ 63.877	Australia
	1	\$ 161.681	Perú
<b>2019</b>	1367	\$ 66.375	Australia
	1	\$ 166.063	Perú
<b>2020</b>	1504	\$ 67.980	Australia
	1	\$ 170.962	Perú
<b>2021</b>	1552	\$ 70.197	Australia
	1	\$ 181.263	Perú
<b>2022</b>	1551	\$ 70.128	Australia
	6	\$ 108.187	Ecuador

Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>248</sup>

### 3.4.2. Pensiones pagadas en Chile por el antiguo sistema de pensiones (IPS)

Según los mismos datos derivados de la SP, otro tipo de transferencia que existente en materia previsional es el pago de pensiones realizadas en Chile por el antiguo sistema de pensiones, mediante el IPS.

Al igual que en el caso anterior, este registro comienza el año 2014 y finaliza con los antecedentes correspondientes a la última toma de muestra en el mes de junio del año 2022. Sus pagos también se dividen en pensión de invalidez, sobrevivencia y vejez, solo que en esta ocasión desde el año 2018 en adelante aparece una columna de pagos denominada como “otras jubilaciones”. Esta cuenta con solo una remuneración percibida por año perteneciente al país de Suecia por un monto promedio de retribución es de \$52.190 pesos chilenos. Por sus características parece ser que este precedente también se trataría de una pensión no contributiva; sin embargo, consultada la entidad no se obtuvo mayor respuesta de ello. Esta información queda registrada en el gráfico N.º 12.

Gráfico 12: Monto promedio en pagos por pensiones no contributivas.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>249</sup>

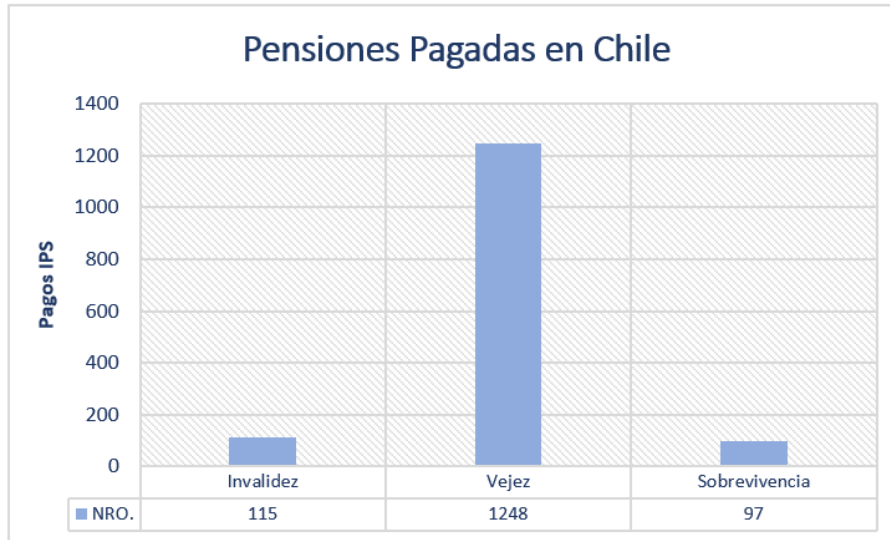
Del total de pensiones pagadas en el país por el antiguo sistema de (IPS), se logra contabilizar que, al igual que en la modalidad anterior, el mayor volumen de

<sup>248</sup> . SP, “Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales”.

<sup>249</sup> . SP, “Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales”.

remuneraciones se realiza por pensión de vejez, con un total aproximado de 1.248 solicitudes cubiertas al año. Ocupa también el primer lugar en cuanto a monto traspasado, el cual en promedio asciende a \$99.926 pesos chilenos. Información que puede ser visualizada en el gráfico N.º 13.

Gráfico 13: Tipos de pensión pagadas en Chile por el IPS.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>250</sup>

La cantidad total de pensiones que se pagan en Chile por el sistema de IPS presenta una media de 1.460 peticiones por año, cuyo valor promedio se alza sobre los \$97.000 pesos chilenos pero su asiduidad ha sido oscilante en el tiempo. Información presentada en el gráfico N.º 14.

<sup>250</sup> . SP, "Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales".

Gráfico 14: Monto promedio de las pensiones pagadas en Chile por el IPS, a través de los años.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>251</sup>

Como se mencionó en el caso anterior, de los 28 países que conforman el listado de pagos por convenios de seguridad social, se registra una solicitud constante de 21 países cada año. Sin embargo, del total de naciones que se encuentran suscritas a este pacto, no se encuentra mención hacia los Estados de la República de Corea y Paraguay. Situación contraria es lo que sucede con los países de Bolivia, Colombia, Finlandia, Inglaterra y República Checa, los que sí se encuentran mencionados dentro de esta nómina, pero no presentan ningún dato de transacción. Las naciones de Italia y México aparecen nuevamente señaladas, pero de igual forma no contienen ningún tipo de información.

En comparación con los valores máximos y los valores mínimos presentados cada año en este mismo análisis respecto del número de pagos realizados en Chile por el sistema de IPS, más el monto promedio total por este mismo concepto, se puede observar que es el país de Argentina el que, a través de su convenio, ocupa el primer lugar en relación al mayor número de solicitudes remuneradas. Estas alcanzan una media total de 342 peticiones por año, cuyo monto promedio de remuneración se aproxima a los \$81.000 pesos chilenos transados por cada una, lo cual es inferior al promedio general antes analizado.

De forma opuesta, los países que menor número de solicitudes han efectuado en materia de pagos por sistema de pensión en Chile son Perú, Portugal y Ecuador. Sin embargo, los montos percibidos por cada uno de ellos son altamente superiores al promedio de pago anual. Resumen presentado en la siguiente tabla.

<sup>251</sup> . SP, "Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales".

Tabla 9: Número y monto promedio de pensiones pagadas en Chile, por el sistema de IPS.

<b>Pensiones Pagadas en Chile por IPS</b>			
<b>Año</b>	<b>NRO.</b>	<b>Monto</b>	<b>País</b>
<b>2014</b>	296	\$ 78.747	Argentina
	1	\$ 1.081.036	Perú
<b>2015</b>	324	\$ 79.532	Argentina
	1	\$ 663.020	Portugal
<b>2016</b>	347	\$ 77.688	Argentina
	2	\$ 598.161	Perú
<b>2017</b>	360	\$ 77.593	Argentina
	3	\$ 422.092	Perú
<b>2018</b>	372	\$ 78.198	Argentina
	3	\$ 434.378	Perú
<b>2019</b>	374	\$ 79.655	Argentina
	4	\$ 479.549	Ecuador
<b>2020</b>	344	\$ 83.122	Argentina
	2	\$ 663.075	Perú
<b>2021</b>	335	\$ 86.544	Argentina
	3	\$ 486.988	Perú
<b>2022</b>	334	\$ 87.998	Argentina
	3	\$ 489.419	Perú

Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>252</sup>

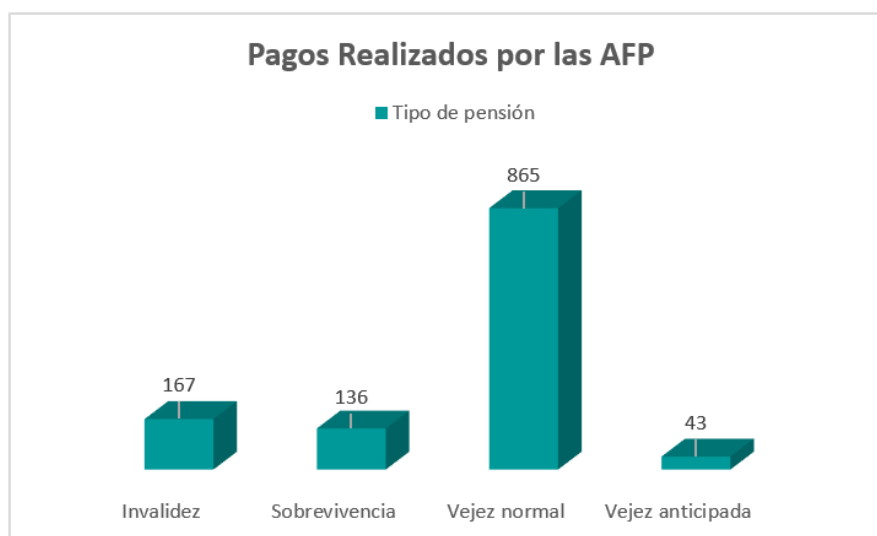
### 3.4.3. Pensiones pagadas en el extranjero por el nuevo sistema de pensiones (AFP)

En el caso de los pagos registrados por el nuevo sistema de capitalización individual gestionado por las AFP se pueden visualizar ciertas diferencias, comenzando porque estas manifiestan una sola modalidad de liquidación, siendo aquella efectuada en el extranjero. Su registro se inicia en el año 2011 finalizando el mes de junio del año recién pasado y sus datos se dividen en cuatro categorías: pensión de invalidez, pensión de sobrevivencia, pensión de vejez y pensión de vejez anticipada.

Visualizada esta información a través de los años, se puede obtener que la mayor cantidad de pagos que realiza esta entidad es por pensión de vejez normal, con un promedio de 865 remuneraciones al año, cuyo monto medio ordenado es de \$191.739 pesos chilenos. Hecho que puede ser visto en el gráfico N.º 15.

<sup>252</sup> . SP, “Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales”.

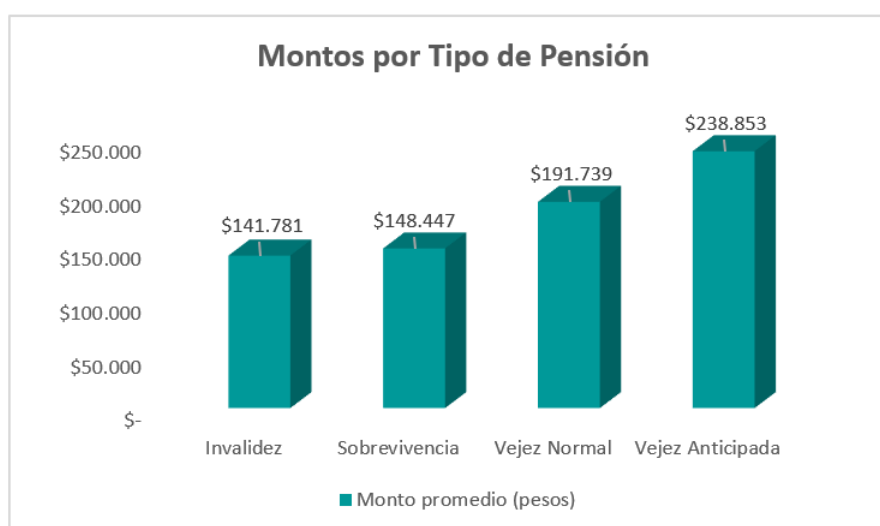
Gráfico 15: Pagos realizados por tipo de pensión en el extranjero, a través de las AFP.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>253</sup>

En modo contrapuesto, el tipo de pensión que muestra un mayor monto promedio en transacción es la renta por vejez anticipada. Información presente en el gráfico N°16. Es más, cada año las AFP realizan una media de 1.210 remuneraciones cuyo monto promedio se centra en los \$180.130 pesos chilenos.

Gráfico 16: Monto promedio pagado en el extranjero por tipo de pensión.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>254</sup>

<sup>253</sup> . SP, "Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales".

<sup>254</sup> . SP, "Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales".

Del listado de 28 países visto con anterioridad, en esta ocasión se adhiere a la nómina el Estado de Paraguay, iniciando este análisis con 29 casos en total. Sin embargo, su celda no muestra registro de pagos hasta el año 2019. Desde esta fecha en adelante este país mantiene al menos 1 transacción anual.

Desde el año 2017 en adelante se suman a este registro las naciones de Israel y Turquía, elevando el número total de casos a 31. Sin embargo, ninguno de estos Estados incorporados está actualmente suscrito a convenios de seguridad social. Algo similar sucede el año 2018 cuando aparece en el listado general el país de Nueva Zelanda, el cual tampoco cuenta con tratado firmado y no presenta ningún antecedente en sus celdas para analizar. En el año 2019 se añade a las naciones de Nicaragua y Rusia, que tampoco forman parte del convenio internacional; la primera registra solo 1 transacción efectuada ese mismo año y la segunda, desde esta fecha en adelante, comienza a presentar 1 transacción por año.

De forma general, a lo largo de esta base de datos se llegan a registrar 34 países en el listado de pagos por aplicación de convenios internacionales. No obstante, los pactos que se han suscrito en materia de seguridad social solo convocan a 26 países en total, independiente del sistema de afiliación que ellos tengan.

Al examinar sus valores máximos y mínimos en relación con el número de solicitudes y el monto promedio percibido realizado mediante el sistema de AFP, se logra visualizar que es el país de España a través del uso de su convenio, el que registra mayor número de pagos. Presenta una media de 371 peticiones al año, cuyo monto promedio de transacción se eleva sobre los \$182.091 pesos chilenos, cifra muy cercana al promedio total mostrado.

Mientras tanto, respecto al número de remuneraciones, los países que han recibido menor cantidad de pagos a través de los años son seis: Ecuador, Suiza, Paraguay, Portugal, Inglaterra e Israel, superando al monto promedio total transado, lo cual puede ser visto en la tabla N.º 10.



Tabla 10: Número y monto promedio de pensiones pagadas en Chile, por el sistema de IPS.

<b>Pensiones Pagadas en el Extranjero por AFP</b>			
<b>Año</b>	<b>NRO.</b>	<b>Monto</b>	<b>País</b>
<b>2011</b>	132	\$ 184.964	España
	2	\$ 383.680	Ecuador
<b>2012</b>	166	\$ 221.689	España
	5	\$ 305.015	Suiza
<b>2013</b>	217	\$ 224.350	España
	8	\$ 319.312	Suiza
<b>2014</b>	260	\$ 152.483	España
	8	\$ 312.949	Suiza
<b>2015</b>	296	\$ 150.945	España
	10	\$ 261.801	Suiza
<b>2016</b>	322	\$ 155.164	España
	9	\$ 275.194	Suiza
<b>2017</b>	366	\$ 158.289	España
	1	\$ 300.457	Israel
<b>2018</b>	457	\$ 166.774	España
	2	\$ 410.085	Portugal
<b>2019</b>	502	\$ 173.317	España
	1	\$ 475.607	Paraguay
<b>2020</b>	539	\$ 189.062	España
	3	\$ 598.718	Portugal
<b>2021</b>	578	\$ 197.916	España
	1	\$ 550.103	Paraguay
<b>2022</b>	611	\$ 210.133	España
	1	\$ 706.894	Inglaterra

Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>255</sup>

#### **3.4.4. Total de pensiones pagadas en el extranjero por convenios internacionales en el antiguo y nuevo sistema previsional**

Independiente del tipo de pensión al visualizar esta información de manera general, se puede obtener la representación de los pagos realizados en el extranjero, respecto al volumen de solicitudes y el monto transferido por ambos sistemas de pensiones, aún vigentes en Chile, tal es el caso del antiguo régimen previsional denominado como IPS, y el actual modelo de cotización individual reconocido como AFP.

<sup>255</sup> . SP, “Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales”.

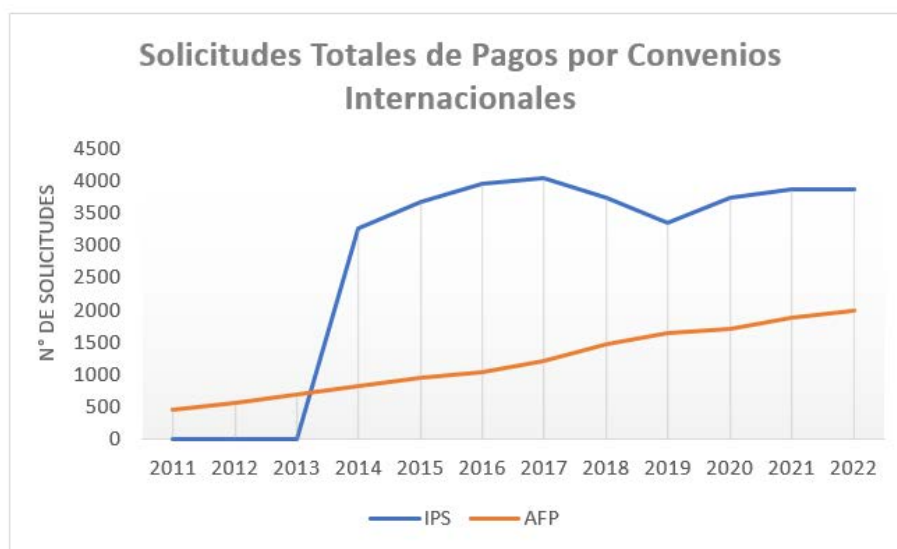
Al exponer los datos que se han registrado entre los años 2011 a 2022, se deja entrever la ocurrencia del comportamiento de los sistemas en el transcurso del tiempo, lo cual será descrito en mayor detalle a continuación.

#### 3.4.4.1. Solicitudes totales realizadas por los sistemas de IPS y AFP

De manera global, al examinar el número de solicitudes de pagos realizados en el extranjero por aplicación de los convenios de seguridad social, en primera instancia, se puede apreciar la diferencia en cuanto al volumen de solicitudes en ambos sistemas.

En el transcurso del tiempo se puede observar que, en un registro de 9 años de las pensiones pagadas en el extranjero, el IPS realizó 3.732 pagos promedio, mientras que las AFP realizaron una media de 1.210 retribuciones en un lapso de 12 años, lo cual en términos de proporción representan solo un 32% del volumen total, cuyo contraste puede ser advertido en el gráfico N.º 17.

Gráfico 17: Solicitudes totales de pagos realizadas en el extranjero por sistemas previsionales.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>256</sup>

#### 3.4.4.2. Montos totales pagados por los sistemas de IPS y AFP

Pese al antecedente anterior, al verificar la dimensión de los montos remunerados por ambas instituciones, se puede notar que estos son diametralmente distintos, pues el monto promedio de pagos realizados por el IPS bordea los \$66.212

<sup>256</sup> . SP, "Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales".

pesos chilenos, en tanto las AFP doblan e incluso sobrepasan esta cifra mostrando una retribución promedio de \$177.632 pesos chilenos.

Estos datos son representados a través del gráfico N.º 18 los que, en cierta forma, dan a entender la promesa por la que se implementó el cambio -al antiguo sistema de reparto en Chile- reemplazándolo por el actual modelo de capitalización individual vigente en la actualidad; este nuevo sistema ofrecía un alza en los dineros percibidos para todos sus cotizantes y futuros pensionados. Sin embargo, en la práctica esta propuesta de incremento no fue transversal para todas y todos los trabajadores, albergando diversas desigualdades que, incluso hasta el día de hoy, mantiene a este esquema de administración en tensión dentro de la sociedad chilena.

Gráfico 18: Montos totales de pagos realizados en el extranjero por sistemas previsionales.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>257</sup>

### 3.5. CONVENIOS EN NEGOCIACIÓN

En comparación a los datos estudiados, es posible hallar en la base de datos proporcionada por la SP, países con los cuales Chile no ha suscrito ningún tipo de pacto internacional; consultado este hecho al organismo recién citado no se logró obtener respuesta de ello. Con todo, es posible señalar que actualmente se encuentran en una negociación recíproca diversos Estados.

Respecto a los convenios de seguridad social que se encuentran en negociación, es importante señalar que el convenio bilateral de seguridad social entre Chile y

<sup>257</sup> . SP, "Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales".

Venezuela fue suscrito en el año 2001, entró en vigor internacional con fecha 1 de abril de 2004 y fue publicado en el Diario Oficial el 16 de abril de ese mismo año. Sin embargo, no se encuentra aplicable por cuanto no existe un acuerdo administrativo que haya sido suscrito a la fecha.

Han existido diversas negociaciones entre ambas partes destinadas a acordar un texto del acuerdo administrativo destinado a implementar el convenio. En el año 2007, los presidentes Chávez y Bachelet suscribieron una declaración conjunta, la cual se tradujo en la suscripción de un Protocolo de Enmienda del Convenio, suscrita en el año 2009, el cual fue promulgado por el Decreto Supremo (D.S.) N.º 102, del 2011,<sup>258</sup> del Ministerio de Relaciones Exteriores. La última negociación entre Chile y Venezuela destinada a consensuar un texto del acuerdo administrativo fue llevada a cabo en el año 2007, encontrándose las negociaciones paralizadas desde aquella fecha.

Igualmente, el convenio de seguridad social entre Chile e Italia fue suscrito en la ciudad de Santiago con fecha 5 de marzo de 1998 y aprobado por el Congreso Nacional con fecha 5 de mayo de 1999. Debe hacerse presente que, el convenio hasta la fecha no ha sido ratificado por el Congreso italiano, lo que ha imposibilitado continuar con la negociación de su reglamento; situación que impide su aplicación.

Por su parte, en el año 2016 se encontraban en negociación o análisis los convenios con los países de Costa Rica, Israel, Nueva Zelanda, Rumania, India, México, Honduras, Grecia, El Salvador y Bolivia. Sin embargo, la situación actual es la siguiente:

1. Para los países de Israel, Nueva Zelanda, México, Honduras y Grecia no existen negociaciones en la actualidad para la suscripción de un convenio bilateral.
2. El convenio con Rumania se encuentra en tramitación mediante el Boletín N.º 15.332-10<sup>259</sup> que, desde su ingreso el día 7 de septiembre de 2022, ha sido aprobado con fecha 18 de octubre 2022 en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados y Diputadas, y en segundo trámite constitucional aprobado por el Senado el 30 de noviembre de 2022. Actualmente, en virtud de la aprobación del Congreso Nacional, y mediante Oficio de ley al Ejecutivo N.º

---

<sup>258</sup> . Decreto Supremo N.º 102, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el protocolo de enmienda al convenio de seguridad social con la República Bolivariana de Venezuela*, Publicado el 18 de noviembre de 2011, Chile, Consultado el 13 de enero de 2023, <https://bcn.cl/30f2s> .

<sup>259</sup> . Boletín N.º 15.332-10, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Trabajo y Previsión Social, *Aprueba el convenio sobre seguridad social entre la República de Chile y Rumanía*, Suscrito el 26 de febrero de 2021, Chile, Consultado el 17 de junio de 2022, <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15844&prmBOLETIN=1532-10> .

17.897, se ha comunicado al Presidente de la República, y se está en espera de promulgación y posterior publicación en el Diario Oficial.

3. Con India, se han llevado a cabo dos rondas de negociaciones durante los años 2021 y 2022 destinados a la suscripción de un convenio.
4. El Salvador y Bolivia, al igual que Chile, son Estados Parte del CMISS.
5. Referente a Costa Rica, el convenio con Chile ha estado en análisis, pero en la actualidad no existen negociaciones para la suscripción de dicho convenio. Sin perjuicio de lo cual, aunque no exista convenio bilateral, está la posibilidad de que sea aplicable el CMISS, en atención a que Costa Rica ha suscrito dicho convenio con fecha 10 de noviembre de 2007. Sin embargo, esto no será posible hasta que dicho convenio no se ratifique, se deposite en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y posteriormente suscriba el acuerdo de aplicación para que el CMISS tenga aplicación efectiva.

Ciertamente, las negociaciones entre los diversos Estados, encaminadas a la suscripción de convenios bilaterales para su efectiva aplicación en la protección de los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes, son ajustes necesarios que buscan profundizar y ampliar el proceso de dar forma a este sistema -en particular- de protección social, lo cual es parte del objeto de esta investigación.

### **3.6. PARTICULARIDADES DEL CONVENIO DE SEGURIDAD SOCIAL ENTRE CHILE Y PERÚ**

Dentro de los convenios analizados, destaca el Convenio de seguridad social de Chile con Perú pues en su aplicación es el que goza de mayor rapidez y agilidad en la transferencia de fondos de pensiones. Teniendo en cuenta que ambos países mantienen un sistema de seguridad social basado en la capitalización individual, este es el primer Convenio que permite al trabajador transferir el saldo acumulado en sus cuentas de capitalización individual administradas por las AFP de un Estado a otro. A este respecto, es importante mencionar que al ser los fondos de pensión un saldo individual, es posible su transferencia de una parte contratante a la otra.

Esto significa que las personas que cuenten con ahorros previsionales, tanto en el sistema previsional chileno regulado por el D.L. N.º 3.500 de 1980 como en el sistema previsional peruano regulado por la Ley N.º 25.597,<sup>260</sup> podrán reunir sus fondos

---

<sup>260</sup> . En el art. 18 del Convenio de seguridad social entre Chile y Perú, se contienen las disposiciones que permiten la transferencia de fondos entre el Sistema de Pensiones creado por el Decreto Ley N.º 3.500, de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Sistema Privado de Pensiones del Perú (SPP), Texto Único Ordenado Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de

previsionales en un solo país. Ello en virtud del Convenio de seguridad social entre Chile y Perú,<sup>261</sup> de conformidad a lo establecido en su art. 29; así como del Acuerdo Administrativo para la implementación del Convenio.<sup>262</sup>

Finalmente, este marco normativo es concluido por el Acuerdo Complementario<sup>263</sup> para la Transferencia de Fondos Previsionales entre la República de Chile y la República del Perú. Este Acuerdo de carácter administrativo, es esencial para la implementación de la portabilidad de los fondos de pensiones entre ambos Estados.

### **3.6.1. Procedimiento de portabilidad de los fondos de pensiones**

El Convenio de seguridad social entre Chile y Perú contiene en su art. 18 la regulación del traspaso de los fondos de pensión. En él se reconoce el derecho de los trabajadores de transferir el saldo acumulado en sus cuentas de capitalización individuales de una parte contratante a otra, con el fin que sean administrados por la AFP de su elección en el país en que residirán de forma definitiva. El objetivo de la transferencia de los fondos previsionales es el otorgamiento de prestaciones de los sistemas de pensiones involucrados.

Para que el beneficio del traspaso de fondos opere, será necesario contar con determinados requisitos que son copulativos. Primero que todo, será requisito *sine qua non* que el trabajador o trabajadora se encuentre afiliado o afiliada a algún un sistema de capitalización individual. A su vez, para garantizar la naturaleza previsional, deberá acreditar residencia permanente y aportaciones a dicho sistema de al menos 60 meses o tener la calidad de pensionado o pensionada en el país al que se desea trasladar los fondos. Con todo, este requisito de los períodos cotizados podrá ser modificado por acuerdo de las Autoridades competentes de ambas partes, ya sea ampliándolo o bien reduciéndolo.

Asimismo, es imprescindible que el traspaso se realice por la totalidad de los fondos previsionales, vale decir, la suma del conjunto de las cotizaciones obligatorias, cotizaciones voluntarias, bono de reconocimiento (si correspondiera) y depósitos convenidos o aportes del empleador a la fecha del traslado. Dichos fondos ingresarán

---

Pensiones del Perú, Decreto Ley N.º 25897 y modificatorias. Decreto Supremo N.º 054-97-Ministerio de Economía y Finanzas, publicado el 14 de mayo de 1997.

<sup>261</sup> . Decreto N.º 37, Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>262</sup> . Decreto N.º 327, Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>263</sup> . Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile (SAFP) y Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de Perú (SBS), *Acuerdo Complementario para la Transferencia de Fondos Previsionales entre la República de Chile y la República del Perú*, Suscrito el de 26 de mayo de 2006, Lima-Perú.

en la parte receptora a la cuenta individual del trabajador en calidad de cotizaciones obligatorias. En el caso que no correspondiera la liquidación del bono de reconocimiento, éste será transado en el mercado secundario formal del país donde se retiran los fondos; de no disponer esta transacción, se comunicará que el monto se enviará cuando se liquide el respectivo instrumento.

Respecto a las cotizaciones voluntarias enteradas en Chile, es preciso tener presente que para su traspaso se encontrarán afectas a las normas tributarias chilenas que gravan estos retiros y, para efectos de esta tributación, estos afiliados se considerarán como pensionados. Es preciso subrayar que el traspaso de fondos también contempla los depósitos convenidos que el afiliado tuviese en una AFP diferente a la que este afiliado o en otra Institución. Por otra parte, en cuanto a los beneficios previsionales que se otorguen en Chile, y en cuyo financiamiento hayan concurrido fondos previsionales provenientes desde Perú, estos quedaran afectos a las normas tributarias chilenas solo en la parte que corresponda a las cotizaciones enteradas en el sistema previsional chileno y a la rentabilidad que obtengan los fondos traspasados.

En relación al seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio o cuota mortuoria se regirán por la ley del país en que la respectiva AFP se encuentre domiciliada. En consecuencia, para estos efectos, los trabajadores que trasladen su cuenta individual de capitalización gozarán de la calidad de trabajadores nuevos o recién incorporados.

Asimismo, se establece que los afiliados o afiliadas que se encontraran pensionados o pensionadas a la fecha de entrada en vigencia del presente Convenio, bajo la legislación de una de las partes contratantes, también tendrán derecho a solicitar el traslado de sus fondos previsionales de la otra parte. La cual, una vez que reciba dichos fondos, deberá recalcular el monto del beneficio.

Por su parte, el Acuerdo Administrativo para la implementación del Convenio, específicamente en el art. 8, establece disposiciones relativas al traspaso de fondos previsionales entre sistemas de capitalización individual, con el objeto de otorgar aplicación al art. 18 del Convenio marco.

En este articulado se señala que las solicitudes de traspaso de fondos se presentarán ante la Institución competente donde resida el solicitante en un formulario especialmente diseñado al efecto. Cabe destacar que, en virtud del numeral 3 del art. 2 del presente Acuerdo, los organismos de enlace establecerán -de común acuerdo en un plazo no mayor de 90 días desde la suscripción del Acuerdo- los procedimientos y formularios comunes necesarios para implementar el Convenio y del Acuerdo que aborden temas como *“letra d) el traspaso de fondos, de acuerdo al art. 18 del Convenio”*.

Posteriormente a la presentación de la solicitud, la Institución competente del país de residencia del trabajador confirmará los períodos de seguro computables, registrando dicha información en un certificado. Dicho certificado indicará con detalle los periodos de cotizaciones que el solicitante registre en el sistema de capitalización.

Por tanto, la Institución competente que recibe la solicitud de traspaso de los fondos, debe enviar sin demora a la Institución competente de la otra parte, el formulario con indicación de la fecha de su presentación y adjuntando el certificado. La Institución competente que recibe el formulario de traspaso deberá efectuar la transferencia de fondos del trabajador; y para ello, efectuará los procedimientos internos que sean pertinentes con el objetivo de reunir la totalidad de los fondos previsionales, y si procede efectuar la transacción del bono de reconocimiento.

Se señala que cada país debe establecer los resguardos necesarios por normativa interna, a fin de que las Instituciones competentes cumplan con los plazos para el traspaso de fondos. Plazos que no se señalan directamente ya que quedan delegados a los 90 días que tienen las partes para implementar los procedimientos y formularios comunes.

A su vez, se hace responsable a las Instituciones competentes de ambas partes de adoptar las medidas que sean necesarias para los efectos de facilitar la transferencia de los fondos previsionales utilizando las Instituciones Bancarias para dichos fines. Sin perjuicio de ello, queda establecido para el caso de Perú, que los procedimientos de traslado de fondos previsionales se realizarán exclusivamente entre sistemas de capitalización individual.

Es menester señalar que, si bien este art. 8 del Acuerdo Administrativo prescribe las normas a seguir para la aplicación del art. 18 del Convenio marco para el traspaso de los fondos de pensiones, se denota que su descripción es bastante general y su redacción escueta y limitada; y ello en atención a que el procedimiento de portabilidad de los fondos de pensiones de los trabajadores necesitará seguir una serie de pasos para lograr la efectiva transferencia de los fondos entre los Estados contratantes.

Es por ello que, en virtud de lo dispuesto en el art. 2 numeral 3 del Acuerdo Administrativo, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile (hoy SP) y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de



Fondos de Pensiones de Perú (SBS) han elaborado un Acuerdo Complementario<sup>264</sup> para la transferencia de fondos previsionales.

Este Acuerdo Complementario cumple con la finalidad de dar efecto a la aplicación del art. 18 del Convenio de seguridad social, con relación a lo prescrito por el art. 8 del Acuerdo Administrativo para su implementación, toda vez que contiene las normas detalladas sobre el procedimiento a seguir para obtener la portabilidad de los fondos de pensiones entre los sistemas de capitalización individual de Chile y Perú.

En el Acuerdo Complementario, elaborado al amparo de lo dispuesto en el art. 2 numeral 3 del Acuerdo Administrativo para la implementación del Convenio entre Chile y Perú, se establecen normas y un minucioso procedimiento que regulan la transferencia de fondos previsionales entre las AFP de ambos países y que pueden resumirse en lo siguiente:

La solicitud debe ser presentada en el país de destino, lo puede hacer el propio interesado o un mandatario o apoderado especialmente facultado para estos efectos, se debe presentar el documento de identidad o pasaporte y el certificado correspondiente que acredite la residencia definitiva en el país de destino.

La AFP que recepciona la solicitud verificará los antecedentes presentados y el registro de afiliación en esa AFP. Una vez, que la solicitud haya sido correctamente suscrita y que contenga toda la información requerida será estampado el timbre con el nombre de la AFP y se rellenará la fecha de recepción de la solicitud de transferencia de fondos en el país de destino.

La AFP que recibe la solicitud de transferencia de fondos tendrá un plazo de 15 días hábiles siguientes a su recepción para verificar que el solicitante registra en el país de destino 60 meses de cotizaciones al sistema de capitalización individual o que tiene la calidad de pensionado en dicho sistema. Se deberá considerar dentro de los 60 meses de cotizaciones a aquellas cotizaciones que hayan sido declaradas y no pagadas, así como a aquellas morosas cuya deuda haya sido reconocida en un proceso de cobranza judicial o en un título para solicitar su cobro judicial.

Si el afiliado no cumple con los requisitos, la AFP rechazará la solicitud dando por finalizado el trámite, e informará al afiliado dentro de 5 días hábiles desde que se establezca el incumplimiento de los requisitos. En caso contrario, si el afiliado cumple con los requisitos descritos, dentro del mismo plazo de los 15 días hábiles deberá la AFP

---

<sup>264</sup> . SAFF y SBS, *Acuerdo Complementario para la Transferencia de Fondos Previsionales entre la República de Chile y la República del Perú*.

de destino emitir un certificado de afiliación y remitir a la AFP del país de origen por correo certificado:

1. Los documentos originales de la solicitud de transferencia de fondos.
2. El certificado original de residencia en el país de destino.
3. El certificado de afiliación.

La AFP del país de origen que reciba la solicitud de la AFP del país de destino tendrá el plazo de 10 días hábiles (desde su recepción) para verificar la solicitud y la documentación enviada, además de comprobar que el solicitante registre afiliación en ella.

Una vez verificado estos antecedentes y aceptada la recepción de la solicitud se abrirá el correspondiente expediente de trámite y comenzará a regir el plazo máximo de 90 días calendarios para concluir el trámite de la transferencia de fondos. Si la AFP receptora no pudiera determinar la afiliación del trabajador a esta o encontrare que no se acompaña documentación suficiente a la solicitud que acredite los requisitos, deberá devolver la solicitud a la AFP remitente por correo certificado.

Aceptada la solicitud de transferencia, la AFP de origen deberá constituir el saldo total de la cuenta individual, incluyendo las cotizaciones voluntarias y los depósitos convenidos. Asimismo, deberá proceder a efectuar las gestiones de recuperación de tales cotizaciones, si fuere necesario, en caso de cotizaciones en rezago o con morosidad, así como la emisión y liquidación del bono de reconocimiento, si corresponde de acuerdo a las normas del art. 6 apartado 2. En el caso que los depósitos convenidos o los aportes del empleador se encuentren depositados en una AFP diferente, será obligación del solicitante requerir directamente su traspaso a la AFP que recibió la solicitud de transferencia de fondos.

Importante es señalar que la AFP de origen suspenderá el trámite de solicitud de transferencia en los casos en que el solicitante registrara cotizaciones obligatorias pagadas dentro de los 3 meses anteriores a la solicitud, o el mismo mes que fue suscrita, así como en los meses posteriores a ella. Además, deberá solicitar a la AFP del país de destino que el trabajador aclare dicha situación.

Para efectos de determinar el monto total a enviar al país de destino, la AFP de origen deberá expresar el total del saldo acumulado en la cuenta de capitación individual en su moneda nacional considerando el valor cierre de la cuota de los Fondos de

Pensiones de acuerdo a la normativa de cada país, para posteriormente convertir el saldo a dólares de los Estados Unidos de América (USD).

Una vez determinado el monto total a enviar al país de destino, la AFP emitirá un documento de constancia de la transferencia de los fondos de pensiones. Esta será emitida en original y dos copias, quedando la original en la AFP que efectúa la transferencia, la primera copia en la AFP de destino y la segunda se enviará al domicilio del trabajador junto con los documentos y antecedentes del traspaso de los fondos. Cabe destacar que la AFP del país de origen deberá, conjuntamente con la constancia de transferencia de fondos de pensiones, remitir a la AFP del país de destino, con copia al trabajador, los siguientes documentos y antecedentes:

1. Antecedentes de la transacción del bono de reconocimiento, si corresponde.
2. Certificado del saldo total para la transferencia de fondos previsionales.
3. Copia de los comprobantes de la transacción financiera que acreditan la transferencia de los fondos (ejemplo: copia del cheque nominativo, copia del *voucher*, etc.).
4. Los siguientes certificados dependiendo del país:
  - a. País de Chile: certificado de las rentas percibidas en el país de origen en los últimos 10 años anteriores a la solicitud de transferencia de fondos.
  - b. País de Perú: detalle de remuneraciones que registre en los últimos 10 años anteriores a la solicitud de transferencia de fondos.
5. Cartola histórica o estado de cuenta, ambos detallados con el registro del total de las cotizaciones enteradas por el afiliado en el país de origen.
6. Certificado en que consten los beneficiarios declarados en el país de origen.

El tipo de cambio que se utilizará será el oficial del día en que deba efectuarse la transferencia y la operación se realizará a través de un Banco comercial, que tenga un Banco corresponsal en el país de destino. El procedimiento básicamente consiste en que la AFP presenta al Banco comercial el original de la constancia de la transferencia de fondos de pensiones contra el cual el Banco girará un cheque nominativo, orden de pago o transferencia electrónica a nombre del correspondiente Fondo de Pensiones de la AFP del país de destino. En el caso que se emita un cheque nominativo, éste será depositado

en la cuenta corriente que la AFP del país de destino indicó en la solicitud de transferencia de fondos.

La transferencia de los fondos de pensiones de un país a otro deberá realizarse como fecha máxima dentro de los 90 días calendarios siguientes a la fecha de recepción de la solicitud por parte de la AFP del país de origen. Con todo, si vencido este plazo aún existieran fondos sin acreditar en la cuenta individual del afiliado o existieren situaciones irregulares (declaraciones y no pago de cotizaciones pendientes de cobro, cotizaciones en cobranza judicial, bono de reconocimiento no liquidado o transado), la AFP del país de origen efectuará una transferencia parcial de los fondos que estuviesen acreditados, e informará de ello a la AFP de destino indicando, en la medida de lo posible, los recursos pendientes de transferir.

Por ende, la AFP de origen mantendrá abierta la cuenta de capitalización individual del afiliado solicitante hasta la recuperación del total de los fondos involucrados en la transferencia. Aquellos recursos pendientes que sean acreditados en la cuenta individual con posterioridad a la primera transferencia deberán ser derivados en el mes siguiente a aquél en que se produjo la acreditación a la AFP del país de destino. A través del formulario de transferencia de fondos recuperados, remitiendo copia de éste y una carta explicativa, mediante correo certificado al domicilio particular del afiliado.

Cuando se produzca la transferencia de la totalidad del saldo de la cuenta de capitalización individual del afiliado a la AFP de destino y, por tanto, no queden ítems o rubros pendientes de transferir, se considerará que el trabajador ha quedado desvinculado del sistema previsional del país de origen. En efecto, la finalización del proceso de traspaso de la integridad de los fondos de pensiones del trabajador afiliado generará la desvinculación de este al sistema de previsional del país de origen.

Los fondos de pensiones transferidos deberán ser ingresados por la AFP del país de destino a la cuenta individual del trabajador en calidad de cotizaciones obligatorias, al día hábil siguiente de haber sido abonados los recursos en la cuenta corriente del Fondo en el Banco Comercial con el cual se llevó a efecto la operación financiera. Con todo, hay que tener presente que cuando una AFP recibe una transferencia de fondos de un trabajador que no tiene afiliación vigente con ella, tendrá la obligación de transferir dichos fondos previsionales a la AFP que corresponda, conforme al procedimiento de rezagos establecido por el ordenamiento jurídico de cada país.

Finalmente, será necesario que la AFP del país de origen notifique del resultado de la solicitud de transferencia de fondos a la Superintendencia, sobre el trámite de transferencia de fondos de pensión que ha efectuado. Asimismo, se establece la

obligación a las Superintendencias de ambos países de intercambiar anualmente estadísticas respecto a las transferencias de fondos de pensiones que hayan realizado en virtud del Convenio bilateral; estadísticas, que incluirán la información sobre los afiliados, montos totales transferidos, ítems pendientes de transferir, impuestos recaudados si corresponden, y toda otra información que se acuerde.

### **3.6.2. Estadísticas de aplicación del convenio entre Chile y Perú**

La SP mantiene en su sitio de estadísticas y bases de datos<sup>265</sup> un compendio desde el año 2011 en adelante sobre el número de solicitudes y transferencias de fondos de pensiones, que han sido, tanto recepcionadas desde Perú a Chile, como enviadas desde Chile a Perú para ser tramitadas. Estas cifras, se encuentran desglosadas por diversos factores que se analizarán a continuación.

#### **3.6.2.1. Número de solicitudes de transferencias de fondos recepcionados desde Perú, y enviadas de Chile a Perú**

En la siguiente tabla, se presenta el número de solicitudes que realizan los afiliados a las AFP para solicitar la transferencia de sus fondos de pensiones desde un Estado a otro. Los datos son contrastados, a la izquierda por las solicitudes que se recepcionan desde Perú y a la derecha por las solicitudes enviadas a Perú, en orden cronológico y desglosadas por sexo.

---

<sup>265</sup> . Superintendencia de Pensiones (SP), “Afiliados: Transferencia de fondos entre Chile y Perú”, Estadísticas y bases de datos: Sistema de Pensiones, SP, Consultado el 10 de enero de 2023, <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=convint&menuN2=trfclpe> .

Tabla 11: Número de solicitudes recepcionadas y enviadas por ambos Estados, por sexo.

Recepcionadas desde Perú				Enviadas a Perú		
Año	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
2011	39	10	49	72	14	86
2012	62	15	77	63	9	72
2013	72	14	86	88	12	100
2014	76	7	83	89	17	106
2015	52	20	72	107	13	120
2016	140	43	183	81	10	91
2017	122	44	166	56	9	65
2018	149	39	188	73	15	88
2019	113	31	144	41	9	50
2020	45	12	57	14	5	19
2021	42	12	54	56	19	75
2022*	29	6	35	9	3	12
<b>total</b>	<b>941</b>	<b>253</b>	<b>1194</b>	<b>749</b>	<b>135</b>	<b>884</b>

\*Datos a junio

Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>266</sup>

El mayor volumen de solicitudes para ser tramitadas corresponde a aquellos requerimientos que son recepcionados desde Perú, alcanzando al mes de junio del año 2022 un total de 1194 peticiones registradas. Por intermedio de los años se puede observar que, en promedio el 80% de las peticiones es realizada por trabajadores masculinos, en oposición a un 20% de solicitudes para portar fondos de pensiones por trabajadoras femeninas. Pese a ello, no todas las reclamaciones presentadas antes las AFP son gestionadas por ellas mismas, éstas pueden ser rechazadas debido a la exigencia de cumplir con determinados requisitos.

Por lo anterior, es menester revisar el número de solicitudes que efectivamente han sido expedidas por cada año, y la cantidad en monto total que se ha transferido junto a ellas, este último punto contabilizado en USD. Información presentada en el siguiente apartado.

### 3.6.2.2. Transferencias de fondos recepcionadas desde Perú

En atención a los antecedentes proporcionados respecto al número de solicitudes aceptadas, y a la vez gestionadas por las AFP que han sido recepcionadas

<sup>266</sup> . SP, "Afiliados: Transferencia de fondos entre Chile y Perú".

desde Perú para su transferencia, se logra estimar cual es el monto promedio total retribuido, el cual es calculado en la moneda internacional correspondiente a USD.

Estas cifras se han desglosado por género hombre-mujer, cuyo registro se realiza desde el año 2011 a 2022 y es presentado a continuación.

Tabla 12: Número y monto total, en dólares, de transferencias de fondos recepcionadas desde Perú, según año de transferencia y sexo.

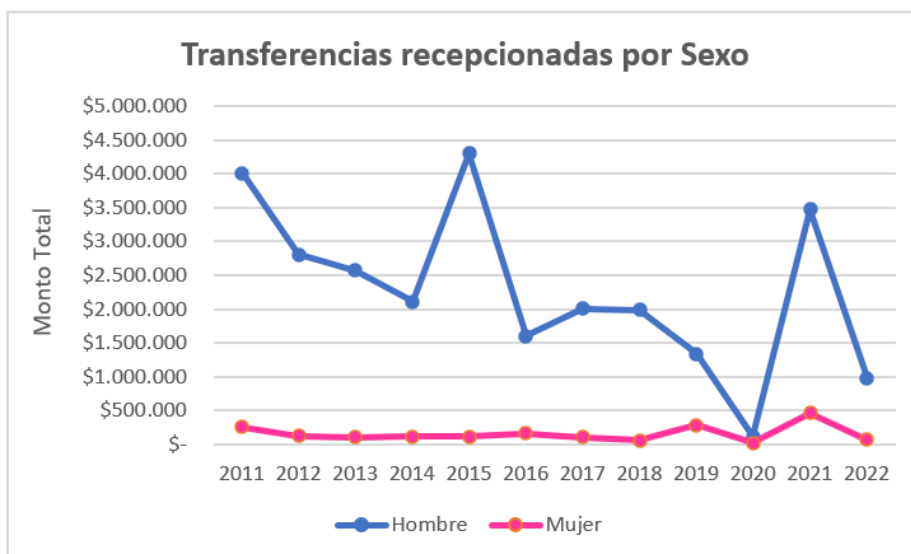
RECEPCIONADAS DESDE PERÚ						
Año	Hombres		Mujeres		Total	
	Número	Monto Total	Número	Monto Total	Número	Monto Total
<b>2011</b>	66	\$ 4.014.987	9	\$ 260.207	75	\$ 4.275.193
<b>2012</b>	53	\$ 2.805.331	6	\$ 123.672	59	\$ 2.929.003
<b>2013</b>	72	\$ 2.574.839	14	\$ 106.971	86	\$ 2.681.810
<b>2014</b>	57	\$ 2.111.686	8	\$ 114.722	65	\$ 2.226.408
<b>2015</b>	94	\$ 4.301.254	11	\$ 112.876	105	\$ 4.414.131
<b>2016</b>	60	\$ 1.602.355	14	\$ 162.950	74	\$ 1.765.306
<b>2017</b>	58	\$ 2.004.876	10	\$ 105.599	68	\$ 2.110.474
<b>2018</b>	61	\$ 1.990.929	7	\$ 59.803	68	\$ 2.050.731
<b>2019</b>	34	\$ 1.337.996	12	\$ 287.541	46	\$ 1.625.537
<b>2020</b>	8	\$ 111.154	3	\$ 21.286	11	\$ 132.439
<b>2021</b>	55	\$ 3.472.582	13	\$ 461.535	68	\$ 3.934.117
<b>2022</b>	13	\$ 979.600	2	\$ 65.899	15	\$ 1.045.499
<b>Total</b>	631	\$ 27.307.586	109	\$ 1.883.061	740	\$ 29.190.647

Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>267</sup>

En este caso en particular, del total de solicitudes que son verdaderamente ejecutadas, se puede observar que el 85% de los traspasos recepcionados desde Perú pertenecen a población masculina y solo un 15% concierne a población femenina. Diferencia notoria que también puede ser visualizada en el monto promedio de las transferencias percibidas que, para una mejor apreciación de este antecedente, se ha de presentar en el gráfico N.º 19.

<sup>267</sup> . SP, "Afiliados: Transferencia de fondos entre Chile y Perú".

Gráfico 19: Monto total promedio, en dólares, de transferencias de fondos recepcionadas desde Perú, según año y sexo.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>268</sup>

En este formato de presentación se alcanza a apreciar la distancia en cuanto a participación y montos en dinero percibidos; en promedio se logra notar que los trabajadores de género masculino (los que prevalecen en esta investigación) transfieren desde Perú un total de USD\$2.275.632 por año, mientras que las mujeres y dado su menor nivel de proporción, transfieren alrededor de USD\$156.922 por año. Revisados estos datos en conjunto se logra dimensionar que, en total el monto por transferencia de fondos recepcionadas desde Perú, equivale a una media de USD\$2.432.554 por cada año registrado.

Cabe destacar que, de la misma información recibida desde la SP, se puede conocer la distribución por edades de los mismos trabajadores y trabajadoras antes mencionados, llegando a concluir que del global de personas que logran trasladar sus ahorros previsionales desde Perú, la mayor proporción de ellas posee entre 35 a 49 años de edad, es decir, personas en plena edad activa. Hecho que puede ser visto mediante el gráfico N.º 20.

<sup>268</sup> . SP, "Afiliados: Transferencia de fondos entre Chile y Perú".



Gráfico 20: Transferencias de fondos recepcionadas desde Perú, según tramo de edad.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>269</sup>

### 3.6.2.3. Transferencias de fondos enviadas a Perú

Similar a lo que acontece en el caso anterior, con respecto a aquellas solicitudes de traspaso de fondos de pensión que, son concretadas y efectivamente enviadas hacia el país de Perú. Se puede examinar, a través de este convenio bilateral en particular, la siguiente información que es presentada a continuación en la tabla N.º 13.

<sup>269</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.

Tabla 13: Número y monto total, en dólares, de transferencias de fondos enviadas a Perú, según año de transferencia y sexo.

ENVIADAS A PERÚ						
Año	Hombres		Mujeres		Total	
	Número	Monto Total	Número	Monto Total	Número	Monto Total
<b>2011</b>	35	\$ 822.811	7	\$ 59.200	42	\$ 882.010
<b>2012</b>	48	\$ 531.496	15	\$ 127.330	63	\$ 658.826
<b>2013</b>	57	\$ 426.977	11	\$ 213.649	68	\$ 640.626
<b>2014</b>	66	\$ 559.455	12	\$ 103.624	78	\$ 663.079
<b>2015</b>	78	\$ 1.547.702	16	\$ 250.335	94	\$ 1.798.037
<b>2016</b>	114	\$ 2.038.389	29	\$ 377.605	143	\$ 2.415.994
<b>2017</b>	126	\$ 3.155.978	43	\$ 815.040	169	\$ 3.971.018
<b>2018</b>	156	\$ 1.874.321	42	\$ 603.183	198	\$ 2.477.504
<b>2019</b>	109	\$ 2.598.951	33	\$ 320.107	142	\$ 2.919.059
<b>2020</b>	55	\$ 1.387.922	14	\$ 130.629	69	\$ 1.518.550
<b>2021</b>	33	\$ 727.823	18	\$ 258.216	51	\$ 986.039
<b>2022</b>	27	\$ 619.020	10	\$ 144.689	37	\$ 763.708
<b>Total</b>	904	\$ 16.290.844	250	\$ 3.403.607	1.154	\$ 19.694.451

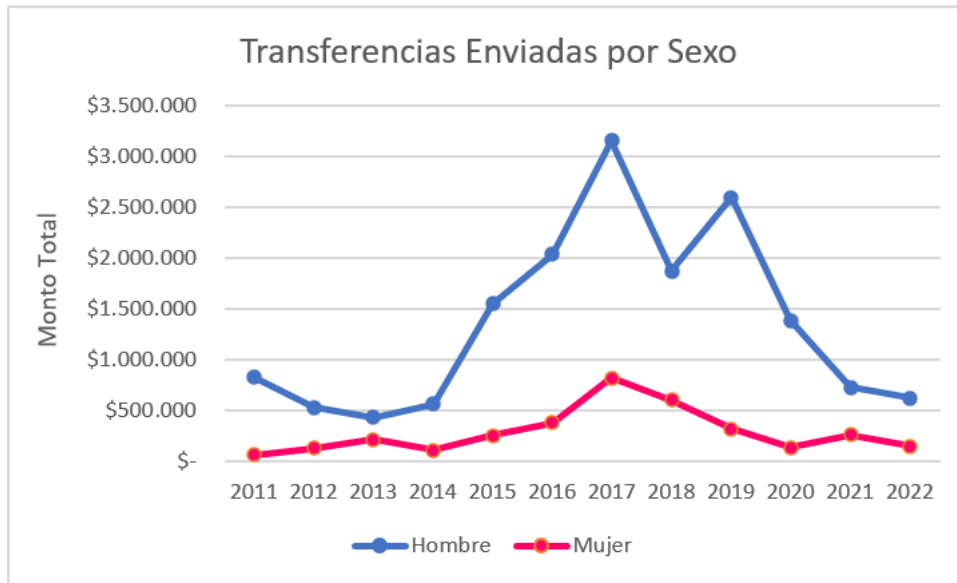
Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>270</sup>

En este ítem se puede ver que existe un mayor número de uso de las transferencias de fondos enviadas a Perú, donde el 78% de los requerimientos es realizado por trabajadores de género masculino, y un 22% por trabajadoras de género femenino. Con ello se evidencia nuevamente una gran distancia en los registros por sexo, la que finalmente es persistente en el tiempo pues, en promedio, el monto transferido por hombres es más alto que aquel que es percibido por las mujeres.

Los trabajadores de sexo masculino traspasan una media de USD\$1.357.570, mientras que el número de mujeres que ha formado parte de esta acción, en promedio transfiere USD\$283.634 por año. Lo cual, sumado en su conjunto, se eleva a una cifra de USD\$1.641.204 en promedio enviados a Perú en materia de ahorros previsionales, cifra que en comparación al monto total promedio recepcionado desde Perú (tabla N.º 12), es menor pese contar con un mayor número de solicitudes. La información previamente descrita es presentada a través del gráfico N.º 21.

<sup>270</sup> . SP, "Afiliados: Transferencia de fondos entre Chile y Perú".

Gráfico 21: Monto total promedio, en dólares, de transferencias de fondos enviadas a Perú, según año y sexo.



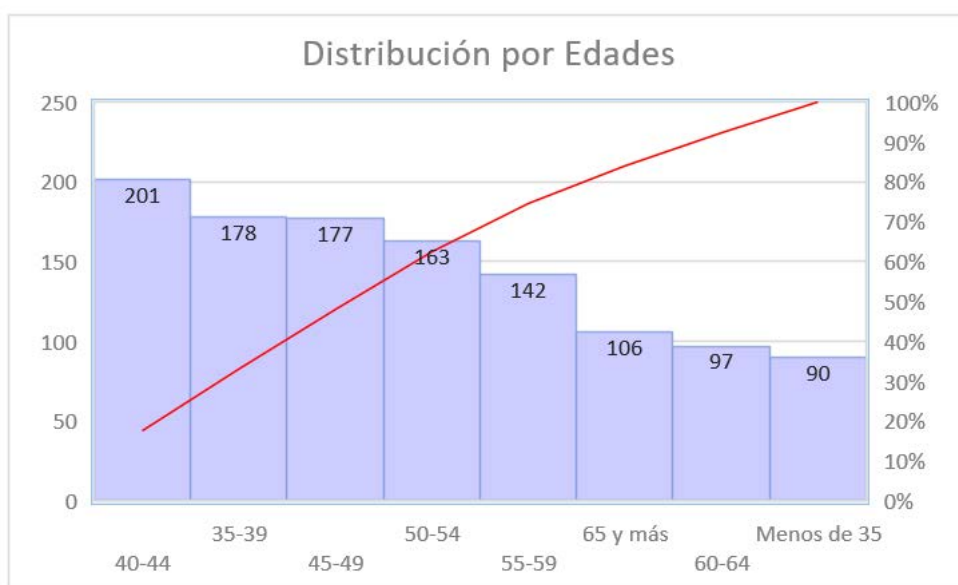
Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>271</sup>

Con respecto a la distribución por edades, de las personas solicitantes del traslado de sus fondos de ahorro previsional hacia Perú, se logra distinguir una diferencia por sexo. Así, entre la población masculina que utiliza esta forma de transferencia, la mayor proporción posee entre 40 a 44 años de edad, en cambio la proporción más alta de población femenina solicitante tiene entre 50 a 54 años de edad.

Sin embargo, como en general existe más cantidad de hombres que hacen uso de este requerimiento, al observar las gráficas totales, se puede concluir que no hay distinción entre los tramos etarios que más reciben y envían transferencias desde y hacia Perú. Se mantiene el hecho de que las personas entre 35 a 49 años son quienes más realizan los traspasos, pero en el cuarto indicador de distribución presentado en el gráfico N.º 22, se logra distinguir la presencia femenina para este caso en particular.

<sup>271</sup> . SP, "Afiliados: Transferencia de fondos entre Chile y Perú".

Gráfico 22: Transferencias de fondos enviadas desde Perú, según tramo de edad.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>272</sup>

### 3.7. PROPUESTA DE MEJORAS: BUENAS PRÁCTICAS

Vistas y analizadas las estadísticas sobre la aplicación práctica del Convenio entre las Repúblicas de Chile y Perú, surge la interrogante acerca de la posibilidad y conveniencia de extender el traspaso de fondos hacia otros Estados, en virtud a la experiencia de este Convenio.

En tal sentido, la SP ha señalado que se encuentra a favor de la realización de un estudio, sobre la extensión del traslado de fondos de pensiones entre sistemas basados en la capitalización individual hacia otros Estados. En atención principalmente a que son los afiliados los propietarios de sus fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual y en consideración a la creciente y amplia movilidad laboral que existe entre países.

Es más, se indica que el carecer de una regulación en este aspecto, conlleva, por una parte, a que los trabajadores migrantes se vean obligados a tener cotizaciones en más de un país y, por ende, obtener pensiones en forma paralela; mientras que, por otra parte, cuando la permanencia en un determinado país ha sido temporal, los montos de pensión pueden ser tan bajos que se ven absorbidos por las comisiones y costos de transferencia. Cabe resaltar que la extensión de esta posibilidad podría mejorar el

<sup>272</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.

servicio que los sistemas previsionales de capitalización individual entregan a los afiliados y afiliadas.

Respecto a la obligación de intercambio de estadísticas<sup>273</sup> que señala el Convenio entre las Repúblicas de Chile y Perú, con base en la experiencia y en los datos analizados previamente -acerca de las transferencias efectivamente realizadas- y dadas las características de ambos sistemas en el transcurso de los años. Se ha construido una tabla resumen N.º 14 en la que se puede apreciar cronológicamente, desde el año 2007 al mes de junio del año 2022, el número de solicitudes y el monto promedio de los traspasos en dinero de los fondos de pensiones que se han realizado desde Chile a Perú y viceversa.

*Tabla 14: Número y montos de traspasos de fondos efectuados por convenios de seguridad social Chile-Perú.*

AÑOS	TRASPASOS DESDE CHILE A PERÚ	MONTO USD\$	TRASPASOS DESDE PERÚ A CHILE	MONTO USD\$
<b>2007</b>	3	39.560	22	1.434.749
<b>2008</b>	16	78.631	38	1.673.824
<b>2009</b>	30	310.401	34	1.141.798
<b>2010</b>	43	728.842	50	1.898.309
<b>2011</b>	44	1.519.892	62	2.864.936
<b>2012</b>	62	1.610.132	55	1.958.044
<b>2013</b>	69	696.679	81	3.787.499
<b>2014</b>	85	1.122.387	56	1.798.876
<b>2015</b>	108	2.541.175	88	3.529.116
<b>2016</b>	143	2.415.994	74	1.765.306
<b>2017</b>	169	3.971.018	68	2.110.474
<b>2018</b>	198	2.477.504	68	2.050.731
<b>2019</b>	142	2.919.059	46	1.625.537
<b>2020</b>	69	1.518.550	11	132.439
<b>2021</b>	51	986.039	68	3.934.117
<b>2022*</b>	37	763.708	15	1.045.499
<b>Total</b>	<b>1247</b>	<b>23.197.292</b>	<b>831</b>	<b>32.471.512</b>

<sup>273</sup> . SAFF y SBS, *Acuerdo Complementario para la Transferencia de Fondos Previsionales entre la República de Chile y la República del Perú*. Cabe destacar que el Acuerdo Administrativo entre Chile y Perú para la implementación del Convenio de seguridad social en su artículo 10, en sus numerales 2 y 3, contempla la información estadística anual que deberán intercambiar los Organismos de Enlaces entre ambas Repúblicas de la siguiente manera: “2. Los Organismos de Enlace intercambiarán anualmente estadísticas sobre el número de prestaciones pagadas en la otra Parte Contratante, como también los montos de las mismas; 3. Los Organismos de Enlace intercambiarán anualmente estadísticas del número de traspasos y el monto de las transferencias efectuadas a la otra Parte Contratante”.

(\*) cálculo realizado al mes de junio del año 2022.

Fuente: SP de Chile.<sup>274</sup>

Debido a lo anterior, la SP<sup>275</sup> ha señalado algunos aspectos que serían necesarios considerar en la negociación de posibles convenios sobre transferencias de fondos de pensiones, con el objetivo de lograr una cierta reciprocidad mínima que facilite negociaciones exitosas. En efecto, se han considerado siete ítems que se procederán a revisar a continuación:

1. Oportunidad del traspaso de fondos: este aspecto es relevante, puesto que existen dos alternativas, y se debe elegir si el traspaso se producirá durante la vida activa del trabajador, con alguna restricción, o al momento en que el trabajador se acoge a pensión en el país de destino.

Es indispensable establecer este mecanismo solo para los trabajadores y trabajadoras que demuestren voluntad de permanecer en el país de destino y deseen otorgar a los recursos un fin exclusivamente previsional.

Respecto a la oportunidad del traspaso de fondos, es fundamental que se establezcan restricciones para evitar los traslados por motivos especulativos, en períodos de grandes diferencias de rentabilidad entre los países involucrados. En este caso es de vital importancia eliminar cualquier incentivo a la especulación, ya que grandes trasposos de fondos coyunturales podrían afectar tanto a los mercados de capitales como a los mercados cambiarios de los respectivos países. A su vez, estas limitaciones evitarán los trasposos repetitivos o sucesivos durante la vida activa de los afiliados, producto de la movilidad laboral.

2. Legislación aplicable: traspasados los fondos de pensión, solo se debería aplicar la legislación del país de destino. En efecto, el traspaso debería estar limitado al traslado de cuentas y, en ningún caso, involucrar traslado de derechos, generándose una desvinculación del sistema previsional de origen. En este punto, se debería resolver si el trabajador perderá o no su derecho a beneficios no contributivos o solidarios, bajo la legislación del país desde el cual retira sus fondos previsionales. De lo contrario, se sometería a los Estados a otorgar prestaciones o beneficios en base a legislaciones y riesgos económicos de otros países.

---

<sup>274</sup> . SP, "Afiliados: Transferencia de fondos entre Chile y Perú".

<sup>275</sup> . Oficio N.º 30.992, Superintendencia de Pensiones (SP), Emitido el 14 de octubre de 2010, Chile.

Finalmente, en las negociaciones entre Estados, sería favorable considerar el traspaso de la historia previsional del trabajador o trabajadora. Como, por ejemplo, permitir la totalización de períodos de cotización para el pago de garantías estatales, a objeto de acceder al derecho en el país de destino, percibiendo una proporción del beneficio en función de los años cotizados bajo esa legislación.

3. Período mínimo de cotizaciones: se requiere exigir al afiliado o afiliada que haya realizado aportes en los países involucrados. Para ello es necesario revisar la facultad de establecer un período mínimo de cotizaciones en los Estados contratantes, de manera que el monto a traspasar justifique los costos de la operación.
4. Modalidad del traspaso de fondos: es importante considerar si el traspaso de fondos involucrará el total de los recursos previsionales en una misma oportunidad o no, en función de la simplicidad del sistema y los costos operativos.
5. Voluntariedad de la portabilidad: en atención a que no siempre el traspaso de los fondos previsionales será conveniente para todas las personas afiliadas, es necesario que el proceso sea de carácter voluntario. Y ello porque existe una desvinculación del sistema previsional de origen, que en algunos casos puede significar la pérdida de beneficios del pilar contributivo de la seguridad social.
6. Reconocimiento de cotizaciones del sistema de reparto: será preciso evaluar si los aportes a dicho sistema serán considerados de alguna forma en los montos traspasados, en atención a que no todas las legislaciones de sistemas de capitalización individual reconocen los períodos cotizados en los sistemas de reparto de la misma manera. Algunas consideran el pago de una suma alzada y otras, el pago de un flujo mensual a partir del momento en que el trabajador se acoge a pensión.
7. Sistemas tributarios: al no existir uniformidad en la legislación impositiva de los Estados Parte, el traspaso de fondos provocará ciertas situaciones que deben tenerse presentes al momento de negociar este tipo de beneficios. En efecto, pueden surgir las siguientes situaciones: que las cotizaciones obligatorias estén exentas y las pensiones se encuentren afectas al impuesto a la renta; o que, por el contrario, las cotizaciones obligatorias estén afectas a impuestos a la renta y las pensiones se encuentren exentas; o bien que tanto las cotizaciones obligatorias como las pensiones estén exentas.

En cualquiera de los escenarios descritos, podría incentivarse a que se traspasen fondos solo para aprovechar ventajas tributarias, sobre todo en caso de retiro de excedentes de libre disposición o cotizaciones voluntarias, generándose un arbitraje tributario de las pensiones. En consecuencia, las alternativas de solución deberían negociarse considerando los siguientes criterios:

1. Desde el punto de vista del afiliado: no debiera existir doble tributación.
2. Desde el punto de vista de los Estados: éstos no deberían perder los impuestos diferidos.

### **3.8. CONSIDERACIONES SOBRE LA POSIBILIDAD DE EXTENDER EL MECANISMO DE TRANSFERENCIA DE FONDOS A OTROS PAÍSES**

Cabe tener presente que el CMISS, suscrito el 10 de noviembre de 2007 en Santiago de Chile, contempla en su Título II las disposiciones particulares para las distintas categorías de prestaciones. Dentro de ellas, en el capítulo 2 sobre la coordinación de regímenes y legislaciones basados en el ahorro y la capitalización, establece el art. 17 la transferencia de fondos, prescribiendo que: "*Los Estados Parte en los que estén vigentes regímenes de capitalización individual podrán establecer mecanismos de transferencia de fondos a los fines de la percepción de prestaciones por invalidez, vejez o muerte*".

Del análisis de este precepto, se infiere que, a diferencia del Convenio bilateral de seguridad social entre Chile y Perú, el CMISS no contiene normas específicas en la materia, y tampoco regula el procedimiento de transferencia de fondos en su Acuerdo Administrativo. En consecuencia, queda entregada a los Estados Parte, por la vía de acuerdos bilaterales, la forma de regular el traspaso de fondos previsionales entre sistemas de capitalización individual.

Con todo, al igual que en el caso del Convenio bilateral de seguridad social entre Chile y Perú, la transferencia de fondos solo puede tener como objetivo el otorgamiento de prestaciones de seguridad social. Cabe mencionar que no se conocen hasta la fecha -18 de noviembre de 2022-<sup>276</sup> iniciativas entre países, encaminadas a concretar un acuerdo de transferencia de fondos en el marco del CMISS.

En este sentido, el acuerdo de traspaso de fondos contenido en el Convenio de seguridad social entre los países de Chile y Perú, constituye la primera experiencia que, de forma concreta, plantea un mecanismo de concurrencia al financiamiento de las

---

<sup>276</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.



prestaciones de los trabajadores migrantes, distinta a la totalización de períodos de seguro, de cotizaciones o de empleo y al pago a prorrata de las prestaciones.

Reconociendo el derecho de los trabajadores de transferir el saldo acumulado en sus cuentas de capitalización individual de uno de los Estados Parte al otro, con el fin que sean administrados por la AFP de su elección y para efectos de acceder a las prestaciones que otorgue el sistema de capitalización individual de Chile o Perú. Pretendiendo de esta forma asegurar la naturaleza estrictamente previsional y no especulativa del mecanismo.

### **3.9. EL MARCO DEL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL**

Cabe destacar que, además de los convenios bilaterales que se encuentran en vigor, Chile ha ratificado el CMISS el cual también incluye a los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, Uruguay, República Dominicana, España y Portugal.<sup>277</sup>

De su aplicación efectiva en el país de Chile, es posible destacar algunos aspectos relevantes desde su entrada en vigencia hasta los últimos antecedentes registrados el pasado año 2022. Esta información ha sido entregada a través de la SP<sup>278</sup> y detalla el número de solicitudes que se han utilizado en materia de ahorros previsionales, revisados a continuación.

#### **3.9.1. Número de solicitudes recibidas en Chile desde otros Estados**

En primer lugar, se dará a conocer el número de requerimientos efectuados por medio de este Convenio internacional con respecto a los tipos de pensión existente y el país representante, información contenida al 27 de septiembre del año 2022, entregada de forma descendente y detallada en la tabla N.º 15.

---

<sup>277</sup> . El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social será analizado en profundidad en los capítulos 4 y 5. Por tal razón, en este acápite solo se mencionarán las estadísticas de los trámites que se reciben desde otros Estados a Chile y las que Chile envía a otros países, con el objetivo de dar a conocer la cantidad de solicitudes de pensiones que se gestionan mediante este instrumento internacional.

<sup>278</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.

Tabla 15: Solicitudes por tipo de pensión recibidas desde otro país a Chile.

	Solicitud de Pensión de Invalidez	Solicitud de Pensión de Supervivencia	Solicitud de Pensión de Vejez	Total	Porcentaje
<b>España</b>	379	284	1300	1963	96%
<b>Uruguay</b>	7	3	32	42	2%
<b>Bolivia</b>	0	1	19	20	1%
<b>Paraguay</b>	0	1	10	11	1%
<b>Portugal</b>	1	1	0	2	0%
<b>Perú</b>	0	0	1	1	0%
<b>Total general</b>	<b>387</b>	<b>290</b>	<b>1362</b>	<b>2039</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>279</sup>

De lo anterior se puede apreciar que, a través de los años y en materia de pensión, el presente Convenio ha sido utilizado por seis de los once países involucrados, distintos de Chile. En rigor, el 96% del total de las peticiones han sido efectuadas desde el país de España, concentrando un total de 1.963 solicitudes sobre las 2.039 en global cursadas.

Entre los beneficios que subyacen en la interacción de ambos países, además de los derechos previsionales ya vistos, se encuentra la opción de que los ciudadanos de ambos regímenes, aun cuando la permanencia en cualquiera de los países sea temporal o prolongada, puedan acceder a la atención en salud en el sistema público. Igualmente, aquellos trabajadores que presten sus servicios en España tienen la facilidad de elegir si desean o no cotizar en este país, lo cual podría ser un incentivo -entre otros aspectos culturales compartidos- para hacer de España un país de destino requerido.<sup>280</sup>

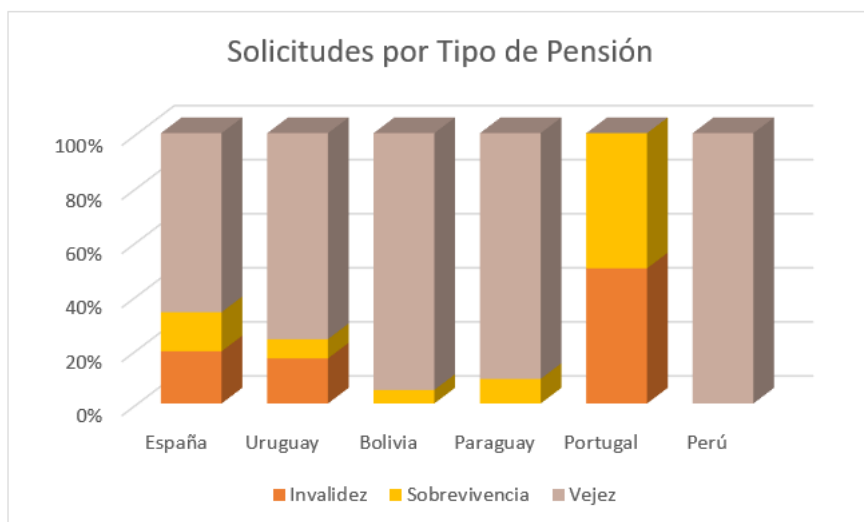
En relación con el tipo de pensión solicitada se puede destacar que, en términos de frecuencia, la más gestionada es la pensión de vejez con un 67% de las peticiones realizadas. Con mayor distancia le sigue la pensión de invalidez, con un 19% de los requerimientos totales y, por último, se encuentra la pensión de sobrevivencia con un 14% de las solicitudes restantes, tendencia similar a la observada en el análisis realizado por convenios bilaterales.

<sup>279</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.

<sup>280</sup> . En este aspecto, cabe hacer presente que, si bien el CMISS solo cubre las prestaciones económicas de vejez, invalidez, supervivencia y accidentes de trabajo y de enfermedad profesional, por regla general. En su artículo 3 numeral 5 prescribe la posibilidad de ampliar este ámbito objetivo extendiéndolo a prestaciones o regímenes excluidos en un principio, esto debe realizarse mediante acuerdos bilaterales o multilaterales que deben ser inscritos en el Anexo III. En el caso de España, esta ampliación se ha generado e inscrito en dicho Anexo, puesto que a través del convenio bilateral de seguridad social entre Chile y España se ha procedido a ampliar este campo de aplicación material a más ramas de la seguridad social.

Revisados estos datos recientemente mencionados por cada uno de los países que muestran solicitudes por este Convenio internacional, se puede notar la siguiente distribución presentada en gráfico N.º 23.

Gráfico 23: Proporción de solicitudes por tipo de pensión, recibidas desde otro país.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>281</sup>

En tanto, existen tres países adicionales en el listado de solicitudes por CMISS que no registran requerimientos por tipos de pensión, sino que se han adherido a otros formatos de peticiones a través de este mismo acuerdo, como lo son la certificación de periodos de seguro, el certificado de desplazamiento, la solicitud de prórroga de desplazamiento, entre otros. Estos casos corresponden a los países de Argentina, Brasil, y República Dominicana, con 6 requerimientos en total, pero que no han sido considerados para el alcance de esta investigación.

### 3.9.2. Número de solicitudes enviadas desde Chile a otros Estados

En segundo lugar, se dará a conocer el número de requerimientos remitidos a distintos países por medio de este Convenio internacional con relación a los tipos de pensión existente y los Estados receptores. Al igual que en el caso anterior, esta información está registrada hasta el 27 de septiembre del año 2022, y es presentada a través de la tabla N.º 16, ordenada de manera descendente.

<sup>281</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.

Tabla 16: Solicitudes por tipo de pensión enviadas desde Chile otro país.

	Solicitud de Pensión de Invalidez	Solicitud de Pensión de Supervivencia	Solicitud de Pensión de Vejez	Total	Porcentaje
<b>España</b>	3	15	46	64	81%
<b>Uruguay</b>	0	1	3	4	5%
<b>Bolivia</b>	0	0	3	3	4%
<b>Paraguay</b>	0	0	3	3	4%
<b>El Salvador</b>	0	0	2	2	3%
<b>Argentina</b>	0	0	1	1	1%
<b>Brasil</b>	0	0	1	1	1%
<b>República Dominicana</b>	0	0	1	1	1%
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>16</b>	<b>60</b>	<b>79</b>	<b>100%</b>

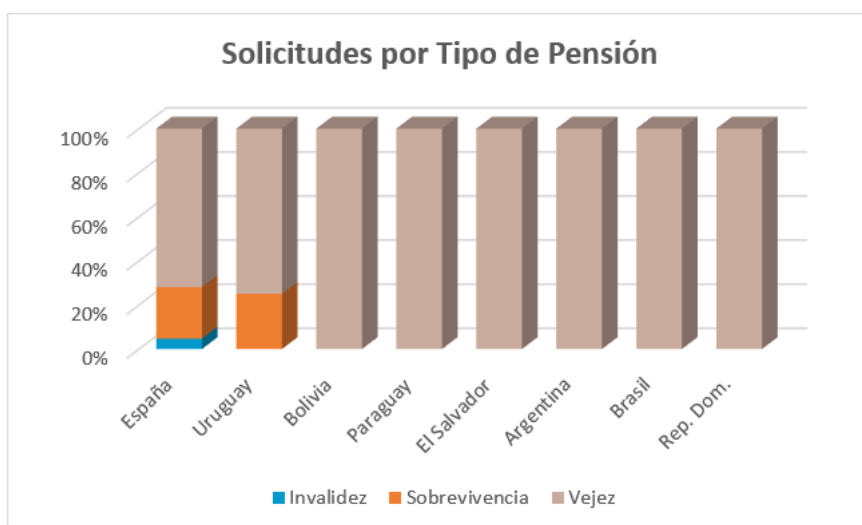
Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>282</sup>

En relación con las solicitudes enviadas desde el país de Chile a los Estados signatarios del CMISS por tipo de pensión, se puede apreciar que este Convenio ha sido menormente utilizado, debido a una distancia de 1.960 peticiones, con respecto al total de solicitudes recibidas vistas con anterioridad (tabla N.º 15). Pese a ello, esta figura ha sido empleada por ocho países de las doce naciones en acuerdo distintas a Chile, aumentando así este listado en comparación con el caso anterior. Sin embargo, entre ambas se mantiene la relevancia sobre el país de España, puesto que este Estado concentra el 81% del global de requerimientos enviados.

En orden a la proporción por tipo de pensión solicitada se puede observar que la pensión de vejez mantiene su cualidad, al ser la más gestionada con un 76% del volumen total; le siguen la pensión de supervivencia, con un 20%, y la pensión de invalidez, con un 4% de los requerimientos señalados. Revisados estos antecedentes, pero esta vez por cada uno de los países en lista, se puede evidenciar la siguiente distribución presentada mediante el gráfico N.º 24.

<sup>282</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.

Gráfico 24: Proporción de solicitudes por tipo de pensión, enviadas a otro país.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>283</sup>

Semejante a lo ocurrido en el caso anterior, existen tres países adicionales en el listado de solicitudes por CMISS que no registran requerimientos por tipos de pensión, sino que han realizado solicitudes por otro tipo de trámites. Estas son las naciones de Ecuador, Perú y Portugal con 4 peticiones en total, que obedecen a certificados de periodos de seguro y otros trámites no especificados.

En resumen, los convenios de seguridad social son instrumentos internacionales que pueden ser tanto bilaterales como multilaterales, los cuales están considerados para permitir que las y los trabajadores migrantes, que hayan estado sujetos a cotizar en regímenes previsionales de otros Estados suscriptores de este acuerdo, tengan acceso a pensiones futuras evitando la doble cotización.

Datos de la SP dan a conocer la cantidad de trámites realizados por medio de ambos convenios durante el año 2021, en relación al número de solicitudes realizadas por los tres tipos de pensión antes mencionadas (Vejez, Invalidez y Sobrevivencia), detalle presentado en la siguiente tabla N.º 17.

<sup>283</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.

Tabla 17: Número de trámites por convenios bilateral y multilateral, contabilizados desde el 01 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2021.

Continente	Agregación	País	Solicitudes por Pensión (V+I+S)	Porcentaje
Europa	Unión Europea	España	330	29%
		Suecia	121	11%
		Francia	113	10%
		Noruega	96	8%
		Alemania	88	8%
		Bélgica	36	3%
		Austria	17	1%
		Suiza	17	1%
		Países Bajos	10	1%
		Luxemburgo	5	0%
		Portugal	4	0%
		Dinamarca	3	0%
		Finlandia	2	0%
		República Checa	0	0%
América	América del Norte	Canadá	19	2%
		Estados Unidos	18	2%
		Quebec	4	0%
	América Latina y el Caribe	Argentina	64	6%
		Colombia	21	2%
		Brasil	20	2%
		Uruguay	14	1%
		Ecuador	9	1%
		Perú	4	0%
		Bolivia	2	0%
		Paraguay	2	0%
		República Dominicana	1	0%
Asia	Asia	Corea	0	0%
Oceanía	Oceanía	Australia	123	11%
		Nueva Zelanda	0	0%
<b>Totales por trámite</b>			<b>1143</b>	<b>100%</b>

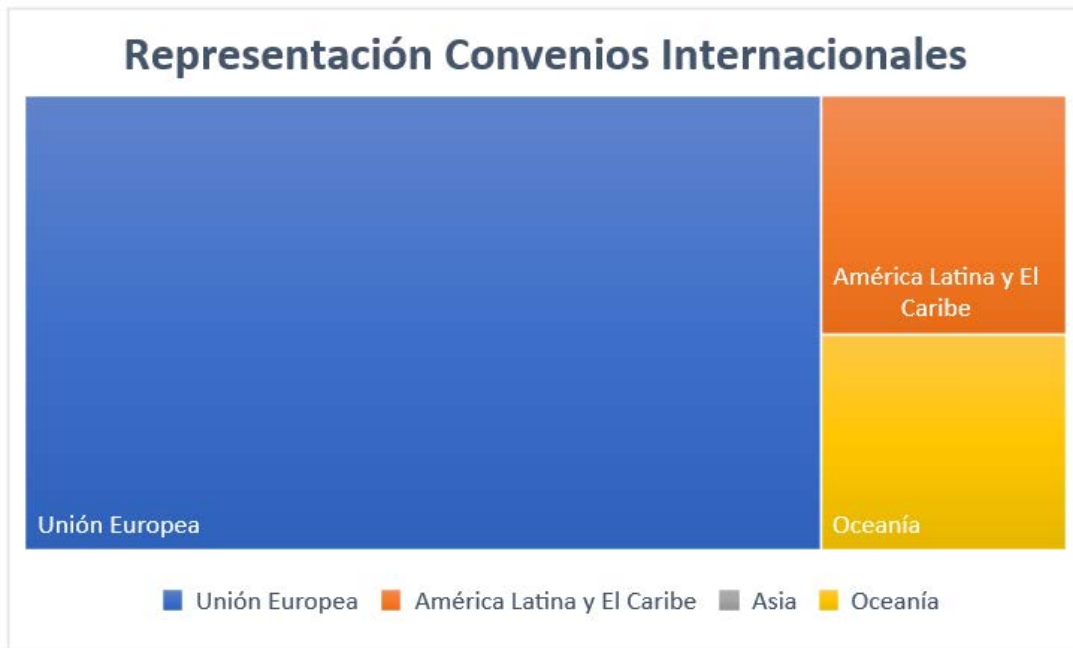
Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>284</sup>

Entre los países que denotan mayor presencia en cuanto a número de solicitudes por pensión de invalidez, sobrevivencia y vejez (V+I+S), se encuentran principalmente naciones del continente europeo, como lo son España, Suecia, Francia, Noruega y Alemania; en Oceanía el país de Australia; en América del Norte Canadá y en ALC Argentina. Del total de trámites efectuados por los convenios bilateral y multilateral, el

<sup>284</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.

72% fue realizado por países pertenecientes a la Unión Europea (UE), el 12% fue ejecutado por Estados de ALC, y 11% por Oceanía, información que ha sido representada en el gráfico N.º 25.

Gráfico 25: Representación del número de solicitudes por convenios bilateral y multilateral por continentes.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SP.<sup>285</sup>

<sup>285</sup> . Oficio Ordinario N.º 22.325, SP.

**PARTE II:**

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE  
COORDINACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL EN IBEROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA**



**CAPÍTULO 4:**  
**SIMILITUDES Y DIVERGENCIAS ENTRE EL CMISS Y LOS REGLAMENTOS EUROPEOS:**  
**PARTE GENERAL**

#### **4.1. Introducción**

En el presente capítulo se analizarán las principales similitudes y diferencias entre el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS), en adelante “el Convenio”, con su Acuerdo de Aplicación (AACMISS) y el Reglamento N.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, y su Reglamento de Aplicación N.º 987/2009, en adelante “los Reglamentos”.

Para ello, se utilizará el método comparativo entre ambos Instrumentos. En efecto, se empleará como parámetro de comparación el CMISS tomándolo como base para cotejar con los Reglamentos.

De esta manera, se ha escogido una selección de criterios relevantes que se irán analizando a lo largo de la lectura del presente capítulo, y que se han dispuesto en orden a la redacción de ambos cuerpos normativos, proponiendo así, una lectura sistematizada y de fácil manejo.

## 4.2. GÉNESIS Y PROCESO DE ELABORACIÓN DEL CMISS Y LOS REGLAMENTOS EUROPEOS

En este criterio se comenzará caracterizando los elementos históricos de ambos Instrumentos Internacionales con la finalidad de conocer su origen, fundamentación y el camino recorrido hacia su elaboración jurídica.

### 4.2.1. Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)

El CMISS se originó en el seno de la Comunidad Iberoamericana y su proceso de creación fue llevado a cabo por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), organismo internacional de carácter técnico especializado cuya finalidad consiste en promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos en el ámbito de la protección social.

La génesis del CMISS se remonta, por una parte, al Convenio iberoamericano de seguridad social, suscrito en Quito (Ecuador) en el año 1978<sup>286</sup>, convenio multilateral que para producir efectos entre 2 países necesitaba que ellos suscribieran además un acuerdo de aplicación complementario, lo cual generaba que el procedimiento fuese más lento, así como su aplicación más engorrosa. En este mismo orden de ideas, también se encuentran antecedentes históricos en la suscripción de convenios bilaterales entre los países de la Comunidad Iberoamericana, y a su vez, de carácter multilateral como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en aplicación desde el año 2008, la Decisión 546, Instrumento Andino de Seguridad social de la Comunidad Andina, y los Reglamentos europeos 1408/71 y 574/72 (actualmente Reglamentos 883/2004 y 987/2009).

A pesar de las mencionadas iniciativas tendientes a generar convenios bilaterales, multilaterales o regionales, estas resultaban insuficientes para cubrir las necesidades de protección de un ámbito poblacional de más de 600 millones de personas que integran la región del mundo en la que –según distintos Organismos Internacionales- mayores movimientos migratorios se registran. Es más muchos de ellos se generan entre países de esa misma región, y para su completa cobertura serían necesario más de 230 convenios bilaterales cruzados, de los cuales en la realidad no se dan más de un 25%, que se concentran esencialmente en 4 de los 22 países de la Comunidad Iberoamericana. Por ende, muchos países no tendrían vigentes ningún pacto

---

<sup>286</sup> . Boletín Oficial del Estado (BOE) N.º 196, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Instrumento de ratificación de 16 de febrero de 1979 del convenio iberoamericano de seguridad social*, Aprobado el 17 de agosto de 1982, España, Consultado el 28 de octubre de 2022, [https://www.boe.es/eli/es/ai/1978/01/26/\(2\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1978/01/26/(2)) .

Internacional o número mínimo de ellos, en muchos casos restringidos a ámbitos muy concretos como la asistencia sanitaria de urgencia, y frecuentemente desconocidos y olvidados.<sup>287</sup>

Debido a esta realidad, es que en marzo de 2004, en el XIII Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado por OISS en Salvador de Bahía (Brasil), se aprobó una Declaración Institucional sobre seguridad social, en donde se acuerda en su apartado 6º: *“Fomentar la inclusión en los acuerdos a adoptar en el seno de los movimientos de integración vigentes en la región y de éstos con otros similares, de aspecto sociales dirigidos a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente a través de la Seguridad Social, garantizando la adquisición y conservación de derechos en los movimientos migratorios, a través de Convenios Multilaterales de Seguridad Social que, a partir de los actualmente existentes o en fase de negociación, pudieran permitir en un futuro llegar a la adopción de un único Convenio Iberoamericano de Seguridad Social”*.<sup>288</sup> En estas líneas se puede apreciar el deseo de la OISS tendiente a la creación de un Convenio único de seguridad social que rijan a la Comunidad Iberoamericana.

En efecto, en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, celebrada los días 8 y 9 de septiembre del año 2005 en Segovia (España), se enfatizó la necesidad de priorizar, promover y desarrollar fórmulas de cooperación en el espacio Internacional que abarquen específicamente la protección social en la Comunidad Iberoamericana, concibiéndola como un amplio acervo común de carácter cultural, económico y social. Destacando que esta realidad imperante, pone de manifiesto *“la necesidad de que los procesos de globalización e integración vayan acompañados de medidas tendentes a promover la coordinación normativa en materias de protección social que, sin alterar los respectivos sistemas nacionales, permitan garantizar la igualdad de trato y los derechos adquiridos o en curso de adquisición de los trabajadores que se desplazan y de las personas de ellos dependientes”*.<sup>289</sup>

---

<sup>287</sup> . Francisco Manuel Jacob Sánchez, “Introducción histórica: La génesis del convenio multilateral iberoamericano de seguridad social,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 4, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.01 .

<sup>288</sup> . Secretaría General Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Declaración de Salvador de Bahía (Brasil: OISS, 2004), 4, <https://oiss.org/declaracion-de-salvador-de-bahia/> .

<sup>289</sup> . Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), “V Conferencia iberoamericana de ministros y máximos responsables de seguridad social”, Documentos, SEGIB, 8 y 9 de septiembre de 2005, <https://www.segib.org/?document=v-conferencia-iberoamericana-de-ministros-y-maximos-responsables-de-seguridad-social> .

Asimismo, se destaca la existencia en la Comunidad Iberoamericana de numerosos antecedentes de coordinación bilateral y multilateral que, han demostrado su eficacia como garantía de los derechos de las y los trabajadores, pero que actualmente requieren de cierta revisión y modernización. En efecto, en Iberoamérica se encuentran en vigor más de 40 Convenios bilaterales de seguridad social, lo cual constituye *“un entramado jurídico de primera magnitud y un antecedente de enorme riqueza a la hora de abordar un proceso común de coordinación”*.<sup>290</sup>

A su vez, se pone de manifiesto que el Convenio iberoamericano de seguridad de Quito, suscrito en 1978 fue ratificado por 16 países y significó en su momento importantes avances, demostrados por los numerosos Acuerdos Administrativos generados. También se destaca a nivel subregional, el Convenio Multilateral de Seguridad Social para Centroamérica de 1967, y en la actualidad, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR con su Reglamento Administrativo de Aplicación, ambos de 1997, y la próxima vigencia de la Decisión 583 Instrumento Andino de seguridad social, representan las manifestaciones más recientes. En virtud de todos estos antecedentes, es que acuerdan iniciar el proceso de elaboración de un Convenio Multilateral de la Comunidad Iberoamericana, el cual permita contar con un Instrumento único de coordinación de las legislaciones nacionales en materias de pensiones que, con plena seguridad jurídica, garantice los derechos de las y los trabajadores migrantes y sus familias. Al mismo tiempo y de forma anticipada, se describe un catálogo mínimo de principios básicos y parámetros que deberían ser contemplados y regulados en el proyecto de Convenio.

Posterior a esta V Conferencia, la decisión de generar un proyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social fue planteada por la OISS y acogida en la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Salamanca (España), los días 14 y 15 de octubre de 2005 que, en su Declaración Final, específicamente en el apartado 17, se adopta la decisión de *“iniciar el proceso de elaboración de un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social con el objetivo de garantizar los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes y sus familias”*.<sup>291</sup>

Con el objetivo de elaborar este Instrumento, fueron debatidos y negociados durante meses a través de numerosos intercambios de documentos con los servicios

---

<sup>290</sup>. SEGIB, “V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social”, 5.

<sup>291</sup> . Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), “Declaración de Salamanca”, Documentos, SEGIB, 14 y 15 de octubre de 2005, <https://www.segib.org/?document=declaracion-de-salamanca> .

técnicos de los diferentes Estados Parte. El proceso de elaboración fue bastante complejo, considerando que se está ante Estados que no presentan un vínculo político o jurídico que los dote de unidad de manera obligatoria o vinculante, más allá de las propias y voluntarias Declaraciones de las Cumbres y Conferencias que concreten.

Por su parte, la mixtura de sistemas de pensiones imperantes en los países de la Comunidad Iberoamericana hace confluir sistema de reparto de corte clásico con sistemas de capitalización individual, puros o mixtos; teniendo que relacionarse Instituciones gestoras públicas con otras de carácter privado, lo cual dificulta aún más la tarea de unificar e integrar a todos los Estados.

En efecto, la OISS elaboró un documento denominado “*Anteproyecto de Convenio Iberoamericano de Seguridad Social. Aspectos previos*”, en donde se plantearon ciertas cuestiones importantes de dilucidar, tales como: la extensión del campo de aplicación personal de Convenio; el campo material de aplicación; la vigencia de otros Convenio bilaterales o multilaterales; la determinación de la legislación de seguridad social aplicable y las excepciones a la norma general; el tratamiento de los periodos asimilados a los de cotización efectiva; los diferentes sistemas de pensiones para contemplar sus supuestos y peculiaridades; la aplicación de la totalización de periodos cotizados; el Comité Técnico Administrativo; cuestiones relativas la firma, ratificación y entrada en vigencia del Convenio.

Este Anteproyecto fue remitido a los países iberoamericanos entre los meses de marzo y julio del año 2006, y con las observaciones recibidas se elaboró el primer borrador de CMISS, el cual fue sometido a la I Reunión Técnica sobre el Convenio (realizada en Montevideo, Uruguay, los días 10 y 11 de octubre de 2006). Con el objetivo que cada país se hiciera comentarios y sugerencias al respecto, acordándose proseguir con el proceso de consultas.

De acuerdo con ello, un segundo borrador del texto articulado del CMISS fue elaborado por la OISS y sometido a consulta en octubre de 2006 y, en base a las sugerencias y observaciones recibidas, un tercer borrador fue nuevamente circulado en marzo de 2007 y presentado a la II Reunión Técnica sobre el Convenio que tuvo lugar en Santiago de Chile los días 19 y 20 de abril de 2007. Como resultado de dicha reunión se elaboró a un cuarto y último borrador, que fue objeto de análisis en la III Reunión Técnica, celebrada en Sao Paulo (Brasil), los días 5 y 6 de junio de 2007. En ella se adoptó el acuerdo de elevar el proyecto de Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, para su consideración y, en su caso, aprobación y presentación ante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

La VI Conferencia Ministerial se celebró en Iquique (Chile), los días 5 y 6 de julio del año 2007 y en ella se aprobó el proyecto de Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad, quedando así cerrado el texto del CMISS en dicha reunión. En consecuencia, se puede apreciar que el proceso de génesis del CMISS fue bastante breve y expedito, a pesar de, consistir en un arduo trabajo que implicaba una gran labor jurídica y de coordinación entre Estados y la OISS, ya que los resultados se pudieron tener en un tiempo inferior a dos años desde que, en la anterior V Conferencia, se adoptase la decisión de abordar este proyecto, plazo singularmente corto en comparación con otros Instrumentos de coordinación de legislaciones de seguridad social.

El proyecto aprobado fue elevado a la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, reunida los días 8 a 10 de noviembre de 2007, en donde se aprobó y se suscribió por 12 países, a saber, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela. El 26 de noviembre de 2008, también lo hicieron Colombia y Ecuador y el 7 de octubre de 2011, fue suscrito por República Dominicana, constituyéndose éstos en los hasta ahora 15 Estados suscriptores del CMISS.

De esta manera y en un plazo relativamente breve, con fecha 10 de noviembre de 2007 se completó la primera fase para la aplicación del CMISS, y comenzó la fase de negociación del Acuerdo de Aplicación. Para ello se prepararon 5 borradores que al igual que el proyecto de Convenio fueron remitidos a los Estados Parte para que indicaran sus observaciones y sugerencias. A su vez, se realizaron 2 reuniones técnicas para precisar los términos del Acuerdo, los días 28 y 19 de septiembre de 2008 en Fortaleza, Brasil y los días 5 y 6 de marzo de 2009 en Santiago de Chile, quedando cerrado en esta última el texto. Con ello, el texto del Acuerdo de Aplicación del CMISS se acordó en la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros/Máximos Responsables de Seguridad Social, los días 10 y 11 de septiembre de 2009.

#### **4.2.2. Reglamentos 883/2004 y 987/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo**

Para la UE el desarrollo de una legislación comunitaria en el ámbito de la seguridad social constituye una condición esencial para el efectivo ejercicio del derecho a la libre circulación regulado en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). En efecto, poder contar con un corpus jurídico aplicable a toda la Unión Europea y que

garantice una protección eficaz y completa que posibilite la libre circulación es un objetivo primordial.<sup>292</sup>

En concordancia con este objetivo, constituyen los primeros antecedentes históricos sobre normas de coordinación de los sistemas de seguridad social el Reglamento 3/58, de 25 de septiembre de 1958, relativo a la seguridad social de migrantes; y su instrumento de Aplicación el Reglamento 4/58, de 3 de diciembre de 1959. Ambos correspondientes a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), cuya finalidad consistía en garantizar la protección social de los trabajadores del carbón y del acero que se desplazaban a otros países. Ambos estuvieron vigentes desde el 1 de enero del año 1959 hasta el 1 de octubre de 1972, cuando fueron sustituidos por otros dos Reglamentos que entraron en vigor.

El primero de ellos fue el Reglamento 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad; y el segundo, fue el Reglamento 574/72, del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecían las modalidades de aplicación del Reglamento 1408/71.

En efecto, la normativa existente en el marco de la UE data de varios años atrás, y ha sido adaptada, mejorada y ampliada en reiteradas ocasiones a consecuencia de diferentes factores, alguno de ellos son: los cambios y la copiosa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE); la adhesión de nuevos Estados al sistema de coordinación; las modificaciones que se han producido en las legislaciones nacionales de los Estados miembros en materia de seguridad social; y, la imperante necesidad de reforzar la cooperación administrativas entre los Estados.

Todas estas causas o motivos desencadenaron que los citados Reglamentos resultaran complejos y sumamente extensos, al tratar de ajustarse a las nuevas realidades debido a las sucesivas y frecuentes reformas<sup>293</sup> de las que fueron objeto. En

---

<sup>292</sup> . Jordi García Viña, "Algunas reflexiones sobre el campo de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004," *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales: Revista del ministerio de trabajo e inmigración*, núm. 64 (2006): 64-65.

<sup>293</sup> . Ambos Reglamentos fueron modificados en múltiples ocasiones, algunos ejemplos son:  
1. Modificaciones realizadas al Reglamento 1408/71: Reglamento 1390/81, del Consejo, de 12 de mayo de 1981; Reglamento 2793/81, de 17 de septiembre 1981; Reglamento 2001/83, del Consejo, de 2 de junio de 1983; Reglamento 1247/92, Consejo de 30 de abril de 1992; Reglamento 3095/95, del Consejo, de 22 de diciembre de 1995; Reglamento 1290/97, del Consejo, de 27 de junio de 1997; Reglamento 118/97, del



consecuencia, para lograr el objetivo de hacer posible y efectiva la libre circulación de personas, en específico de las y los trabajadores migrantes en la UE, se hizo ineludible

---

Consejo, de 2 de diciembre 1996; Reglamento 1223/98, del Consejo, de 4 de junio de 1998; Reglamento 1606/98, del Consejo, de 29 de junio de 1998; Reglamento 307/1999, del Consejo, de 8 de febrero de 1999; Reglamento 1399/1999 del Consejo, de 29 de abril de 2009; Reglamento 1386/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2001; Reglamento 859/03, del Consejo, de 14 de mayo 2003; el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión; Reglamento 631/2004, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 31 de marzo de 2004; Reglamento 647/2005, del Parlamento y del Consejo, de 13 de abril de 2005; Reglamento 629/2006, del Parlamento y del Consejo, de 5 de abril de 2006; Reglamento 1791/2006, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006; Reglamento 1992/2006 del Parlamento y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 y Reglamento 592/2008, del Parlamento y del Consejo, de 17 de junio de 2008.

2. Modificaciones realizadas al Reglamento 574/72: Reglamento 2864/72, del Consejo, de 19 de diciembre de 1972; Reglamento 1392/74, del Consejo, de 4 de junio de 1974; Reglamento 1209/76, del Consejo, de 30 de abril de 1976; Reglamento 2595/77, de 21 de noviembre de 1977; Reglamento 1390/81, del Consejo, de 12 de mayo de 1981; Reglamento 2793/81; Reglamento 2474/82, de 1 de septiembre de 1982; Reglamento 799/83; Reglamento 2001/83, del Consejo, de 2 de junio de 1983; Reglamento 1660/85, del Consejo, de 13 de junio de 1985; Reglamento 1305/89, del Consejo, 11 de mayo de 1989; Reglamento 2332/89, del Consejo, de 18 de julio de 1989; Reglamento 3427/89, del Consejo, de 30 de octubre de 1989; Reglamento 2195/91, del Consejo, de 25 de junio de 1991; Reglamento 1247/92, del Consejo, de 30 de abril de 1992; Reglamento 1945/93, del Consejo, de 30 de junio de 1993; Reglamento 3095/95, del Consejo, de 22 de diciembre de 1995; Reglamento 1290/97, del Consejo, de 27 de junio de 1997; Reglamento 1223/98, del Consejo, de 4 de junio de 1998 y Reglamento 1606/98, del Consejo, de 29 de junio de 1998; Reglamento 307/1999, del Consejo de 8 de febrero de 1999; Reglamento 1399/1999, del Consejo, de 29 de abril de 1999; Reglamento 89/2001, de la Comisión, de 17 de enero de 2001; Reglamento 1386/2001, del Parlamento Europeo y Consejo, de 5 de mayo de 2001; Reglamento 410/2002, de la Comisión, de 27 de febrero de 2002; Reglamento 859/2003, del Consejo, de 14 de mayo de 2003; Reglamento 1851/2003, de la Comisión, de 17 de octubre de 2003; Reglamento 631/2004, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 31 de marzo de 2004; Reglamento 77/2005, de la Comisión, de 13 de enero de 2005; Reglamento 647/2005, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005; Reglamento 207/2006, de la Comisión, de 7 de febrero de 2006; Reglamento 629/2006, del Parlamento Europeo y Consejo, de 5 de abril de 2006; Reglamento 1791/2006, del Consejo, de 20 de noviembre de 2016; Reglamento 311/2006, de la Comisión, de 19 de marzo de 2007; Reglamento 101/2008, de la Comisión, de 4 de febrero de 2008 y Reglamento 120/2009, de la Comisión, de 9 de febrero de 2009.

iniciar un proceso para sustituir ambos Reglamentos, de manera tal de lograr una modernización del sistema y a la vez, su simplificación.

Esta necesidad imperiosa de revisar ambos Reglamentos fue reconocida en el Consejo de Edimburgo del año 1992, en el cual se impulsó una simplificación de las normas, en la Comunicación de 1997, titulada "*Plan de acción para la libre circulación de los trabajadores*", en donde se destacó la importancia de modernizar las normas de coordinación de los sistemas de seguridad social.<sup>294</sup>

Debido a lo cual, en el año 1998 el Consejo presentó una propuesta de Reglamento con el objeto de superar las necesidades ya descritas, la cual sirvo de base para los actuales Reglamentos 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y el Reglamento 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 883/2004. Estos Reglamento, vienen a sustituir a los antiguos Reglamentos 1408/71 y 574/72, a contar del 1 de mayo del año 2010.

No obstante, es preciso destacar que el art. 90 del Reglamento 883/2004, que deroga el Reglamento 1408/71 a partir de la fecha de aplicación, aún se mantiene en vigor y se preservan sus efectos jurídicos para los siguientes actos:

1. El Reglamento (CE) 859/2003 del Consejo, de 14 de mayo de 2003, destinado a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por estas disposiciones.
2. Reglamento (CEE) 1661/85, de 13 de junio de 1985, por el que se establecen las adaptaciones técnicas de la normativa comunitaria en materia de seguridad social de los trabajadores migrantes en lo que se refiere a Groenlandia.
3. El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, el Acuerdo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros por un lado, y la Confederación Suiza por otro, sobre la libre circulación de personas; y otros acuerdos que hacen referencia al Reglamento (CEE) N.º 1408/71.

A su turno, este precepto, deja establecido que las referencias al Reglamento (CEE) N.º 1408/71 en la Directiva 98/49/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la protección de los derechos de pensión complementaria de los trabajadores por

---

<sup>294</sup> . Resolución sobre la comunicación de la Comisión titulada "*Plan de acción para la libre circulación de trabajadores*" (COM (1997) 0586 - C4-0650 / 97).

cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la Comunidad, se deberán entender hechas al actual Reglamento 883/2004.

En la misma idea que los antecesores Reglamentos de la UE, los Reglamentos 883/2004 y 987/2009 no contienen una finalidad de reemplazo o sustitución de la legislación nacional de cada Estado miembro, sino que su objetivo se fundamenta en coordinar los diferentes sistemas nacionales de seguridad social ya existentes.

Esta coordinación tiene como fundamento, que cualquier persona que desee ejercer su derecho a la libre circulación no sea discriminada con respecto a las personas que hayan estado residenciadas y hayan trabajado siempre en el mismo país, garantizando de esta manera la continuidad de las prestaciones de seguridad social y manteniendo los derechos adquiridos o en curso de adquisición.

#### **4.2.3 Algunas reflexiones**

Al analizar el CMISS y los Reglamentos de la UE, se puede colegir que la finalidad perseguida por ambos es establecer normas y principios para coordinar los sistemas de Seguridad de Social. Sin embargo, su objetivo como Instrumentos de coordinación no consiste únicamente en evitar que las y los trabajadores migrantes y sus familias pierdan sus derechos o expectativas de derechos de seguridad social ya adquiridos o en curso de adquisición debido al ejercicio de la libertad fundamental a la libre circulación, sino también evadir una doble cobertura en situaciones transfronterizas.<sup>295</sup> En esto se asemejan, toda vez que no buscan unificar, ni armonizar los sistemas de seguridad social de los Estados Parte, en tanto cada sistema nacional seguirá subsistiendo con sus características propias, ergo, cada Estado permanecerá con sus competencias soberanas intactas.

Empero, existen algunas diferencias en cuanto a la historia de ambos cuerpos normativos. Por una parte, el CMISS es un texto que goza de originalidad, en tanto, es un texto nuevo que no tiene antecesores, en palabras de Jiménez Fernández, se está en presencia de *“una experiencia pionera porque, por vez primera, se plantea lograr un acuerdo en materia de Seguridad Social en un ámbito en el que no existe una previa asociación política que facilite el sustrato jurídico que podría darle apoyo”*. El CMISS es el primer Instrumento Internacional a nivel iberoamericano que protege los derechos de las y los trabajadores migrantes, sus familias en el ámbito de prestaciones

---

<sup>295</sup> . Verónica Lidia Martínez Martínez, “La coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea,” *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público* 65, núm. 2 (2017): 198, doi: 10.18543/ed-65(2)-2017pp177-209 .

económicas, mediante la coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones. La redacción de este Instrumento Internacional es la consecución de un logro para la Comunidad Iberoamericana, ya que además de contribuir a evitar la pérdida de derechos adquiridos o en curso de adquisición por el mero hecho de trabajar en otro país, infundirá sentido de pertenencia y el acercamiento a una noción de ciudadanía en la región Iberoamérica nunca antes visto.<sup>296</sup>

Por otra parte, en la UE se encuentra una sólida y vasta experiencia en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social, existiendo varios antecedentes jurídicos históricos a diferencia de lo que acontece en la Comunidad Iberoamérica. Por ello, se puede mencionar que los actuales Reglamentos comunitarios obedecen a una intención basada en el perfeccionamiento de las normas de coordinación de la seguridad social, con el objetivo de dar claridad y simplificar su regulación.

Como afirma Jordi García Viña, el objetivo del Reglamento 883/2004 es la racionalización de los conceptos, las normas y los procedimientos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros, y para ello contempla diversos cambios en relación a su antecesor (Reglamento 1408/71), es posible destacar entre otros:

1. Mejora los derechos de los beneficiarios al ampliar los ámbitos de aplicación material y personal.
2. La aplicación de las disposiciones a todos los nacionales de los Estados miembros y no solamente a las personas que forman parte de la población activa.
3. El aumento de las ramas de la seguridad social para incluir las legislaciones relativas a la prejubilación.
4. Las modificaciones a disposiciones relativas prestaciones de desempleo.
5. Se refuerza el principio general de la igualdad de trato a través de la estipulación de la asimilación de los hechos.
6. A su vez, se fortalece el principio de exportación de las prestaciones.

---

<sup>296</sup> . Adolfo Jiménez Fernández, “Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social”, en *El futuro europeo de la protección social* (Murcia: Laborum, 2010), 375.

7. Se introduce el principio de buena administración para implementar procedimientos más eficientes, fortalecer la cooperación y agilizar el intercambio de información entre las distintas administraciones.<sup>297</sup>

Indudablemente, ambos Instrumentos internacionales tratan de facilitar la libre circulación de los trabajadores dentro de sus territorios geográficos particulares, en tanto la CMISS regula países pertenecientes a la Comunidad Iberoamericana; los Reglamentos tienen un campo de aplicación espacial que corresponde a los Estados miembros de la UE. Al cotejar los países regulados, se distingue que ambos Instrumentos abarcan los territorios geográficos de España y Portugal, en tanto son países que forman parte de la UE y también de la Comunidad Iberoamericana.

En relación a las fuentes del Derecho de ambos Instrumentos Internacionales también se encuentran diferencias, toda vez que los Reglamentos europeos, son actos unilaterales que corresponden a normas de Derecho derivado emanados de las instituciones de la UE, que gozan de primacía normativa y eficacia directa.<sup>298</sup> Sin embargo, el CMISS es un Tratado Internacional, que consiste en un Acuerdo Internacional celebrado por escrito entre Estados o entre Organizaciones Internacionales, y que constituirá fuente del Derecho de un Estado en la medida que cumpla con un procedimiento de suscripción y sea ratificado. A su vez, para su aplicación y eficacia será necesario que sea publicado oficialmente en cada Estados Parte, con el objetivo de formar parte del ordenamiento jurídico interno de cada país. Por ende, esta norma jurídica de naturaleza internacional, solo será vinculante y obligatoria para los Estados que lo suscriben a diferencia de lo que ocurre con los Reglamentos.

Esta diferencia significativa, en cuanto al procedimiento de entrada en vigor de ambos Instrumentos, se produce debido a la carencia de entidad jurídica de la

---

<sup>297</sup> . García Viña, “Algunas reflexiones sobre el campo de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004”, 65-66.

<sup>298</sup> . Martínez Martínez, “La coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea”, 197-98. En este sentido, señala Verónica Martínez que, *“Normalmente los reglamentos emanados de las instituciones de la UE –pero fortalecidos con la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo– constituyen, por su naturaleza vinculante y eficacia (alcance general, obligatoriedad en todos sus elementos y aplicación directa en cada uno de los Estados miembros), el típico instrumento de unificación normativa o, lo que es igual, de imposición a los Estados de un derecho único. Además de que al prevalecer el reglamento sobre los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro, (primacía normativa) su acatamiento es inmediato por todas las autoridades nacionales, sin que sea necesaria su incorporación previa a los sistemas jurídicos nacionales”*.

Comunidad Iberoamericana en contraste con la Comunidad Europea, ya que el procedimiento de entrada en vigor del CMISS quedará sujeto a los procedimientos internos de cada uno de los Estados. En efecto, la CMISS entró en vigor el día 1 de mayo de 2011, que fue el primer día del tercer mes siguiente a la fecha del séptimo depósito del Instrumento de ratificación que fue realizada por el país de Bolivia.

Actualmente, el CMISS ha sido suscrito por 15 países iberoamericanos, a saber: Argentina (10/11/2007); Bolivia (10/11/2007); Brasil (10/11/2007); Chile (10/11/2007); Costa Rica (10/11/2007); El Salvador (10/11/2007); España (10/11/2007); Paraguay (10/11/2007); Perú (10/11/2007); Portugal (10/11/2007); Uruguay (10/11/2007); Venezuela (10/11/2007); Ecuador (07/04/2008); Colombia (26/11/2008); y, República Dominicana (07/10/2011).

Sin embargo, este Convenio solo tiene aplicación efectiva en 13 de los países mencionados, toda vez que Costa Rica aún se encuentra pendiente de ratificación parlamentaria. Venezuela, por su parte, si bien ha ratificado con fecha 16 de febrero de 2009, aún no han depositado el instrumento de ratificación en la SEGIB de la OISS. En atención a lo cual, en estos dos últimos países además de los trámites pendientes, faltaría para su correcta aplicación y eficacia la suscripción del Acuerdo de Aplicación del CMISS (AACMISS).

En efecto, es posible apreciar el estado de situación actual del CMISS, en la siguiente tabla.

Tabla 18: Estado de situación del CMISS.

CMISS	Firma	Ratificación	Aplicación efectiva
Argentina	SI	SI	SI
Bolivia	SI	SI	SI
Brasil	SI	SI	SI
Chile	SI	SI	SI
Colombia	SI	SI	SI
Costa Rica	SI	NO	NO
Ecuador	SI	SI	SI
El Salvador	SI	SI	SI
España	SI	SI	SI
Paraguay	SI	SI	SI
Perú	SI	SI	SI
Portugal	SI	SI	SI
República Dominicana	SI	SI	SI
Uruguay	SI	SI	SI
Venezuela	SI	SI	NO

Fuente: Elaboración propia con datos de la OISS.<sup>299</sup>

Por su parte, los Reglamentos 883/04 y 987/09 se han aplicado desde el 1 de mayo de 2010 a los Estados miembros de la UE, cuales son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Chipre, Croacia (01/07/2013), Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia y Reino Unido. Es preciso considerar que Reino Unido dejó de pertenecer a la UE el 1 de febrero de 2020, en atención a lo cual, existen situaciones particulares que deben considerarse en la aplicación de los Reglamentos europeos.<sup>300</sup>

<sup>299</sup> . Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), “Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social”, Estado de situación: Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social, OISS, Consultado el 30 de junio de 2023, <https://oiss.org/convenio-multilateral/estado-de-situacion/> .

<sup>300</sup> . En este sentido, es preciso considerar que a **partir del 1 de enero de 2021** los Reglamentos europeos se siguen aplicando en las relaciones de los Estados miembros con el **Reino Unido**, en conformidad al Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, de 31 de enero de 2020, a aquellas personas que, a 31 de diciembre de 2020, se encontraran en una situación trasfronteriza UE- Reino Unido; en concreto: a) A nacionales de la UE que en la citada fecha estaban sujetos a legislación británica, o, sin estarlo, residían o trabajaban en Reino Unido, así como a los miembros de sus familias; b) A nacionales del Reino Unido que en la citada fecha estaban sujetos a legislación de uno o varios Estados miembros, o, sin estarlo, residían o trabajaban en el territorio de uno de ellos, así como a los miembros de sus familias; c) A los nacionales de terceros países, refugiados y apátridas que se encontraran en alguna de las situaciones anteriores a 31 de diciembre de 2020. Con todo, se aplican también los Reglamentos cuando los

Del mismo modo, estos Reglamentos son aplicables en las relaciones con los Estados pertenecientes al Espacio Económico Europeo (EEE) que incluye, además de los países mencionados, a Islandia, Liechtenstein y Noruega (01/06/2012). Igualmente, se aplican a las relaciones con Suiza (01/04/2012).

En relación a la estructura y redacción de ambos Instrumentos, cabe hacer mención de algunas características propias de cada uno, así el texto del CMISS se encuentra redactado en idioma español y portugués; en cambio el Reglamento 883/2004 se encuentra disponible en múltiples idiomas, tales como: búlgaro, español, checo, danés, alemán, estonio, griego, inglés, francés, croata, italiano, letón, lituano, húngaro, maltés, neerlandés, polaco, portugués, rumano, eslovaco, esloveno, finés y sueco.

En cuanto a la distribución normativa y la sistematización de sus preceptos, es posible observar de manera comparativa ambos Instrumentos Internacionales en la siguiente tabla.

*Tabla 19: Estructura del CMISS y el Reglamento 883/2004.*

	Convenio Iberoamericano Multilateral de Seguridad Social	Reglamento 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo
<b>Artículos</b>	35	91
<b>Títulos</b>	6	6
<b>Anexos</b>	5	11
<b>Acuerdo de Aplicación</b>	SÍ	SÍ
<b>Artículos</b>	38	97
<b>Títulos</b>	5	5
<b>Anexos</b>	5	5

*Fuente: Elaboración propia.*

En relación a la extensión de ambos Instrumentos Internacionales, es preciso mencionar que la forma de estructura de su redacción es bastante similar en cuanto a la distribución de sus artículos, las temáticas abarcadas por sus Títulos y los Anexos, es

---

interesados, a pesar de no encontrarse en ninguno de los supuestos anteriores hubieran cumplido periodos de seguro en la otra parte antes del 31 de diciembre de 2020.

Para las situaciones que se originen desde 1 de enero de 2021 entre uno o varios Estados miembro de la UE y Reino Unido será provisionalmente, de aplicación el protocolo sobre coordinación de seguridad social del Acuerdo sobre Comercio y Cooperación entre la UE y la Comunidad Europea de la energía atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, pendiente de ratificación por el Parlamento Europeo.



más, hay muchos artículos que se analizarán son bastantes similares tanto en fondo como en forma en ambos textos. En este sentido, Sánchez-Rodas Navarro señala que la redacción del CMISS supera con creces a la del Reglamento 883/2004, en atención a que, a pesar de los esfuerzos de la UE por simplificar sus normas este Reglamento sigue resultando farragoso y bizantino. A contrario sensu de lo que ocurre con el CMISS que se caracteriza por su claridad y concisión, lo cual, según la autora facilitar su aplicación por parte de los operadores jurídicos.<sup>301</sup>

En este aspecto se entiende y es de toda lógica que los redactores del CMISS tuvieran como referentes los Reglamentos europeos. Como se analizó en los antecedentes históricos, la técnica de la coordinación de legislaciones de seguridad social en el Derecho comunitario consta de una extensa y fructífera trayectoria que se remonta al Reglamento 3 del año 1958, y, por consiguiente, su aplicación goza de larga data.

### **4.3. TÉRMINOS TÉCNICOS**

#### **4.3.1. Marco conceptual general**

Ambos Instrumentos dedican el comienzo de sus textos a las definiciones de los términos técnicos que se emplearán en sus articulados, con el objetivo de fijar con claridad, exactitud y precisión el significado de las palabras que se van a utilizar, por ejemplo, para esclarecer los tipos de actividad, las personas afectadas y los sujetos administrativos implicados. Ello, con la finalidad de unificar algunos conceptos teniendo en consideración que ambos cuerpos normativos regirán en diferentes Estados, en donde cada ordenamiento jurídico interno contiene diversas acepciones y terminología.

A su vez, es de vital importancia realizar estas aclaraciones dado que, además, de la diferencia existente a nivel de Derecho interno de cada Estado, en muchos casos estaremos en presencia de diferentes idiomas. Por ende, es una técnica que favorece a la uniformidad de criterios al contar con una terminología armonizada para otorgar al lector una fácil comprensión.

Es menester señalar que esta es una técnica común y asentada en el campo del Derecho, en especial de la seguridad social internacional, que cuenta como antecedentes antiguos como el art. 1 del Convenio de 7 de noviembre de 1949 sobre seguridad social, en el marco de la UE Occidental. Por tanto, el objetivo de esta práctica

---

<sup>301</sup> . Cristina Sánchez-Rodas Navarro, “El convenio multilateral iberoamericano de seguridad social,” *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 26 (2011): 206.

es dotar al lector de un marco definiciones, generalmente señaladas en los primeros artículos con la finalidad de esclarecer los términos utilizados en el Instrumento, de manera tal de otorgar un manejo más claro de estos textos, simplificando su entendimiento.

En relación al CMISS, las definiciones se encuentran al inicio del texto en el Título I denominado “*Reglas generales y determinación de la legislación aplicable*”, Capítulo I “*Disposiciones generales*”, art. 1 “*Definiciones*”, en él se contempla un listado de catorce definiciones (a-n), más una disposición general (núm. 2).

En este sentido, es importante mencionar que las definiciones que proporciona el CMISS no son del todo esclarecedoras del significado de las palabras. Es más, se puede inferir que son definiciones por remisión, lo cual conlleva a que cada Estado Parte tenga la tarea de identificar, conforme a su legislación nacional, qué situación o situaciones pueden ser subsumidas en las categorías correspondientes; ello implica que exista una disparidad de conceptos y no cumple el objetivo inicial de esta técnica de redacción.

Sin embargo, hay que tener presente que en el caso del CMISS el problema lingüístico es mucho menor, ya que este Convenio tiene solo dos lenguas oficiales, el español y el portugués. Por tanto, se echa de menos una redacción de definiciones un tanto más específicas y detalladas que sirvan para interpretar sentido literal de los conceptos utilizados en el texto.

Claramente, este es un listado bastante menor al prescrito por el Reglamento 883/2004 que, al mismo tiempo, comienza su texto realizando definiciones en su Título I llamado “*Disposiciones generales*”, artículo 1 “*Definiciones*” en donde establece 26 numerales con definiciones (a-z). En este aspecto, se puede apreciar que la técnica utilizada para realizar los significados de estas definiciones difiere de la utilizada para el CMISS, dado que se está en presencia de definiciones bastante completas y suficientes, y que, por tanto, dan mayores luces sobre el significado de las palabras, otorgando de esta manera una guía clara de interpretación al lector.

Si bien al contrastar ambos Instrumentos las diferencias en cuanto a la cantidad de conceptos y la claridad de ellos se vislumbra. La problemática se suscitará *a posteriori* en el evento de generarse controversias de interpretación por parte de los diferentes Estados, ya que en el caso de los Reglamentos europeos será el TJUE como máximo intérprete del Derecho comunitario, quién a través de su jurisprudencia contribuirá a elaborar patrones que los Estados miembros deberán respetar de manera vinculante. Dado que sus fallos son obligatorios, con lo cual los problemas de interpretación que se susciten tendrán una solución final más allá del texto de los Reglamentos.

Empero, para la Comunidad Iberoamericana la solución no se brinda de la misma manera, toda vez que no existe un órgano jurisdiccional supranacional que conozca en última instancia de las controversias judiciales que se produzcan con ocasión de la aplicación del CMISS. Lo cual conlleva a que esta función de armonización sea más débil que en los Reglamentos europeos, teniendo en cuenta que serán los Tribunales de Justicia nacionales de cada Estado Parte los únicos órganos jurisdiccionales competentes para su aplicación.<sup>302</sup>

En razón de los citados argumentos, es que la tarea de definir de manera cabal y acuciosa los términos empleados en el CMISS cobra real importancia, en atención a sus definiciones por remisión. Sin perjuicio de ello, el CMISS contempla en su art. 28 una Comisión de Arbitraje para la solución de las controversias que se susciten en torno a la interpretación o aplicación del Convenio, la cual podría desempeñar, en el futuro, en opinión de Miranda Boto, un papel similar.<sup>303</sup>

Con todo, en este aspecto la existencia de un TJUE hace que sea más fácil y uniforme la solución de las controversias que se susciten en torno a la interpretación o aplicación de los Reglamentos; en atención a que su jurisprudencia sienta precedentes que deben ser acatados por todos los Estados, al gozar sus fallos de obligatoriedad. En cambio, el arbitraje debe realizarse de manera casuística para cada situación en concreto de formar particular, sin crear un criterio vinculante uniforme como lo es en el caso de la UE. Ello lleva a una debilitación de la función de armonización que a futuro puede traer complicaciones.

#### **4.3.2. Aspectos particulares**

Es preciso destacar, algunas cuestiones particulares en torno a los términos técnicos otorgados por ambos Instrumentos. Respecto a las definiciones otorgadas por el art. 1 del CMISS, es de extrañar que no se hubiesen esclarecido los significados de seguridad social y asistencia social, si bien las definiciones otorgadas por la Convención son de remisión a cada ordenamiento jurídico nacional, lo cual otorga poca claridad y certeza, se carece de una interpretación de estos conceptos, que resultan cruciales para un convenio de coordinación de seguridad social, más aún si el mismo Convenio excluye de su ámbito de aplicación material, de manera expresa en el art. 4.4, la asistencia social

---

<sup>302</sup> . Cristina Sánchez-Rodas Navarro, “Aproximación a la coordinación de regímenes de seguridad social en el reglamento 883/2004 y en el convenio multilateral iberoamericano de seguridad social,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 1 (2016): 5, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i01.01 .

<sup>303</sup> . José María Miranda Boto, “Artículo 1: Definiciones,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 15, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.02 .

de su esfera de protección, por ende, es importante delimitar cuáles serán prestaciones de seguridad social y cuáles serán de asistencia social.

Dicha carencia de definiciones genera una problemática teniendo en consideración que el límite entre las prestaciones de seguridad social y asistencia social es cada vez es más difuso, siendo una materia altamente debatida en virtud de la creciente extensión del ámbito de la seguridad social y la evolución de la asistencia social.

Por ello, hubiese sido importante fijar y clarificar ambos conceptos ya que para conocer su alcance habrá que recurrir a la norma genérica del art. 1.2, en donde a su vez, el significado se deja a merced de cada legislación de los Estados Parte al señalar: *“los demás términos o expresiones utilizadas en el Convenio tienen significado que les atribuya la legislación aplicable”*, lo cual en vez de esclarecer las terminologías las distancia más. La misma crítica se extiende a la carencia de definición de prestación contributiva y no contributiva, teniendo en consideración que el CMISS solo se aplica al régimen contributivo.

Similar problemática, se genera en el Reglamento 883/2004 en atención a que sus definiciones tampoco contemplan los conceptos de seguridad social, asistencia social, ni prestaciones contributivas y no contributivas; es más, los antecesores del Reglamento - Reglamento 1408/71 y 3/58-, tampoco contienen dichas definiciones. Sin embargo, la cuestión está zanjada de mejor manera, porque, si bien el Reglamento no lo define dentro de sus 26 conceptos, existe un concepto para toda la UE de qué son las prestaciones de seguridad social coordinadas por el Reglamento 883/2004 y qué son las prestaciones de asistencia social excluidas de su ámbito de aplicación material.

Por ende, al existir una aplicación uniforme del Derecho de la UE, los términos del Reglamento no pueden ser alterados por las peculiaridades o interpretaciones de los Derechos nacionales, que es lo que ocurre en la Comunidad Iberoamericana. Esto se acrecienta con el hecho que en la UE existe un Tribunal supranacional (TJUE) que puede interpretar y aplicar los conceptos de manera uniforme, cuestión que tampoco existe en los países iberoamericanos.

Por ello, resulta fundamental que el CMISS fije estos conceptos y delimite sus ámbitos de aplicación para otorgar claridad sobre las prestaciones que se encuentran incluidas y excluidas. Además, de brindar seguridad jurídica al Instrumento considerando que los sistemas de seguridad social de los Estados Parte presentan particularidades diversas, y ello puede generar disfunciones en su aplicación por parte de los Estados que lo han ratificado.

Del mismo modo, sería una buena técnica que el Reglamento 883/2004 contemplara estos cuatro conceptos en sus definiciones evitando que el TJUE tuviese que esclarecer y fijar dichos conceptos, aunque su postura ha sido sostener de manera amplia el concepto comunitario de seguridad social. Por tanto, ha interpretado muy restrictivamente la exclusión de la asistencia social del ámbito de la coordinación comunitaria.

No obstante, en relación a la determinación de los conceptos de prestaciones de seguridad social y de asistencia social siguen subsistiendo “zonas grises”. Pues, como el TJUE ha considerado, determinadas prestaciones contempladas por las legislaciones nacionales pueden pertenecer simultáneamente a la seguridad social y a la asistencia social, debido a su ámbito de aplicación personal, sus objetivos y sus normas de desarrollo.<sup>304</sup>

#### 4.4. CAMPO DE APLICACIÓN PERSONAL

La importancia del campo de aplicación personal, en ambos Instrumentos, radica en evitar que los trabajadores y las trabajadoras por el hecho de cotizar para diferentes sistemas de seguridad social en distintos países, de forma eventual, no puedan completar o cumplir con los requisitos particulares de cada Estado para la obtención de prestaciones de seguridad social. Ello, con el objetivo de proteger las situaciones de vulnerabilidad en las que podrían encontrarse respecto a sus derechos sociales y los de su familia por el mero hecho de ejercer laboralmente en diferentes países.

El ámbito subjetivo del Convenio, según el art. 2, comprende a “*las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o varios Estados Parte, así como a sus familiares beneficiarios y derechohabientes*”. Así pues, debe entenderse que los sujetos de derechos y obligaciones que se generen serán las personas de cualquier nacionalidad que estén o hayan estado sujetas en algún momento a la legislación de seguridad social de 2 o más Estados Parte, así como sus familiares, beneficiarios y derechohabientes. Esta formulación, tan genérica en apariencia que prescribe el mencionado art. 2, en la que estarían incluidos los nacionales de terceros países en tanto presten servicios en alguno de los Estados Parte del Convenio, en palabras de Guerrero Pavón, podría sintetizarse aludiendo, a las y los trabajadores migrantes y a sus familiares.<sup>305</sup>

---

<sup>304</sup> . Cristina Sánchez-Rodas Navarro, “Artículo 3: Campo de aplicación material,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 39-40, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.04 .

<sup>305</sup> . Thais Guerrero Padrón, “Artículo 4: Igualdad de trato,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 47, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.05 .

Como se advierte, el CMISS utiliza el término “persona” y no “trabajador”, esto es considerado un avance, toda vez que no se hace referencia al estatus profesional o laboral de los sujetos protegidos. Sin embargo, aunque *a priori* pareciera que la idea de laboralidad o profesionalidad ha sido suprimida, a lo largo de la lectura del Convenio se deduce que existe una limitación del campo de aplicación a los trabajadores y trabajadoras, lo cual se puede apreciar tanto en la redacción del preámbulo como en los demás artículos. Por su parte, es preciso destacar que el AACMISS, no emplea el término persona, sino que derechamente habla de trabajador.

Resulta aún más evidente el carácter profesionalizante, cuando se tiene en cuenta que las ramas de la seguridad social que se encuentran protegidas se circunscriben a las prestaciones económicas que forman parte de los regímenes contributivos de la seguridad social. Por tanto, no sería posible concebir un beneficiario de tales prestaciones que no ostentara la calidad de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia. Por ello, debe entenderse que los beneficiarios del Convenio serán las personas con una relación de trabajo y los independientes, así como sus familiares beneficiarios y derechohabientes, quienes podrán invocar sus disposiciones como derechos derivados, en condición de personas vinculadas por lazos afectivos o de parentesco con el sujeto causante.

En este sentido, es importante señalar que el Reglamento 883/04, también contempla en su art. 2 el campo de aplicación personal, prescribiendo en su apartado 1 *“El presente Reglamento se aplicará a las personas nacionales de uno de los Estados miembros y a los apátridas y refugiados residentes en uno de los Estados miembros, que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites”*. Al cotejar ambos preceptos - CMISS y Reglamento- se aprecia que ambos utilizan de manera similar el término “persona” para definir su campo de aplicación material.

En este orden de ideas, es dable concluir que en este punto los redactores del CMISS tuvieron a la vista como referente los Reglamentos de UE, dado que la inclusión del término “persona” constituye la originalidad que caracteriza la redacción del mencionado artículo. La sustitución del término “trabajador” por el de “persona” a la hora de delimitar su ámbito de aplicación personal instituye un avance innovador del actual Reglamento en contraposición con sus predecesores. Cabe destacar, que este avance fue fruto de un largo debate jurisprudencial y doctrinal mediante el cual se llegó a la conclusión de que para los efectos de los Reglamentos el elemento fundamental es que una persona esté o haya estado sometido a un régimen coordinado de seguridad social. En este sentido, se coincide con Sánchez-Rodas Navarro cuando pone de relieve, que lo que justifica la aplicación de los Reglamentos es la sumisión a una legislación

coordinada de seguridad social de un Estado miembro, y que conforme a la jurisprudencia del TJUE *“una persona tiene la condición de persona protegida por los Reglamentos por estar asegurada, aunque sólo sea contra una contingencia, en virtud de un régimen de Seguridad Social coordinado”*.<sup>306</sup>

Por otra parte, al cotejar ambos preceptos –CMISS y Reglamento– se vislumbra que ambos utilizan de manera similar el término “persona” para definir su campo de aplicación material; sin embargo, el Reglamento agrega un requisito, que dicha persona sea nacional. En este sentido, el ámbito de aplicación personal del Reglamento se circunscribe a los nacionales de un Estado miembro de la UE, de Islandia, Noruega, Liechtenstein, Suiza, de un Estado Parte del EEE, a los apátridas o refugiados residentes en uno de los Estados miembros de la UE, en un Estado Parte del EEE o Suiza, así como a los miembros de sus familias y los supervivientes. Asimismo, es preciso destacar que en virtud del Reglamento 1231/2010, también les resultan aplicables los Reglamentos 883/2004 y 987/2009 a los nacionales de terceros países y a sus familiares, empero deberán acreditar la legalidad de la residencia en un Estado miembro de la Unión.<sup>307</sup>

En este aspecto, el tema de la nacionalidad no es mencionado en el art. 2 del CMISS. Por ende, ante el silencio de la norma es dable concluir o considerar que su aplicación se extiende no solo a los nacionales de los Estados firmantes del Convenio, sino que también a los extranjeros nacionales de terceros Estados, así como a refugiados, y apátridas que estén o hayan estado sometidos a la legislación de algún o algunos de los Estados Parte. A su vez, se debe considerar como requisito previo que dichos trabajadores migrantes se encuentren en situación regular o legal, cuestión que es fundamental para ser sujeto protegido por los regímenes contributivos de la seguridad social de los Estados en que se aplica la CMISS.

En consecuencia y como refieren los autores López Díaz y Martín Jiménez, para efecto de los Reglamentos comunitarios y del CMISS el requisito de la nacionalidad no

---

<sup>306</sup> . Sánchez-Rodas Navarro, “El convenio multilateral iberoamericano de seguridad social”, 213.

<sup>307</sup> . Martínez Martínez, “La coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea”, 200-01. *“Igualmente, el Reglamento 883/2004 resulta aplicable a los supervivientes de personas que hayan estado sujetas a la legislación de uno o varios Estados miembros, cualquiera que sea la nacionalidad de éstas, si dichos supervivientes son nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea, de un Estado Parte del Espacio Económico Europeo, de Suiza, así como a los refugiados o apátridas residentes en el territorio de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo, o de Suiza”*.

entra en juego para su efectiva aplicación, pero sí es necesario que los sujetos protegidos ostenten la condición de migrantes en situación regular o legal.<sup>308</sup>

#### 4.5. CAMPO DE APLICACIÓN MATERIAL

En cuanto al ámbito de aplicación material de ambos Instrumentos es dable destacar que la redacción de ambos artículos es bastante similar, lo cual lleva a concluir que los redactores de la CMISS en este aspecto también tuvieron a la vista el Reglamento; esta inspiración salta a la vista con la sola lectura de estos y otros preceptos. Sin embargo, también es notoriamente visible que, aunque ambas convenciones establecen su ámbito de aplicación material en el art. 3, el campo del Reglamento 883/2004 es mucho más extenso que el del CMISS, en varios sentidos que se proceden a analizar.

En relación a la extensión del ámbito de aplicación material, ambos cuerpos normativos contienen una lista de prestaciones cubiertas. En este sentido, se puede apreciar que bajo el amparo del CMISS quedarán cubiertas las prestaciones económicas de: invalidez; vejez; supervivencia; y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Por su parte, el Reglamento se aplicará a las prestaciones de: enfermedad; maternidad y paternidad asimiladas; invalidez; vejez; supervivencia; accidentes de trabajo y enfermedad profesional; desempleo; prejubilación; subsidios de defunción; y prestaciones familiares.

Tabla 20: *Ámbito de aplicación material.*

PRESTACIONES	CMISS	Reglamento 883/2004
<b>Invalidez</b>	SI	SI
<b>Vejez</b>	SI	SI
<b>Supervivencia</b>	SI	SI
<b>Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales</b>	SI	SI
<b>Enfermedad</b>	NO	SI
<b>Maternidad y Paternidad</b>	NO	SI
<b>Desempleo</b>	NO	SI
<b>Prejubilación</b>	NO	SI
<b>Subsidio de defunción</b>	NO	SI
<b>Familiares</b>	NO	SI

Fuente: *Elaboración propia.*

<sup>308</sup> . Rocío Martín Jiménez y Elvira López Díaz, “Artículo 2: Campo de aplicación personal,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 27, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.03 .



En consecuencia, y en virtud del listado de prestaciones de seguridad social coordinadas por ambos Instrumentos, se puede colegir que existen diferencias en su ámbito de aplicación material, puesto que el Reglamento goza de un catálogo de prestaciones notoriamente más amplio e integral, sobrepasando con creces la limitada cobertura del CMISS que solo restringe su ámbito de aplicación a un número de prestaciones económicas específicas (invalidez,<sup>309</sup> vejez, supervivencia, y de accidentes de trabajo y enfermedad profesional).

En efecto, la extensión con la que actúa el Reglamento al coordinar una mayor cantidad de contingencias de seguridad social versus el CMISS, hace que, además de cubrir más personas por su ámbito territorial o espacial, estas prestaciones cubran más riesgos o contingencias que se susciten, otorgando una cobertura más integra a las y los trabajadores migrantes y a sus familias. Lo cual satisface de mejor manera las necesidades de los sujetos de Derecho, y se condice con las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativas a la seguridad social. En particular con el Convenio N.º 102 sobre la seguridad social (norma mínima),<sup>310</sup> al contemplar una mayor cantidad de ramas de la seguridad social que se encuentran cubiertas o protegidas.

A su vez, otra diferencia vinculada a que el campo de aplicación material del Reglamento 883/2004 es mucho más extenso que el del CMISS, se fundamenta en el hecho que éste último solo se aplica a regímenes contributivos de seguridad social, generales y especiales. En cambio, el Reglamento coordina tanto prestaciones contributivas como no contributivas ampliándose de esta forma su ámbito de aplicación. Por otra parte, ambos Instrumentos excluyen a las víctimas de guerra de su ámbito de aplicación material.

En cuanto a las prestaciones coordinadas y a la definición de pensión contemplada en el art. 1 del CMISS: “k) «Pensión», *prestación económica de larga duración prevista por las legislaciones mencionadas en el artículo 3 de este Convenio*”, se colige que las contingencias coordinadas -de invalidez, vejez, supervivencia y accidentes del trabajo o enfermedades profesionales- solo constituyen rentas de sustitución, circunscribiéndose su ámbito de aplicación, por ende, solo a las prestaciones

---

<sup>309</sup> . Sánchez-Rodas Navarro, “Artículo 3”, 36. Como plantea Cristina Sánchez-Rodas: “*Tanto en el Reglamento 883/2004 como en el Convenio Multilateral, la invalidez, los accidentes de trabajo y la enfermedad profesional son enunciados en apartados diferentes y separados. Ello pone en evidencia la existencia de diferentes reglas de coordinación aplicables según la invalidez derive de contingencias comunes o de contingencias profesionales*”.

<sup>310</sup> . OIT, *Convenio N.º 102 sobre la seguridad social (norma mínima)*.

de carácter económico. Cuestión que difiere del ámbito de aplicación material del Reglamento europeo que contempla las prestaciones económicas, pero también, lo amplía a las prestaciones en especie, las cuales según la definición del citado art. 1 quedarían excluida del campo de aplicación del CMISS.

Mención especial merece la protección de la asistencia sanitaria por parte de ambos Instrumentos. Por una parte, hay que destacar que dentro de la amplitud de contingencias coordinadas por el Reglamento se encuentra protegida la contingencia de asistencia sanitaria dentro de su catálogo de prestaciones. Sin embargo, si bien el CMISS las excluye de manera expresa en su art. 3.1., utiliza en su redacción una técnica mediante la cual deja abierta la posibilidad -en el mismo artículo pero en el apartado 5- de ampliar su ámbito de aplicación material a prestaciones o regímenes que han sido excluidos en un primer momento. Estableciéndose como requisito para que esta protección se incluya, que los Estados Parte suscriban acuerdos bilaterales o multilaterales; los cuales deberán inscribirse en el Anexo III del Convenio.

En este sentido la OISS sostiene que las prestaciones médicas son las más difíciles de coordinar ya que suscitan mayores problemáticas. Por ende, la opción escogida por el CMISS de excluir “*ex ante*” estas prestaciones en su texto, pero al mismo tiempo dejando “*ex post*” autonomía a los Estados para su inclusión bilateral, es paradigmática. También, esta fórmula es aplicable a otras prestaciones no comprendidas en principio en el campo de aplicación material del CMISS, con lo cual afirma, que se establece un modelo realmente práctico y abierto a desarrollos de futuro. Es preciso hacer mención que, por el momento, el Anexo III no tiene registrada ninguna ampliación del ámbito de aplicación material del CMISS, vía Tratados Internacionales.<sup>311</sup>

Por su parte, el Reglamento 883/2004 se decanta por el mantenimiento del sistema de lista cerrada de prestaciones contributivas como no contributivas de seguridad social. A pesar de que amplía su campo de aplicación material en favor de los derechohabientes al extender su cobertura a los regímenes legales de prejubilación, no cubre la asistencia social y médica ni tampoco los regímenes de prestaciones en favor de las víctimas de guerra o de sus consecuencias.

Es preciso tener en cuenta que los Reglamentos de coordinación, además de prescribir la aplicabilidad del sistema de seguridad social en los casos de desplazamientos, también establecen la procedencia, determinación y cálculo de las

---

<sup>311</sup> . Secretaría General OISS, “El reglamento 883/04 y el convenio iberoamericano de seguridad social: Encuentros en el camino”, Documentos Externos: Documentos y Publicaciones, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), Consultado el 18 de enero de 2022, <https://oiss.org/el-reglamento-883-04-y-el-convenio/> .

prestaciones; así como los requisitos acceso y otras particularidades del régimen de seguridad social establecidas por cada Estado miembro a través de su legislación.<sup>312</sup>

#### 4.6. PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN

El objetivo de ambos cuerpos normativos consiste en la coordinación de legislaciones de seguridad social; si bien tienen un ámbito geográfico espacial diferente -el Reglamento coordinando las prestaciones de seguridad social en la UE y el CMISS coordinándolas en el territorio de la Comunidad Iberoamericana- ambos confluyen en su finalidad.

Por tanto, su razón de existir pretende facilitar la libre circulación de las personas trabajadoras migrantes y sus familias, evitando de este modo que se vulneren sus derechos de seguridad social previstos por su Derecho nacional por el solo hecho de emigrar de su país de origen y haber trabajado en uno o más Estados. Con este objetivo, ambos Instrumentos buscan que, tanto el trabajador o la trabajadora migrante como su familia, puedan lograr dar continuidad a sus prestaciones de seguridad social con independencia del país en que hayan prestados sus servicios y de su nacionalidad. Por ello, su finalidad dista de armonizar o unificar los sistemas de seguridad social de los Estados miembros. Por el contrario, la idea central se fundamenta en mantener las competencias nacionales de cada Estado sin derogar, modificar, ni sustituir las legislaciones nacionales imperantes en cada país.

Por ello, su propósito se plasma en estructurar procedimientos que logren garantizar a las y los trabajadores migrantes y a sus familias un trato igualitario para con los nacionales del país donde ejercen sus labores, custodiando así sus derechos o expectativas de derechos en materia de seguridad social; y con ello, otorgar la posibilidad de invocar sus derechos en el marco de otro sistema nacional como si se hubiesen producido allí. En palabras de Sánchez -Rodas Navarro, *“la coordinación coloca entre sistemas diferentes por naturaleza el puente jurídico indispensable que va a permitir el paso de un sistema a otro”*.<sup>313</sup>

En razón de ello, la coordinación se basa en cuatro principios fundamentales, que se encuentran presentes tanto en el CMISS como en los Reglamentos de la UE. Ellos son:

1. Unicidad de la legislación aplicable.

---

<sup>312</sup> . Martínez Martínez, “La coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea”, 202.

<sup>313</sup> . Sánchez-Rodas Navarro, “El convenio multilateral iberoamericano de seguridad social”, 205.

2. Igualdad de trato.
3. Totalización de períodos.
4. Supresión de cláusulas de residencia o exportación de prestaciones económicas.

Estos son principios generales comúnmente aceptados por los Instrumentos Internacionales de coordinación de prestaciones sociales y constituyen los pilares básicos para una adecuada coordinación de legislaciones. Cabe destacar que existen más principios inspiradores de estas normas de coordinación, empero a continuación se detallarán de manera comparada los cuatro pilares básicos y fundamentales que se encuentran tanto en los Reglamentos europeos como en el CMISS.

#### **4.6.1. Unicidad de legislación aplicable**

De manera similar ambos Instrumentos han optado por contemplar el principio de la unicidad de la legislación aplicable, lo cual conlleva que las personas trabajadoras migrantes y sus familias estarán sujetas a una sola legislación independientemente de los países en los cuales hayan trabajado. De esta manera, se evitan las dificultades que supondrían un concurso simultáneo de diversas legislaciones nacionales.

En este sentido, el CMISS contempla como regla general la legislación de seguridad social del Estado Parte en cuyo territorio ejerzan una actividad, dependiente o no dependiente. Por consiguiente, regiría el principio "*lex locis laboris*" independiente de la nacionalidad o el lugar de residencia del trabajador o la trabajadora migrante. Asimismo, se contemplan diez excepciones a este principio en el art. 10.

Por su parte, el Reglamento también consagra este principio en su Título II, artículos (arts.) 11 al 16, estableciendo la unicidad de legislación en los siguientes términos: "*Las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro*". Por ello, se establece como legislación aplicable la del Estado miembro en cuyo territorio presta servicios o realiza actividad profesional el trabajador o la trabajadora migrante, sin perjuicio de otras reglas especiales aplicables en supuestos concretos, y a su vez, contemplando excepciones.

No obstante, este principio se encuentra contemplado en ambos textos Internacionales, es preciso hacer hincapié que la redacción del CMISS es bastante más simple, clara y armoniosa, facilitando de mejor manera su comprensión, en cuanto regla general y también en relación a sus excepciones. Por otro lado, a pesar de que el

Reglamento utiliza la misma técnica de regla general y excepciones, la simple lectura resulta dificultosa, puesto que la extensión de sus artículos y la redacción es un tanto engorrosa, obstaculizando de esta manera su comprensión.

Por último, es menester señalar que este principio constituye una regla típica de coordinación de los regímenes de seguridad social y que, en consecuencia, se encuentra establecido en otros convenios o acuerdos bilaterales o multilaterales en el ámbito de la seguridad social. Dado que al mismo tiempo que otorga seguridad o certeza jurídica ayuda a resolver los cuestionamientos que pudiesen suscitarse en torno a la legislación aplicable.

#### **4.6.2. Igualdad de trato**

El principio de la igualdad de trato es un pilar inherente a la coordinación ya que mediante su aplicación se evitan las discriminaciones basadas en la nacionalidad. De esta manera, se garantiza a la persona trabajadora migrante que se le aplicará la legislación del Estado de acogida en las mismas condiciones que a los trabajadores autóctonos, evitando así que se encuentren en una posición de desventaja ante los propios nacionales.

Mediante la aplicación de este principio, ambos Instrumentos cumplen en la práctica con la finalidad de otorgar continuidad a la consolidación de períodos de empleo, seguro, o cotización, que son necesarios para devengar y/o mantener derechos o expectativas de derechos a prestaciones de seguridad social. En tanto, ambos contemplan este principio en sus respectivos arts. 4. Es más, la redacción es bastante similar al señalar lo mismo pero con diferentes palabras; en este sentido, y debido a la antigüedad del Reglamento y sus antecesores, se estima que los redactores del CMISS tomaron como referente al Reglamento.

La relevancia de prescribir este principio en ambos Instrumentos, tiene como fundamento el evitar que las personas trabajadoras que circulan entre distintos países no vean disminuidos, mermados, anulados o frustrados sus derechos sociales. Prohibiendo de esta manera, la discriminación en razón de la nacionalidad entre las trabajadoras y los trabajadores de los diferentes Estados.

De este modo, se generarán los derechos y se impondrán las obligaciones que el país receptor -en cuyo territorio se presten los servicios- contemple en su legislación a los trabajadores migrantes en las mismas condiciones que a los trabajadores autóctonos, no supeditando el acceso a prestaciones sociales a requisitos adicionales en el caso de los trabajadores extranjeros; así como tampoco las condiciones para

mantener los derechos adquiridos y en vías de adquisición, ni el modo de cálculo de su cuantía y ni las condiciones de pago de las prestaciones.

Como expresa Guerrero Padrón las prácticas administrativas que son excluyentes son las que crean u originan procedimientos especiales para la contratación de personas extranjeras que subordinan el acceso al empleo a requisitos. Por ejemplo, la inscripción en oficinas de colocación, las que condicionan la contratación a personas que residen en el territorio nacional, las que limitan en cantidad (porcentaje o número) el empleo de personas extranjeras por empresa, rama de actividad o área geográfica, entre otras.<sup>314</sup>

Es preciso hacer presente, que el Convenio N.º 118<sup>315</sup> de la OIT sobre igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social, establece en el art. 4 la regla de la igualdad de trato sin condición de residencia en el acceso a las prestaciones *“en cuanto concierna al beneficio de las prestaciones, deberá garantizarse la igualdad de trato sin condición de residencia”*. Sin embargo, se admiten excepciones a este principio respecto de prestaciones determinadas.

A este respecto, se considera que esta prescindencia de la residencia para la igualdad de trato es una cuestión que podría haberse incluido en los Instrumentos Internacionales analizados: Esto es, tanto en el CMISS como en el Reglamento, considerando que existen países de ambos territorios geográficos que han ratificado dicha Convención y, por ende, se encuentra en vigor.

#### **4.6.3. Totalización de periodos**

El principio de la totalización de periodos se encuentra contemplado tanto en el CMISS en su art. 5, como en el Reglamento en su art. 6, ambos bajo el epígrafe *“totalización de periodos”*.

Al analizar ambas normas se aprecia que son enormemente similares en su redacción y contenido, cuestión que ha sido recurrente en el estudio de ambos Instrumentos considerando que la UE es un modelo a seguir.

---

<sup>314</sup> . Guerrero Padrón, “Artículo 4”, 50.

<sup>315</sup> . Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio N.º 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social)*, Adoptado el 28 de junio de 1962, Ginebra, Consultado el 28 de octubre de 2022, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312263](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312263)

Como plantea Rodríguez Iniesta,<sup>316</sup> existen tres aspectos relevantes que emanan de este principio. El primero de ellos dice relación con la conservación de los derechos en curso de adquisición que se materializa en la “totalización” de los períodos de seguro realizados en el país de otro Estado Parte y los llevados a cabo en el país donde acaece el hecho causante origen de la prestación que se pueda demandar, lo cual, afecta tanto al acceso a como a la determinación de la cuantía de la prestación.

Una segunda manifestación, emana de las consecuencias económicas que la totalización origina tanto para el país que reconoce la prestación como para el que recibió cotizaciones pero no le corresponde reconocer, lo cual se relativiza con la aplicación de la “prorrata” entre los Estados con el objetivo de repartir las responsabilidades de las prestaciones; y una tercera vertiente, consiste en la existencia de reglas de “anti cúmulo”, es decir, que la totalización no puede usarse para gozar de varias prestaciones de la misma naturaleza relativas a un mismo período de tiempo.

Por consiguiente, cada Estado debe tener en cuenta aquellos períodos cubiertos no solo en su territorio, sino también en el territorio de otros países. Ello con la finalidad de favorecer el acceso, la conservación y, en su caso, la recuperación de los derechos, evitando o impidiendo la pérdida del derecho a prestaciones de una persona o de sus causahabientes, que han estado sujetos a legislaciones de diversos Estados.

Es preciso señalar que ambos Instrumentos Internacionales al contemplar este principio hablan de períodos de seguro, de cotización o de empleo, cuya precisión se encuentran en las definiciones de ambos cuerpos normativos. En el caso del CMISS, las definiciones se encuentran en el art. 1. 1. L), la cual no otorga mayores luces sobre qué debe entenderse por dichos períodos, quedando su determinación a merced de cada Estado Parte. Ello trae aparejado como consecuencia la relativización a la hora de determinar la prestación y qué parte asumirá cada Estado. En cambio, las definiciones del Reglamento en el art. 1 letras t) y u) otorgan una mayor claridad sobre qué debe entenderse por período de seguro, de cotización o empleo.

#### **4.6.4. Exportación de las prestaciones o supresión de cláusulas de residencia**

Mediante la incorporación de este principio, se garantiza que las prestaciones debidas en virtud de la legislación de uno o varios Estados no podrán sufrir reducción, suspensión, modificación, retención, supresión o confiscación por el hecho que la persona beneficiaria fije su residencia en un Estado distinto del que radica la Institución

---

<sup>316</sup> . Guillermo Rodríguez Iniesta, “Artículo 5: Totalización de los períodos de seguro, cotización o de empleo,” e- *Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 57, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.06 .

pagadora. Con ello, se permite proteger a las personas trabajadoras y sus familias contra los perjuicios que pudieran sufrir a consecuencia de trasladar su residencia a otro país, garantizándose de este modo que no se pierdan o se reduzcan sus derechos consolidados, otorgando así, continuidad al disfrute de las prestaciones ya obtenidas.

Ello denota un trasfondo evidentemente basado en la movilidad de las personas y la libre circulación de las y los trabajadores; así pues, este principio facilita al trabajador o trabajadora migrante y a sus familiares la conservación de los derechos adquiridos, pese a no tener su residencia en el territorio del Estado cuya Institución ha reconocido la prestación y es responsable de su abono. Ambos Instrumentos internacionales contemplan este principio, el CMISS en su art. 6 que consta de 2 apartados, y el Reglamento en su art. 7. Si bien, los preceptos gozan de caracteres análogos es preciso hacer algunas observaciones.

A pesar de, que el principio de conservación de los derechos adquiridos supone una garantía de intangibilidad y de percepción íntegra de las prestaciones causadas, existe una peculiaridad en el CMISS. Toda vez que, admite que las prestaciones debidas puedan sufrir alguna reducción o retención, cuando se destinen a cubrir los gastos de transferencia. En este punto, ambos Instrumentos Internacionales difieren, dado que el Reglamento 883/2004, no contempla la posibilidad de aplicar ninguna reducción de la cuantía a abonar, ni siquiera para compensar los costes de transferencia a otro Estado miembro. En este sentido, se destaca el Reglamento por no admitir ninguna excepción a la regla de intangibilidad de las prestaciones causadas.<sup>317</sup>

Por su parte, es destacable que el CMISS establezca que *“las prestaciones reconocidas por aplicación de este Convenio a beneficiarios que residan en un tercer país, se harán efectivas en las mismas condiciones y con igual extensión que a los propios nacionales que residan en ese tercer país”*, dado que esto significa que el Convenio está ampliando su ámbito geográfico de aplicación, toda vez que el precepto habla de *“terceros Estados”* y no de *“Estados Parte”*.

Por ello, es preciso concluir que su aplicación va más allá del territorio nacional de los Estados Parte, entendiendo que las prestaciones económicas reconocidas por el CMISS podrán exportarse incluso a *“terceros Estados”*, siempre y cuando el Estado Parte contemple esa posibilidad para sus propios nacionales. Esta extensión no se contempla ni se configura en los Reglamentos europeos, es más el Reglamento 883/2004, solo establece el hecho de residir en un Estado miembro distinto de aquel en que se

---

<sup>317</sup> . Belén García Romero, “Artículo 6: Conservación de los derechos adquiridos y pago de prestaciones en el extranjero,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 70-71, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.07 .



encuentra la Institución deudora, pero nada dice en su articulado sobre los terceros países.

#### **4.7. REVALORIZACIONES**

La revalorización de las prestaciones se encuentra presente en ambos Instrumentos Internacionales, el CMISS la contempla en su art. 7 de manera similar a la prescrita por el art. 59.2 del Reglamento 883/2004. Si bien, el CMISS, debido a su campo de aplicación material, solo la considera para las pensiones, el Reglamento contempla la revalorización de las prestaciones de forma más amplia y extensiva, en atención que las ramas de la seguridad social que se encuentran cubiertas son mayores. En tanto, las circunstancias que pueden hacer variar la cuantía contempladas en ambos Instrumentos son las mismas, a saber:

1. El aumento en el costo de la vida.
2. La variación del nivel de ingresos.
3. Otros motivos de adaptación.

Es menester señalar que ambos cuerpos normativos definen qué debe entenderse por pensión, empero existen algunas diferencias conceptuales entre ambas normas. Por una parte, en el CMISS se hace necesario para lograr un cabal entendimiento de la definición de pensión considerar la definición de prestaciones económicas (ambas en el art. 1 letras k) y m) respectivamente). Toda vez que, de ello, se colige o se deduce que pensión es un tipo de prestación económica entre otras, existiendo una relación género especie; en donde el concepto de prestación económica engloba al de pensión. Sin embargo, la definición de pensión del Reglamento europeo se asemeja más al de prestación económica contemplado en la CMISS que al de pensión.

Otra diferencia conceptual, se denota respecto a las revalorizaciones. En tanto, el Reglamento establece que las prestaciones se revalorizaran, el CMISS utiliza las palabras de revalorización o actualización de las prestaciones entendiéndolas como sinónimas y uniéndolas con la conjunción “o” entre ambos conceptos. Es preciso hacer hincapié, en que la revalorización es un proceso complejo que según la legislación de cada Estado Parte se puede determinar de un modo diferente, proceso mediante el cual sus efectos serán una cuantía actualizada. En opinión de Aguilar Martín *“la actualización*

*es más bien el efecto, la consecuencia o el resultado de llevar a cabo el procedimiento previsto para la revalorización de la pensión”.*<sup>318</sup>

Importante es tener en cuenta que la revalorización hay que entenderla desde dos puntos de vista. El primero de ellos, consiste en que la revalorización de las pensiones tiene un efecto directo sobre los beneficiarios o sus causahabientes, posibilitando que las prestaciones económicas que un sujeto percibe no pierdan poder adquisitivo debido al transcurso del tiempo. Para que, de esta manera, los beneficiarios de dichas prestaciones puedan superar las contingencias acaecida con unas rentas suficientes que le permitan continuar con su vida normal.

Por otra parte, estas revalorizaciones que son un derecho para los destinatarios serán una obligación para el Estado, dado que las cuantías revalorizadas supondrán un incremento en el gasto del sistema de seguridad social que el gobierno de cada Estado deberá prever para su financiación. Gasto que será variable en función de los elementos a considerar dentro de la fórmula prevista para la revalorización, y también, de la situación económica y política que este atravesando cada país.<sup>319</sup>

A pesar de las diferencias conceptuales mencionadas, es destacable que ambos Instrumentos garanticen la revalorización de las prestaciones sociales para las y los trabajadores migrantes y sus familias. Toda vez que otorgar la oportunidad de actualizar las cuantías de los derechos adquiridos contribuye a mantener la cohesión social y evitar la pérdida de poder adquisitivo de las familias, brindando una cobertura social integradora.

#### **4.8. RELACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL**

Ambos cuerpos normativos en estudio (CMISS y Reglamento 883/04) contemplan en sus preceptos su relación con otros Instrumentos Internacionales de seguridad social vigentes entre los Estados, específicamente en sus respectivos art. 8. En este sentido, es importante conocer qué sucede con la aplicación de estos cuerpos

---

<sup>318</sup> . M. Carmen Aguilar Martín, “Artículo 7: Revalorización de las pensiones,” e-*Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 80, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.08 .

<sup>319</sup> . Aguilar Martín, “Artículo 7”, 84. En este sentido, afirma Aguilar Martín, que *“en épocas de crisis como la vivida estos últimos años, la revalorización de las pensiones se mira con lupa, en algunos casos incluso queda congelado el incremento o se reduce al mínimo posible con la finalidad de contener el gasto público que soporta todo el sistema de protección social.”*

normativos cuando existen otros convenios bilaterales o multilaterales que se encuentran vigentes, cómo es su relación y cómo conviven entre ellos.

Al respecto el CMISS establece ciertas reglas para su aplicación en atención a la existencia de otros Instrumentos Internacionales, pudiendo generarse dos situaciones particulares. La primera, de ellas, consiste en que entre los Estados Parte no existan convenios bilaterales o multilaterales vigentes. En dicho caso no existirá confluencia de normas y, por tanto, se aplicará el CMISS únicamente no reportando mayores complicaciones.

Una segunda situación o hipótesis es aquella en la cual, si existen convenciones bilaterales o multilaterales vigentes entre los Estados Parte además del CMISS, en cuyo caso esta última norma prescribe que no se derogarán los convenios vigentes y al mismo tiempo, adopta la solución de aplicar las disposiciones más favorables al beneficiario. Por ende, se puede señalar que el CMISS convive con los convenios bilaterales o multilaterales ya vigentes, en la medida en que sean más favorables para los posibles beneficiarios.<sup>320</sup>

A pesar de ello, para la aplicación del principio de la norma más favorables será preciso que los Estados Parte informen a la SEGIB de la OISS los convenios bilaterales o multilaterales vigentes entre ellos, los cuales deberán quedar registrados en el Anexo IV. Del mismo modo, los Estados que tengan vigentes convenios diferente al CMISS tendrán la obligación de informar si dichos convenios contienen disposiciones que puedan resultar más favorables para los beneficiarios que las normas prescritas en el CMISS. Labor que deberán realizar los Estados Parte al estudiar y comparar los textos de todos los convenios vigentes con otros Estados Parte, con la finalidad de otorgar certeza a los beneficiarios de la legislación aplicable en cada caso.

Por su parte, el Reglamento 883/04 establece que sustituirá a cualquier otro convenio de seguridad social aplicable entre los Estados miembros (art. 8.1). Sin embargo, continuarán siendo de aplicación determinadas disposiciones de convenios suscritos con anterioridad siempre que sean más favorables para los beneficiarios o deriven de circunstancias históricas específicas y tengan un efecto temporal limitado. Con todo, será imprescindible que estas disposiciones sean inscritas en el Anexo II. Asimismo, en su apartado 2, deja abierta la posibilidad de que dos o más Estados miembros celebren en caso necesario convenios, siempre y cuando, estén fundamentados en los mismos principios y espíritu de los Reglamentos europeos.

---

<sup>320</sup> . Fuencisla Rubio Velasco, “Artículo 8: Relaciones entre el presente convenio y otros instrumentos de coordinación de seguridad social,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 88, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.09 .

Es preciso subrayar que el criterio descrito anteriormente ha sido discutido y sujeto a cambios. A este respecto, es importante recordar que el anterior Reglamento 1498/71, establecía en su art. 6 la sustitución de todos los convenios de seguridad social que vincularan a dos o más Estados miembros. En consecuencia, el criterio imperante de la derogación de los convenios bilaterales fue el que prevaleció hasta el 7 de febrero de 1991, fecha en la que el TJUE, -con ocasión del asunto Rönfeldt<sup>321</sup>-, determinó la no sustitución de los convenios bilaterales cuando éstos son más favorables para los trabajadores que la normativa comunitaria. En este mismo sentido, se pronunciaron las sentencias dictadas en los asuntos Thévenon de 9 de noviembre de 1995;<sup>322</sup> Grajera de 17 de diciembre de 1998;<sup>323</sup> Thelen de 9 de noviembre de 2000;<sup>324</sup> Arjona 17 de diciembre de 2015<sup>325</sup>; Naranjo 21 de diciembre de 2016.<sup>326</sup>

Sobre este punto, conocido es el hecho que los órganos jurisdiccionales para resolver los conflictos normativos que se susciten -tanto en la CMISS como en los Reglamentos europeos en relación con otros Instrumentos de coordinación- ante la concurrencia de normas actualmente vigentes sobre una misma materia deben aplicar el principio de la norma más favorable al trabajador. Para ello, se basan principalmente en tres métodos básicos,<sup>327</sup> a saber:

---

<sup>321</sup> . Sentencia, Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Sala Sexta), *Asunto C-227/89*, de la Unión de 7 de febrero de 1991, Consultado el 28 de octubre de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0227> .

<sup>322</sup> . Sentencia, Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), *Asunto C-475/93*, de 9 de noviembre de 1995, Alemania, Consultado el 28 de octubre de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0475> .

<sup>323</sup> . Sentencia, Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Sala Quinta), *Asunto C-153/97*, de 17 de diciembre de 1998, España, Consultado el 28 de octubre de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0153> .

<sup>324</sup> . Sentencia, Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Sala Sexta), *Asunto C-75/99*, de 9 de noviembre de 2000, Alemania, Consultado el 28 de octubre de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0075> .

<sup>325</sup> . Sentencia, Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Sala Cuarta), *Asunto C-407/14*, de 17 de diciembre de 2015, España, Consultado el 28 de octubre de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A62014CJ0407> .

<sup>326</sup> . Sentencia, Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Gran Sala), *Asunto C-154/15*, de 21 de diciembre de 2016, España, Consultado el 28 de octubre de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A62015CJ0154> .

<sup>327</sup> . Martínez Martínez, “La coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea”, 202- 04.

1. Teoría de la acumulación o espiguelo.
2. Teoría de inescindibilidad o conglobamiento.
3. Teoría de la inescindibilidad de los institutos o conglobamiento por instituciones.

En este orden de ideas, tanto los Reglamentos europeos<sup>328</sup> como el CMISS,<sup>329</sup> han optado por la técnica de acumulación o espiguelo, que admite aplicar todas las normas concurrentes, extrayendo de cada una lo más ventajoso para las y los trabajadores, que en palabras de Palavecino Cáceres<sup>330</sup> implica la aplicación de una nueva norma que deriva de haber extraído de las normas concurrentes aquello que resulte más favorable al trabajador. A su vez, afirma Martínez Martínez<sup>331</sup> que la aplicación del principio de la norma más favorable es de suyo compleja debido a su indeterminación y a la diversidad de criterios aplicados por los órganos jurisdiccionales para precisar aquello que resulta más favorable al operario.

En consecuencia, se considera que el espíritu de la normativa, en virtud, de aplicar la disposición más favorable al trabajador en esencia tiene buenas intenciones.

---

<sup>328</sup> . Emilio González-Sancho López, “Relaciones entre legislación comunitaria y convenios bilaterales en materia de seguridad social de migrantes: De la sentencia Rönfeldt al caso Peschiutta,” *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 5 (1992). Del contexto de la sentencia Rönfeldt se infiere, además, que la comparación que procede efectuar entre el Reglamento y el convenio bilateral no es solo en su conjunto, sino que se refiere a todas y cada una de las reglas de coordinación contenidas en el Reglamento y en el convenio, con el fin de aplicar la que figure en éste cuando resultase más favorable para el trabajador.

<sup>329</sup> . Sánchez-Rodas Navarro, “El convenio multilateral iberoamericano de seguridad social”, 219. En un futuro, pudiera dar lugar a litigiosidad -al igual que ya ocurrió con motivo de la aplicación del Reglamento 1408/71, precedente del Reglamento 883/2004- el hecho de que la determinación de las disposiciones más favorables no es cuestión que se atribuya a los trabajadores migrantes afectados por los convenios vigentes, sino a los Estados Parte.

<sup>330</sup> . Claudio Palavecino Cáceres, “Los principios del derecho del trabajo”, Material docente: Derecho del Trabajo 1, U-cursos: Facultad de Derecho Universidad de Chile, Consultado el 06 de abril de 2021, [https://www.u-cursos.cl/derecho/2012/2/D128A0523/2/material\\_docente/](https://www.u-cursos.cl/derecho/2012/2/D128A0523/2/material_docente/). En opinión de Claudio Palavecino Cáceres: “Se puede objetar a este criterio que al utilizarlo el juez no aplica una de las normas concurrentes, sino que crea una nueva norma con partes de las concurrentes (una suerte de Frankenstein normativo), usurpando las potestades del legislador o la voluntad de las partes, según sea la fuente de las normas en colisión”.

<sup>331</sup> . Martínez Martínez, “La coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea”, 205.

Sin embargo, se estima que es imprecisa en su aplicación, toda vez que la elección de la norma más favorable es una decisión que, en definitiva, recaerá en los Estados y no en la persona trabajadora migrante, por esta razón, puede dar cabida a arbitrariedades, además, de variar caso a caso, impidiendo la debida seguridad o certeza jurídica que se necesita en estas materias.

En específico en el CMISS, teniendo en consideración que no existe una Comunidad Iberoamericana políticamente vinculante ni un órgano jurisdiccional supranacional, podría producirse que convenios anteriores o posteriores al CMISS establecieran normas más favorables a los beneficiarios y sus causahabientes. Esto implicaría, según lo preceptuado, dejar sin efectos las disposiciones del CMISS y aplicar los convenios particulares entre países. Tal situación, conlleva como riesgo que el CMISS no se aplique de manera uniforme en todos los Estados ratificantes y, en consecuencia, que los países comiencen a aplicar convenios bilaterales particulares.

Este hecho no contribuye a la finalidad del CMISS, que es la coordinación de los regímenes de seguridad social, ya que, siempre será mejor negociar de manera colectiva con todos los países estableciendo criterios comunes de manera regional que tener conversaciones o soluciones particulares o bilaterales entre ellos. Esto último nos haría volver al inicio o al origen, que es precisamente, lo que se está evolucionado o superando con la creación de convenios multilaterales.

#### **4.9. DETERMINACIÓN DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE**

Ambas regulaciones contemplan entre sus normas la determinación de la legislación aplicable de una forma semejante, en atención a una norma general y diferentes excepciones. En el CMISS dichas disposiciones se encuentran en el capítulo 2 del Título I, arts. 9 al 11; y en el Reglamento, en el Título II, arts. 11 a 16.

Al respecto, tanto el CMISS como el Reglamento europeo, se fundamentan en determinar una legislación aplicable en concreto correspondiente a la regla general que establece que sus beneficiarios quedarán sujetos exclusivamente a la legislación de seguridad social del Estado en cuyo territorio ejerzan una actividad laboral. Por ende, ambos cuerpos normativos optan por el establecimiento del principio de la "*lex loci laboris*", con independencia de la nacionalidad<sup>332</sup> o del lugar de residencia, y que parte de la regla de la unicidad de la legislación aplicable.<sup>333</sup>

---

<sup>332</sup> . Se ostentan los mismos derechos y obligaciones que los nacionales del país en donde se ejerce la actividad laboral. Lo cual significa que si se solicita una prestación que corresponde, no puede rechazarse su solicitud por no ser ciudadano de ese Estado.

<sup>333</sup> . La determinación de una única legislación aplicable es uno de los principios fundamentales de coordinación, según el cual los trabajadores con independencia de la

Esta técnica utilizada es bastante común en este tipo de Instrumentos Internacionales de coordinación. Se aprecia, por ejemplo, en el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR<sup>334</sup> y en el Instrumento Andino de Seguridad Social, Decisión 583;<sup>335</sup> los cuales optan en cuanto a la determinación de la legislación aplicable, igualmente que los Instrumentos en estudio, por la “*lex loci laboris*”, estableciendo el principio de territorialidad, vinculado a la actividad del trabajador o trabajadora.

Esto favorece la seguridad jurídica y otorga claridad a la normativa, además de pretender resolver *a priori* dudas que puedan surgir en torno a la legislación aplicable y evitar las complicadas situaciones que se derivarían de ser aplicable más de un ordenamiento jurídico nacional. Con los subsiguientes problemas que ello supondría - tanto para las personas trabajadores migrantes, como para la Instituciones nacionales de seguridad social de los diferentes Estados- respecto a cuestiones tales como: dónde reside la obligación de cotizar, el reconocimiento de prestaciones y sus condiciones, evitar la doble cotización, la complejidad administrativa, el cúmulo de prestaciones referidas a la misma contingencia y la dificultad de exportación.<sup>336</sup>

Desde la posición de Camós Victoria, en el CMISS se contemplan dos reglas fundamentales y diferentes. La primera, establece que, aunque el trabajador pudiese encontrarse sujeto a dos o más legislaciones durante la ejecución de sus labores, solo se le aplicará una legislación de seguridad social. La segunda regla, dice relación con que la legislación aplicable al trabajador que pudiese estar sujeto a dos o más legislaciones será la ley del lugar en que desarrolla su prestación de servicios o de labores. Ambas reglas tienen como finalidad garantizar los derechos de las y los trabajadores para evitar las dilaciones o problemáticas que puedan suscitarse al ser aplicable más de un ordenamiento jurídico nacional. En este sentido, la primera regla está configurada para evitar los costes de una doble afiliación o cotización garantizando que las personas sean

---

potencial aplicabilidad de dos o más legislaciones solo estarán sometidos a la legislación de un único Estado.

<sup>334</sup> . En el cual establece en el Título IV “determinación de la legislación aplicable”, específicamente en el artículo 4: “*El trabajador estará sometido a la legislación del Estado Parte en cuyo territorio ejerza la actividad laboral.*”

<sup>335</sup> . El cual prescribe en el Título V “determinación de la legislación aplicable”, concretamente en el artículo 5: “*El migrante laboral estará sometido a la legislación de seguridad social del País Miembro en cuyo territorio efectúe su actividad laboral, de acuerdo a la legislación del país donde se encuentre.*”

<sup>336</sup> . Antonio Vicente Sempere Navarro, “Coordenadas de la seguridad social comunitaria: El reglamento 883/2004,” *Aranzadi social: Revista doctrinal*, núm. 5 (2004): 16.

cubiertas por el sistema de seguridad social de un único Estado, y con la segunda, se asegura el principio de territorialidad.<sup>337</sup>

Si bien esta constituye la regla general en ambos cuerpos normativos (tal y como se recoge en el art. 9 del CMISS y en el art. 11 del Reglamento), existen excepciones a esta norma general. En el CMISS encontramos las excepciones en el art. 10, que contempla 10 reglas especiales (a-j) para el caso de trabajadores desplazados temporalmente, personal itinerante, trabajadores del transporte aéreo y marítimo, pesca en empresas mixtas, funcionarios públicos, personal diplomático o a su servicio o cooperantes. A su vez, el art. 11 permite que dos o más Estados de mutuo acuerdo y a través de convenio bilaterales o multilaterales permitan contemplar excepciones a la regla general y a reglas especiales para determinar la legislación aplicable en beneficio de determinadas personas o categoría de personas, siempre y cuando sean registradas en el Anexo V.<sup>338</sup>

En este mismo sentido, pero de manera más extensa y compleja el Reglamento establece varias excepciones o normas particulares en sus arts. 12 al 15. Del mismo modo, en el art. 16 establece la posibilidad de que dos o más Estados miembros, las Autoridades competentes de dichos Estados o los Organismos designados por las autoridades, puedan, de común acuerdo establecer excepciones a los arts. 11 al 15 (que prescriben las normas generales y particulares). En este aspecto, lo hace notar Camós Victoria al indicar que, existe una cierta excepción respecto a los convenios bilaterales o multilaterales de coordinación de los sistemas de seguridad social, debido a que en ellos se opta por una cierta “cesión” a favor de una más efectiva aplicación de dos o más sistemas como en es el caso del principio de unicidad de la legislación aplicable.<sup>339</sup>

Por consiguiente, ambos cuerpos normativos realizan un reconocimiento expreso -el CMISS en el art. 11 y el Reglamento en el art. 16.1- a la posibilidad de que se establezcan excepciones, en primer lugar, a la regla general de determinación de la legislación aplicable (art. 9 en el CMISS; art. 11 Reglamento); y, en segundo lugar, a la

---

<sup>337</sup> . Ignacio Camós Victoria, “Artículo 9: La determinación de la legislación aplicable,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 102-103, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.10 .

<sup>338</sup> . Secretaria General OISS, “Anexos convenio multilateral iberoamericano de seguridad social”, Documentos del Convenio: Convenio Multilateral Iberoamericano, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), Consultado el 12 de abril de 2021, <https://oiss.org/anexos-convenio-multilateral/>. En la actualidad el Anexo V “Acuerdos entre Estados Parte por los que se establecen excepciones a la legislación aplicable según los artículos 9 y 10 del Convenio (artículo 11)” del CMISS, se encuentra vacío ya que no existen anotaciones registradas.

<sup>339</sup> . Camós Victoria, “Artículo 9”, 104.



posibilidad de que puedan establecer excepciones a determinadas reglas especiales relativas a la legislación aplicable (art. 10 CMISS; arts. 12-15 Reglamento). En opinión de Mas García, estas excepciones no se pueden estipular de manera unilateral, siempre es preciso que exista un acuerdo entre los sujetos legitimados, sea bilateral o multilateral. Sobre este particular, la autora indica que las excepciones que se recogen en el CMISS (art. 11) son bastante generales y su contenido es casi idéntico al art. 16.1 del Reglamento 883/2004, es más, manifiesta que el CMISS es el alma gemela del Reglamento con el cual comparte los mismos principios, disposiciones e instrumentos jurídicos.<sup>340</sup>

Es preciso destacar que, en relación con el apartado anteriormente analizado, España mantiene vigentes convenios bilaterales de seguridad social con 6 países a los cuales se les aplica el CMISS, a saber, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay. En este sentido, todos estos convenios incluyen un artículo referido a la norma general aplicable que establece el principio "*lex loci laboris*", prescribiendo disposiciones particulares y excepciones a esta norma general.

En este caso, todos los convenios bilaterales se encuentran estrictamente alineados con el CMISS, por ello, esta situación no plantea problemas en relación a la legislación aplicable, toda vez que no será requerido valorar la necesidad de aplicar las disposiciones más favorables para el trabajador o trabajadora migrante y su familia. Sin embargo, es desconocido si este parámetro se mantendrá permanente en el tiempo, o si ocurrirá lo mismo con los demás países ratificantes del CMISS, ya que puede darse el caso de que existan reglas específicas diferentes en función de determinadas personas o prestaciones.

#### **4.9.1. Breve referencia a las personas trabajadoras del sector marítimo**

Cabe destacar las reglas especiales respecto al trabajo de mar, estipuladas en el art. 10 letra d) del CMISS, ello, en consideración al lugar en que la gente de mar presta sus servicios o laborales. El buque es en sí mismo un centro de trabajo móvil e itinerante, que está ideado para navegar por las aguas jurisdiccionales de muy diversos Estados, elementos que dificultan la aplicación de normas laborales y sociales, además, de la latente confluencia de diversos ordenamientos jurídicos imperantes.

El Convenio opta por aplicar la legislación del Estado de la bandera del buque, lo cual en este ámbito es criticado por la Doctrina, en atención a la existencia de banderas de conveniencia, pues en estos casos no existirá vínculo socio económico real de las

---

<sup>340</sup> . Eva Más García, "Artículo 11: Excepciones," *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 129- 130, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.12 .

relaciones jurídicas con el Estado que abandera al buque. Esta cuestión es una problemática que surge, en virtud de la evolución y el protagonismo de dichas banderas, las cuales tienen una incidencia perversa y directa en el deterioro de los derechos socio laborales de la gente de mar.

Como plantea Bernal Santamaría<sup>341</sup> es usual que los armadores cuando matriculan sus buques lo hagan en los Estados en que imperan legislaciones socio-laborales más ajustadas a sus intereses y necesidades empresariales para no incrementar sus costes de explotación y obtener un mayor rendimiento en sus negocios. Por consiguiente, además de existir una ausencia de vínculo entre el buque y la bandera, se configura un incumpliendo a la Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar,<sup>342</sup> así pues, con base en Fotinopoulou Basurko,<sup>343</sup> continuar aplicando la ley de pabellón al colectivo de trabajadores del mar no se coindice con la realidad.

De este modo, se hace evidente el carácter artificial de la vinculación entre el buque y el Estado que lo abandera, por ello es criticable que el CMISS, lo continúe manteniendo a pesar de la problemática generada por esta ficción que exterioriza este tipo de conexión.

A su vez, este criterio también ha sido discutido por los Tribunales de Justicia<sup>344</sup> y la Doctrina, como lo hace notar Fotinopoulou Basurko, la ley del pabellón ha entrado en una profunda crisis, en razón de la pérdida paulatina de la originaria vinculación

---

<sup>341</sup> . Francisca Bernal Santamaría, “Artículo 10: Reglas especiales a efectos de la determinación de la legislación aplicable,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 121, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.11 .

<sup>342</sup> . Secretaría General de Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Entrada en vigor el 16 de noviembre de 1994, Nueva York, Consultada el 28 de octubre de 2022, [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf) . Suscripción abierta desde el 10 de diciembre de 1982 en Bahía Montego, Jamaica.

<sup>343</sup> . Olga Fotinopoulou Basurko “¿Es necesario reformular el art. 7 de la LGSS ante la decadencia del criterio de la ley del pabellón como criterio de conexión de los sistemas de seguridad social de la gente de mar?,” *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 5 (2015): 73, <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/65> .

<sup>344</sup> . Sentencia, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Sala Quinta), *Asunto C-266/13*, de 19 de marzo de 2015, Países Bajos, Consultado el 28 de octubre del 2022, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2015.155.01.0002.01.SPA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2015.155.01.0002.01.SPA). La decisión del Tribunal Europeo contra el principio de la ley de pabellón se ha planteado en el ámbito comunitario, en la STJUE de 19 de marzo de 2015 (Asunto 266/13), en donde se considera que la ley de pabellón no es un criterio que deba seguir determinando la aplicación de la legislación aplicable al ámbito de la Seguridad Social.

socioeconómica existente entre el buque y el Estado que otorga la nacionalidad a la nave, así pues, considerar la bandera como el ordenamiento fundamental en el ámbito del Derecho Internacional Privado ha ido decayendo en intensidad.<sup>345</sup>

Con todo, este criterio de la ley del pabellón para determinar la legislación aplicable admite una regla especial, cuál es, -según el párrafo 2 del art. 10, letra d) del CMISS-, que la ley aplicable será la del Estado Parte donde resida el trabajador de mar dependiente, siempre y cuando, en ese mismo Estado tenga su sede o domicilio la empresa o persona que remunera al trabajador dependiente. De igual manera lo contempla el Reglamento 883/04, en su art. 11.4; ello obedece a que este cuerpo normativo ha sido la inspiración del CMISS, y de esta forma se constituye una matización al principio de la ley del pabellón.

En la opinión de Bernal Santamaría,<sup>346</sup> el CMISS no resulta en absoluto novedoso ni progresista, en virtud de que sigue estableciendo la ley del pabellón como criterio para establecer el régimen jurídico aplicable. Ahora si bien prevé, al igual que el Reglamento europeo, una única matización a la hegemónica ley, este matiz resulta del todo limitado a un caso bastante específico. En este tenor, se esboza una carencia en el CMISS que se materializa ante el supuesto de que el país que abandera el buque no disponga de un sistema de protección social para sus trabajadores, o que disponga de un sistema de protección con características muy básicas, lo cual conlleve a dejar a sus trabajadores en una posición de vulnerabilidad frente a abusos.

A este respecto, la autora enfatiza que en la redacción del CMISS debió considerarse la situación de las banderas de conveniencia, y por ende, haberse contemplado otros principios rectores para conocer la norma aplicable y la responsabilidad de los actores marítimos. Ello, con el objetivo de ajustar la norma sustantiva y concebir una norma protectora con los derechos sociales de la gente de mar, que son el paradigma de la movilidad y que trabajan en un sector genuinamente globalizado.

---

<sup>345</sup> . Olga Fotinopoulou Basurko, “Reflexiones acerca de la ley del pabellón como criterio de conexión conflictual a efectos de la determinación de la ley aplicable al contrato de embarque,” *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 11 (2006): 1-2.

<sup>346</sup> . Francisca Bernal Santamaría, “Artículo 10”, 123-124.

**CAPÍTULO 5:**  
**SIMILITUDES Y DIVERGENCIAS ENTRE EL CMISS Y LOS REGLAMENTOS EUROPEOS:**  
**PARTE ESPECÍFICA**

## **5.1. Introducción**

En este capítulo, se continuará con el análisis de las similitudes y diferencias entre el CMISS y los Reglamentos de la UE, enfocándose en las materias más específicas.

Para este objetivo, primeramente, se compararán las disposiciones en torno a las prestaciones protegidas en particular, esto es, las prestaciones de pensiones de vejez, invalidez y supervivencia; y las prestaciones de accidentes del trabajo y de enfermedad profesional.

Seguidamente, se estudiará la coordinación de las prestaciones de seguridad social, referentes a las pensiones, entre los regímenes basados en el reparto y los sistemas de capitalización individual.

Finalmente, se analizarán los mecanismos de cooperación administrativa entre los Estados y los organismos administrativos para el funcionamiento y aplicación de ambos Instrumentos Internacionales.

Al igual que en el capítulo anterior, parte general, se han seleccionado criterios que se irán desarrollando en base a las disposiciones del CMISS contrastándolas con la de los Reglamentos comunitarios sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.

## **5.2. PRESTACIONES PROTEGIDAS EN PARTICULAR**

En relación a las disposiciones particulares para diferentes categorías de prestaciones es necesario hacer una distinción entre ambos Instrumentos Internacionales de coordinación, teniendo en consideración que el ámbito de aplicación de los Reglamentos europeos es bastante más extenso, solo nos centraremos en las prestaciones en las cuales concuerdan; a saber, las pensiones de vejez, invalidez, y supervivencia; y, los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

El CMISS las contempla en su Título II, específicamente recoge las pensiones en el capítulo 1, (arts. 13-15); y, las prestaciones de accidente del trabajo y enfermedades profesionales en el capítulo 3 (art. 18). Por su parte, el Reglamento en su Título III, dispone en el capítulo 2 las prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional (arts. 36-41); en el capítulo 4 las prestaciones de invalidez (arts. 44- 49); y dedica el capítulo 5 (arts. 50 – 60) a las pensiones de vejez y de supervivencia.

### **5.2.1. Prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia**

Con el objeto de determinar las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia el CMISS esboza tres escenarios en los que se pueden encontrar las personas trabajadoras migrantes para solicitar el reconocimiento de los periodos de seguro, cotización o de empleo cumplidos en otros Estados Parte.

El primero, se produce cuando el o la trabajadora reúne todos los requisitos estipulados por la legislación del Estado Parte para obtener una pensión, en cuyo caso no será necesario recurrir a la totalización de los periodos cotizados.

Una segunda situación se origina cuando, a pesar de que el trabajador o la trabajadora cumple con los periodos de cotización para acceder a una prestación en un Estado Parte, decide de manera voluntaria y expresa optar por aplicar el CMISS; en tal circunstancia, se deberá proceder a la totalización de los periodos cotizados en otros Estados Parte.

Finalmente, un tercer escenario se ocasionará cuando considerando únicamente los periodos cumplidos bajo la legislación de un Estado Parte no se alcancen los requisitos para obtener derecho a pensión por ser insuficientes, ante lo cual para conseguir el reconocimiento a las prestaciones será necesario solicitar la totalización de los periodos cumplidos en otros Estados.

En ambos Instrumentos Internacionales para la determinación y pago de las pensiones, es imprescindible que la persona trabajadora solicite de manera voluntaria

la totalización de las prestaciones a la Institución competente. Pues la totalización no se produce de manera automática ni de oficio, ya que el principio de voluntariedad del trabajador protegido se erige en una regla de aplicación preferente.

Una vez solicitada dicha totalización será necesario que la Institución competente proceda a calcular el importe de la prestación a la cual el beneficiario tendría derecho como si todos los periodos totalizados se hubieran cumplido íntegramente bajo su propia legislación, ello determinará la prestación teórica. Luego de establecerse la prestación teórica, corresponderá calcular la prestación real, a través del prorrateo de las pensiones aplicando el principio de “*pro rata temporis*” a fin de determinar la obtención en cada Estado de un porcentaje representativo del tiempo cotizado en dicha nación.

En cuanto a las bases para realizar el cálculo de las prestaciones, las reglas contenidas en el art. 13.4 del CMISS y en el art. 13.3 del AACMISS no resultan del todo esclarecedoras y generan un problema para España y países que toman en consideración periodos largos de cotización. Por ello, es importante mencionar que dadas las dificultades que generan en la práctica estas reglas, España ha incluido en el Anexo IV del AACMISS reglas específicas y concretas para la aplicación de su legislación a efectos de la determinación de la cuantía de las pensiones, específicamente para el cálculo de la prestación teórica.<sup>347</sup>

Ambos cuerpos normativos están de acuerdo en que, con esta forma de totalización pueden computarse todos los períodos de cotización acreditados bajo una pluralidad de legislaciones nacionales para el reconocimiento de prestaciones de seguridad social. Ello, sin que se pierdan o menoscaben las cuantías en la adquisición de los derechos o su conservación al no completar, en muchos casos, el período mínimo de cotización exigido por cada país para percibir la pensión correspondiente; a pesar, de haber cotizado durante toda la vida activa, lo cual resulta trascendental para cumplir con la finalidad de coordinación de dichos Instrumentos.

Por otra parte, en torno a la determinación del grado de invalidez se suscitan problemáticas, pues el CMISS carece de una coordinación específica entre los diferentes sistemas de seguridad social de los países involucrados, lo cual perjudica a las personas que soliciten el reconocimiento de una pensión por invalidez. Toda vez que, prescribe que serán las Instituciones competentes de cada Estado las facultadas para realizar la determinación del grado de invalidez.

---

<sup>347</sup> . Belén del Mar López Insua, “Artículo 13: Determinación de las prestaciones,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 152-155, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.14 .

En este aspecto, una de las cuestiones más problemáticas que se suscita es la existencia de diagnósticos no coincidentes, pues en estos casos se produce la denegación o concesión de prestaciones, así como la determinación de distintos grados de invalidez por parte de cada uno de los Estados Parte.

En efecto, esto se complica con la aplicación del art. 15 del AACMISS que prescribe el procedimiento para la determinación del grado de invalidez, estableciendo que la determinación de la disminución de la capacidad para trabajar a efectos de la concesión de las prestaciones por incapacidad e invalidez será competencia de cada uno de los Estados Parte. Disponiendo en su apartado 4 que la calificación y la decisión del grado de invalidez determinado por la Institución competente de un Estado no será vinculante para los demás Estados Parte.

A juicio de López Insua,<sup>348</sup> es más grande el interés por mantener la soberanía nacional de cada Estado, que la protección frente situaciones de necesidad, lo cual, es contrario a la naturaleza o esencia misma del sistema de protección social pública. De todas formas, para facilitar la evaluación el Estado Parte donde se va a disfrutar de la pensión podrá -según el art. 19.3- solicitar la remisión sin costo de los informes médicos emitidos por la Institución competente del otro Estado Parte. Además, para efectos del acceso o mantenimiento de las prestaciones se permitirá realizar nuevos reconocimientos adicionales en conformidad al apartado 1 del citado precepto.

#### **5.2.1.1. Periodos inferiores a un año**

En ambos cuerpos normativos el trabajador o la trabajadora para adquirir derecho a una prestación debe cumplir con un periodo mínimo exigido, que uno y otro – Reglamento y CMISS – concuerdan será de un año. En consecuencia, si la duración de los periodos de cotización, seguro o empleo es inferior a un año la Institución competente de un Estado no estará obligada a conceder prestaciones *a priori*.

En este mismo sentido, lo prescribe el CMISS en su art. 14 donde regla los periodos inferiores a un año, esclareciendo tres potenciales situaciones. La primera de ellas se suscita cuando el trabajador o la trabajadora no cumple la condición temporal mínima de un año, en este caso el Estado Parte en que se solicita la prestación no puede, con arreglo a su legislación reconocer derecho alguno a la persona trabajadora. En este punto el primer apartado del artículo recoge la solución más lógica, entendiéndose que no se cumple con el periodo mínimo.

---

<sup>348</sup> . López Insua, “Artículo 13”, 156.



Sin embargo, este periodo si podrá tomarse en cuenta en otro Estado si el trabajador lo solicita para el reconocimiento del derecho y la determinación de la cuantía según su propia legislación nacional, este sería el segundo escenario.

Finalmente, la norma contempla la situación tercera en la cual, la trabajadora o el trabajador tenga varios periodos de cotización o seguro en diferentes Estados Parte que sean inferiores a un año - lo cual es sin duda una situación de mayor precariedad -, pero que totalizando todos ellos fuese posible adquirir el derecho a prestación bajo la legislación de alguno o varios de dichos Estados. En este supuesto, la solución otorgada es que se deberá proceder a la totalización de dichos periodos.

Por consiguiente, se denota la intención de este cuerpo legal de velar o proteger a las y los trabajadores migrantes, en atención a que no sean limitados sus derechos para obtener prestaciones debido a sus desplazamientos. Esto, también se destaca en el Reglamento 998/2004, toda vez que los periodos inferiores a un año están establecidos en el art. 57 en términos bastantes similares al CMISS; en efecto, lo relevante de este precepto es que particulariza en que debe entenderse por periodos *“todo período de seguro, de empleo, de actividad por cuenta propia o de residencia, que, o bien da derecho a la prestación en cuestión, o bien aumenta directamente su cuantía”*, cuestión que no está dilucidada en el CMISS de manera clara y específica, a contrario sensu de lo que ocurre con los Reglamentos europeos.

Es preciso mencionar que la redacción empleada en ambos Instrumentos Internacionales analizados es acorde a los Convenios de la OIT, en específico al Convenio N.º 48<sup>349</sup> sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, y al Convenio N.º 157<sup>350</sup> sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social.

Del mismo modo, la solución adoptada en ambos cuerpos normativos respecto de las prestaciones de periodos inferiores a un año, también se encuentra recogida en numerosos convenios bilaterales internacionales que ha suscrito España. Por ejemplo,

---

<sup>349</sup> . Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio N.º 48 sobre la conservación de los derechos de pensión de los trabajadores migrantes*, adoptado el 22 de junio de 1935, Ginebra, Consultado el 28 de octubre de 2022, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C048](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C048) .

<sup>350</sup> . Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio N.º 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social*, Adoptado el 21 de junio de 1982, Ginebra, Consultado el 28 de octubre de 2022, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C157](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C157) .

el art. 8 del Convenio de seguridad social entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, en vigor desde el 1 de enero de 1995,<sup>351</sup> y el suscrito con Estados Unidos de América en el art. 10, en vigor desde el 1 de abril de 1988.<sup>352</sup> En este mismo sentido, contemplan disposiciones similares los convenios bilaterales que España mantiene con Estados ratificantes del CMISS los cuales se encuentran incorporados en el Anexo IV<sup>353</sup> del mismo, a excepción de los países de Bolivia, Costa Rica y el Salvador con los cuales España no ha celebrado convenciones de carácter bilateral.<sup>354</sup>

### 5.2.1.2. Períodos de seguro voluntario o facultativo

Si bien ambos Instrumentos Internacionales establecen pautas para la totalización de los periodos en orden a la determinación de las prestaciones cuando una persona trabajadora ha prestado servicios en distintos Estados, dichas reglas también contemplan los periodos de seguro voluntario.

---

<sup>351</sup> . Boletín Oficial del Estado (BOE) N.º 65, Ministerio de La Presidencia, Publicado el 17 de marzo de 1995, España, Consultado el 28 de octubre de 2022, <https://www.boe.es/boe/dias/1995/03/17/> .

<sup>352</sup> . Boletín Oficial del Estado (BOE) N.º 76, Ministerio de La Presidencia, Publicado el 29 de marzo de 1988, España, Consultado el 28 de octubre de 2022, <https://www.boe.es/boe/dias/1988/03/29/> .

<sup>353</sup> . Las normas de los convenios bilaterales vigentes son las siguientes: a) Art. 10 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de la Argentina de 28 de enero de 1997 (en vigor desde el 1 de diciembre de 2004); b) Art. 18 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Federativa de Brasil, de 16 de mayo de 1991 (en vigor desde 1 de diciembre de 1995); c) Art. 18 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Chile, de 28 de enero de 1997(en vigor desde el 13 de marzo de 1998); d) Art. 12 del Convenio de la Seguridad Social entre el Reino de España la República del Ecuador, de 4 de diciembre de 2009 (en vigor desde el 1 de enero de 2011); e) Art. 10 del Convenio de Seguridad Social entre la República del Paraguay y el Reino de España, de 24 de junio de 1998 (en vigor desde el 1 de marzo de 2006); f) Art. 17 del Convenio entre el Reino de España y la República del Perú, de 16 de junio de 2003 (en vigor desde el 1 de febrero de 2005); g) Art. 13 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Dominicana, de 1 de julio de 2004 (en vigor desde 1 de julio de 2006); h) Art. 10 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay, de 1 de diciembre de 1997 (en vigor desde 1 de abril de 2000); i) Art. 13 del Convenio de Seguridad Social entre España y Venezuela, de 12 de mayo de 1988 (en vigor desde el 1 de julio de 1990). Finalmente es preciso destacar el Art. 9 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Colombia de 6 de septiembre de 2005, (en vigor desde el 3 de marzo de 2008), el cual contiene una redacción diferente a los demás convenios bilaterales anteriormente descritos, ya que no señala expresamente los periodos que tengan una duración inferior a un año, sino solamente habla de totalizar los periodos de seguro o cotización cuando sea necesario para tener derecho a una prestación sin distinción alguna.

<sup>354</sup> . Ma<sup>a</sup> Carlota Moreno Acuña, “Artículo 14: Períodos inferiores a un año,” e-*Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 163-164, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.15 .

En este sentido, hay que tener presente que sobre todo las regulaciones del continente americano contemplan la posibilidad del aseguramiento voluntario para situaciones en las cuales los sujetos no se encuentran obligados a afiliarse a un régimen seguridad social. Ejemplo de ello son los países de Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú, Portugal y Venezuela.

En este sentido, los países recogen en su ordenamiento jurídico diversas normas nacionales referidas a la suscripción de seguros voluntarios o facultativo, por tal motivo es que se han establecido reglas particulares y sistematizadas sobre las contribuciones a dichos seguros.

Sin embargo, es preciso destacar que ninguno de los Instrumentos en estudio (ni el CMISS ni los Reglamentos) contemplan una definición de seguro voluntario o facultativo en su normativa. En efecto, ha sido la Doctrina la encargada de definirlo, distinguiendo en este aspecto dos modalidades de protección social, la pública y la privada. La primera de ellas, es estatal y de carácter obligatorio donde se encuentra el sistema de seguridad social, entre otros, y correspondería a la denominada seguridad social básica. En la otra vertiente se encuentra la modalidad privada que corresponde a prestaciones de iniciativa privada, de carácter libre o voluntario y que configurarían la seguridad social complementaria.<sup>355</sup>

El seguro voluntario es una modalidad que generalmente se recurre cuando el Estado no desarrolla figuras jurídicas idóneas que protejan de manera efectiva los derechos de los trabajadores. Debido a esta insuficiencia en las coberturas de los sistemas de seguridad social estatales se hace necesario recurrir a sistemas voluntarios para garantizar una adecuada protección ante los vacíos existentes en el régimen de seguro obligatorio.

En relación a lo anterior, es preciso aludir que existen ordenamientos jurídicos en los cuales hay ciertos colectivos que solo tienen la posibilidad de afiliarse de manera voluntaria y autónoma al sistema de seguridad social, ante la inexistencia de afiliación obligatoria. Ejemplo de estos colectivos son las y los trabajadores por cuenta propia, las personas que no generan ingresos pero que desean afiliarse como las amas de casa, las personas cesantes o desempleados, los estudiantes, las personas mayores, o los que quieren pagar seguros voluntarios para obtener en el futuro una prestación o una mejora de la misma, entre otros. La situación descrita denota que aún existen colectivos y personas que no tienen derecho ni acceso a la seguridad social, circunstancia que

---

<sup>355</sup> . Manuel Ramón Alarcón Caracuel, “Hacia el Derecho de la Protección Social”, en *Seguridad social y protección social, temas de actualidad*, ed. por Julia López López (España: Associació Catalana de Iuslaboralistes : Marcial Pons, 1996), 11-12.

constituye un atentado contra el principio de universalidad, que es cardinal e inherente a la seguridad social.<sup>356</sup>

En la actualidad se aprecia una tendencia hacia la proliferación de los regímenes de previsión social voluntarios, a través de seguros privados que cubren contingencias y otorgan prestaciones sociales que deberían ser otorgadas por los sistemas obligatorios estatales. Esto se acentúa en países en los que no existe una tradición de seguridad social y que muchas veces no han suscrito compromisos Internacionales en estas materias.

Ello, sumado a la crisis financiera de los sistemas de la seguridad social han justificado replantear el papel de estos sistemas voluntarios, sobre todo en países de LAC (suscriptores del CMISS) en donde las pensiones son insuficientes para gozar de una vida digna. Desde el punto de vista de la autora Ribes Moreno los factores descritos conllevan a una peligrosa situación, toda vez que, pueden dar lugar a una reforma de los sistemas de seguridad social en favor de estos instrumentos de aportación o aseguramiento voluntario, estableciéndose sistemas de seguro voluntario complementarios o sustitutivos de los regímenes públicos.<sup>357</sup>

Esta tendencia a la privatización total o parcial de los sistemas de seguridad social en los países del continente americano ha derivado en modelos de gestión privada, de tal forma que han ido apareciendo los regímenes voluntarios como consecuencia de la inexistencia de un marco institucional sólido. Sobre el particular, son en su mayoría Estados con una base económica y fiscal insuficiente para desarrollar funciones básicas de estabilidad, crecimiento y distribución. Situación que contrasta con la realidad del continente europeo, donde los sistemas privados de pensiones son complementarios, no sustitutivos, de la acción protectora de la seguridad social y su finalidad es mejorar el nivel de cobertura de las prestaciones de seguridad social básica o pública. Del mismo modo, disiente de la realidad de España, que goza de un sistema de seguridad social de gestión pública, que si bien cuenta con distintos regímenes, incluye dentro de su ámbito de aplicación tanto a los trabajadores por cuenta propia como a los por cuenta ajena.<sup>358</sup>

---

<sup>356</sup> . María Isabel Ribes Moreno, “Artículo 15: Cuantías debidas en virtud de períodos de seguro voluntario,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 172-175, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.16 .

<sup>357</sup> . Ribes Moreno, “Artículo 15”, 172-173.

<sup>358</sup> . Adolfo Jiménez Fernández y Gregorio Rodríguez Cabrero, “Estado y Seguridad Social en Iberoamérica”, *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1 (2000): 91; Antonio Martín Valverde, *Las Mejoras Voluntarias de Seguridad Social* (Sevilla: Universidad de Sevilla, 1970).

Ante este escenario mundial, tanto los Reglamentos europeos como el CMISS contemplan las contribuciones a los seguros facultativos con el objetivo de otorgar continuidad a la carrera laboral y a los periodos cotizados voluntariamente. En este sentido, el CMISS<sup>359</sup> en su art. 12 establece cuándo podrá ser admitido un interesado al seguro voluntario, y en el art. 12 del AACMISS determina la forma de admisión. A su vez, estas disposiciones son coincidente con el Reglamento 883/2004, que específicamente lo contempla para las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia en el art. 14.3.

Por consiguiente, ambos Instrumentos Internacionales en estudio, disponen que un trabajador podrá ser admitido al seguro voluntarios de un Estado, -incluso cuando se encuentre sometido obligatoriamente a la normativa de otro Estado-, siempre que haya estado sometido anteriormente a la legislación del primer Estado a consecuencia de haber ejercido una actividad como trabajador dependiente o no dependiente (por cuenta ajena o propia). Y a condición de que, dicha acumulación esté prevista en la legislación del primer Estado. Cabe señalar, que el Reglamento agrega que la acumulación puede estar admitida de manera explícita o implícitamente en la legislación del primer Estado miembro.

Por su parte, con la finalidad que dicha contribución voluntaria al sistema de seguridad social no se vea vulnerada producto de movilidad de la fuerza de trabajo y ante la situación ya descrita, ambos Instrumentos Internacionales prevén a tal efecto de reglas especiales para su totalización. El CMISS lo hace en el art. 15 (reglas para cuantías debidas en virtud de periodos de seguro voluntario) y el Reglamento 883/2044 en su art. 14 (normas en relación al seguro voluntario o facultativo continuado).

Si bien ambos cuerpos normativos contienen diferentes reglas, ellos son coincidentes en señalar que no pueden computarse periodos concurrentes de cotización. Por tal razón, en caso de simultaneidad se prohíbe la totalización con la finalidad de erradicar el fraude y evitar las situaciones de sobreprotección frente a riesgos sociales, además de, impedir la acumulación injustificada de prestaciones de la misma naturaleza.

Cabe resaltar que esta prohibición es transversal en ambos cuerpos normativos, tanto para periodos facultativos como para los obligatorios y, en este sentido, se contemplan normas bastante más rigurosas en los Reglamentos europeos a diferencia del CMISS que solo regula la no superposición de ellos. En efecto, así se prescribe en art.

---

<sup>359</sup> . Ribes Moreno, “Artículo 15”, 174. Estas aportaciones, aunque el CMISS lo no precise, según María Isabel Ribes Moreno, serán aportaciones a entidades públicas o privadas pero controladas por las autoridades públicas o administrados conjuntamente por empleadores y trabajadores, de conformidad al art. 6 del Convenio 102 de la OIT, sobre la seguridad social (noma mínima).

12.2 del Reglamento 987/2009, y a su vez, en el Reglamento 883/2004 en el art. 10. Además, este último Reglamento contempla reglas específicas para impedir la acumulación de las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia en los arts. 53 a 55, diferenciando entre prestaciones de la misma naturaleza (art. 54) y de distinta naturaleza (art. 55).

Con todo, ambos cuerpos normativos - art. 14 AACMISS y art. 12.6 Reglamento 987/2009- contemplan una presunción *iuris tantum* a favor de los trabajadores, para cuando no se pudiere demostrar documentalmente la coincidencia simultánea de varias actividades, ya que, en tal caso, se dará por supuesta la independencia temporal de los periodos, considerando que no se superponen.

Asimismo, se observa que ambos Instrumentos normativos tienen una clara preferencia por los seguros obligatorios frente a los de carácter voluntario o facultativo. De este modo, cuando se superponen dos períodos, en los que el trabajador estuviese afiliado obligatoriamente en un Estado y de forma facultativa en otro, solo se computarán los periodos obligatorios, así lo dispone el art. 12.3 del Reglamento 987/2009 y de similar manera lo prescribe el art. 15.2 del CMISS.

Es preciso subrayar que los Reglamentos europeos de coordinación están concebidos y giran en torno a mecanismos de previsión social obligatorios que son más protectores que los implementados en terceros países que han ratificado el CMISS. Por ello sus normas en materia de aportación voluntaria son más limitadas; caso contrario de lo que ocurre en el CMISS debido a la existencia y proliferación de sistemas de aseguramiento voluntarios o facultativos en sus países ratificantes del continente americano. Lo cual ha conllevado a incluir normas específicas para su totalización con el objetivo de no desfavorecer a las y los trabajadores migrantes en sus derechos de pensiones por el mero hecho de ejercer su derecho a la libre circulación. Desde el punto de vista de Ribes Moreno, el CMISS contribuirá a que se produzca un acercamiento entre los países, sus sistemas y coberturas de seguridad social. Ello, debería generar como consecuencia una previsible mejora del régimen de protección de la seguridad social en Iberoamérica.<sup>360</sup>

### **5.2.2. Prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional**

Los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales son prestaciones de seguridad social que se encuentran contempladas en ambos Instrumentos Internacionales dentro de su normativa. Sin embargo, en atención a la extensión de la materia y con el objetivo de sistematizar de mejor forma el análisis jurídico se separará

---

<sup>360</sup> . Ribes Moreno, “Artículo 15”, 179.

el tratamiento de estas prestaciones en diversos acápite. Pasándose a analizar primero las normas existentes en el CMISS, y luego comparándolas con las disposiciones prescritas por los Reglamentos europeos, para terminar finalmente, con una reflexión de ambos Instrumentos Internacionales de coordinación.

#### **5.2.2.1. Regulación en el Convenio Multilateral de Seguridad Social (CMISS)**

El CMISS en su Título II sobre *disposiciones particulares para las distintas categorías de prestaciones*, dedica el capítulo 3 a las prestaciones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; dicho capítulo contiene al art. 18 que señala la forma de determinación del derecho a las prestaciones. Se puede apreciar a primera percepción lo escueto del contenido de la norma que configura este capítulo, puesto que además de solo contener un único precepto, este es bastante breve y poco conciso.

También es posible vislumbrar que la ubicación en que se localiza no es la más acertada, toda vez que, las prestaciones en particular de invalidez, vejez y supervivencia se describen de manera detallada en el capítulo 1 del Título II. Por ende, sería en este capítulo 1 en donde deberían geográficamente estar ubicadas las prestaciones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Por tal razón, se estima que el lugar escogido para su incorporación no es el correcto ya que no tiene sentido contemplar un capítulo con un único artículo escaso de contenido y conexión. Debería estar todo el campo de aplicación del Convenio en un solo capítulo, para con ello dotar de unidad y coherencia al cuerpo normativo.

Por otra parte, y aunque el concepto de contingencia profesional pueda tener diferentes acepciones en los países ratificantes del CMISS, es positivo que el legislador intente coordinar la normativa, y a su vez haya otorgado un tratamiento diferenciado a los problemas de coordinación que se puedan suscitar dependiendo si la contingencia determinante del accidente o enfermedad es común o profesional. Desde otra perspectiva, los vocablos de accidente y enfermedad profesional revistan caracteres particulares y diferentes. El accidente se manifiesta de forma súbita en contraposición a la enfermedad que se caracteriza por ser un proceso que altera la salud.

Por consiguiente, es totalmente factible que, habiéndose desarrollado una actividad profesional en un determinado momento y lugar, la enfermedad generada por la misma se manifieste en una circunstancia temporal y espacial diferente, pudiendo encontrarse el trabajador en un Estado distinto al Estado en cuyo sistema de seguridad social esté integrado. Es por ello, que su determinación es más compleja porque en ocasiones no existirá conexión entre el momento en que se contrae y cuando se produce la alteración de la salud, a contrario sensu, de lo que ocurre con el accidente donde es más fácil determinar la fecha en que se produce. Es más, el concepto de enfermedad

profesional no solo abarca la enfermedad en sí misma directamente provocada por el trabajo, sino que su nexo de causalidad se extiende hacia la agravación de ella.

Por ello, la mención que hace el art. 18 a la “*fecha de contraerse la enfermedad*”, a diferencia de lo establecido para la “*fecha de producirse el accidente*”, conlleva una problemática práctica ya que hace difícil determinar la fecha. Por este motivo, habrá que entender esta disposición en el sentido de tener en cuenta la fecha en que se produce la alternación de la salud. Es decir, la data en que la enfermedad se manifiesta, la cual puede ser diferente a la fecha de contraerse la enfermedad, empero está puede ser incierta de determinar. Es más, es posible que la enfermedad se contraiga por la actividad laboral que se desarrolla en un Estado pero que la alteración de salud sobrevenga cuando dicho Estado ya no es competente, y el sujeto este prestando servicios en otro Estado Parte. En consecuencia, se estima que el legislador del CMISS debió prever que la fecha en que se contraiga la enfermedad puede llegar a ser imposible de precisar, teniendo en cuenta, que los procesos de incubación pueden ser más o menos largos. Por lo tanto, esta redacción es bastante imprecisa e insuficiente, pues, quedan muchas circunstancias excluidas.<sup>361</sup>

Por consiguiente, las particularidades que se reflejan tanto en el accidente de trabajo como en la enfermedad profesional generan la necesidad - para el legislador del CMISS- de regularlas de manera diferente y por separado. En consecuencia, es fundamental que se contemplen normas particulares y detalladas para cada contingencia en específico, en vista que las problemáticas que se puedan presentar revestirán caracteres diferentes dependiendo de cada una de ellas.

Por otro lado, este mismo art. 18 indica que el derecho a las prestaciones que se deriven por accidente del trabajo o por enfermedad profesional será determinado de conformidad a la legislación del Estado Parte en la cual “*el trabajador se hallase sujeto*”. Ello significa, que habrá que estar a las disposiciones normativas del Estado Parte en cuyo territorio ejerza su actividad el trabajador y que dé lugar a su inclusión en el ámbito de aplicación de su ordenamiento jurídico. Para lo cual, según el art. 9 del CMISS, será la regla general el principio “*lex locus laboris*” y regirán asimismo todas reglas especiales que se prescriben en el art. 10 y excepciones del art. 11.

En consecuencia, existirán múltiples supuestos en que el accidente va a suceder o la enfermedad se va a manifestar en un Estado Parte distinto al Estado que tendrá que valorar el derecho a las prestaciones de seguridad social. Debido a esta situación, resulta

---

<sup>361</sup> . María José Cervilla Garzón, “Artículo 18: Determinación del derecho a prestaciones,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 217, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.19.



imprescindible articular procedimientos para que ambos Estados generen canales de comunicación fluida acerca de las circunstancias que han rodeado la enfermedad o el accidente.

En este orden de ideas el Estado Parte en el cual se produce la contingencia profesional es fundamental para investigar las circunstancias acaecidas, con el objetivo de determinar o valorar el carácter profesional del accidente o de la enfermedad. Esta investigación de las circunstancias solo la puede realizar el Estado en el cual se han producido, y al respecto, se detecta una carencia por parte del CMISS puesto que no establece dentro de sus normas un procedimiento para la comunicación entre los Estados.

Por ello, ante esta carencia y para brindar una solución a estos casos, habrá que remitirse al art 20.2 del CMISS, el cual establece que las Autoridades e Instituciones competentes de los Estados Parte se prestarán buenos oficios y actuarán como si se tratase de aplicar sus propias legislaciones. Sin embargo, esta disposición es demasiado general, enfrente a la necesidad que tiene el Estado de investigar cómo acaecieron los hechos que determinarán las contingencias profesionales, sobre todo en materias de accidentes para poder calificarlo y otorgarle carácter de laboral.<sup>362</sup>

Otra falencia que se detecta en la normativa es que no se señala de manera detallada cuáles serán las concretas prestaciones económicas que se reconocerán en virtud de las contingencias profesionales. Por tal motivo, habrá que remitirse al art. 3.1 del CMISS, entendiéndose que serán la invalidez, la muerte y la supervivencia. En este sentido existe una problemática en torno a que, en algunos países como España, será necesario ser diagnosticado con incapacidad temporal previo a la calificación de los grados de invalidez, siempre que sea posible. En este caso, según la redacción del legislador del CMISS, no se entiende cubierta la incapacidad temporal por no ser una contingencia profesional. Y a su vez, la asistencia sanitaria o prestaciones médicas a diferencia de los Reglamentos europeos se encuentran expresamente excluidas de su campo de aplicación.

Debido a lo cual, será necesario analizar las situaciones caso a caso, ya que el CMISS otorga en el art. 3.5 la facultad a los Estados Parte de incluir mediante Pactos Internacionales en el Anexo III prestaciones o regímenes excluidos en principio (Anexo que se encuentra vacío). Adicionalmente, habrá que tener en cuenta los ordenamientos

---

<sup>362</sup> . Cervilla Garzón, “Artículo 18”, 219.

jurídicos internos de cada Estado, puesto que es posible que ellos contemplen cobertura sanitaria a los extranjeros que residan en el país, como ocurre en el caso de España.<sup>363</sup>

Por último, es importante considerar que art. 3.3 del CMISS contempla la posibilidad que los Estados restrinjan las prestaciones económicas en el Anexo II. Así las cosas, los países de Argentina y Ecuador han excluido las prestaciones monetarias por enfermedad, lo que a su vez puede afectar a las prestaciones derivadas de contingencias profesionales.<sup>364</sup>

Por consiguiente, es dable concluir que el citado art. 18 CMISS ha sido redactado en términos demasiado escuetos y, por ende, otorga poca claridad para las situaciones que puedan ocurrir. Eso conlleva a que en esta materia exista mucha remisión a la legislación interna de cada Estado Parte, teniendo cada Estado que incluir o restringir en el ámbito objetivo del CMISS todas las prestaciones que tenga reconocidas y se apliquen en su legislación; cuestión de suyo compleja, difícil de determinar, y poco uniforme.

Por otra parte, y teniendo en consideración que la cantidad de prestaciones cubiertas por el CMISS son reducidas, se esperaría que el legislador en esta materia hubiese tenido un poco más de recelo y especificidad en su redacción. Sobre todo, considerando que en este aspecto los Reglamentos europeos gozan de normas específicas -aunque varias de sus disposiciones aplican a la asistencia sanitaria ya que forman parte de su ámbito de aplicación-, sin embargo, se podría haber tomado en cuenta su estructura y detalle.

Llama especialmente la atención que el CMISS en muchas de sus normas se guía y utiliza como referente a dichos Reglamentos, pero justamente en esta materia se ha alejado de ellos, cuestión que deja un gran vacío en el CMISS debido a la importancia que revisten las contingencias profesionales y su determinación.

### **5.2.2.2. Regulación en los Reglamentos europeos**

Al respecto, el Reglamento 883/2004 contempla las prestaciones de accidentes de trabajo y enfermedad profesional en el Título III *disposiciones particulares para las*

---

<sup>363</sup> . Boletín Oficial del Estado (BOE) N.º 261, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social*, Aprobado el 02 de enero de 2016, Artículo 193.2, España, Consultado el 28 de octubre de 2022, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11724> . De conformidad al art. 193.2 de la Ley General de Seguridad Social «BOE» núm. 261, de 31/10/2015.

<sup>364</sup> . Cervilla Garzón, “Artículo 18”, 219-220.

*distintas categorías de prestaciones*, específicamente en el capítulo 2, el cual consagra seis preceptos (arts.36-41). En contraste con lo ocurrido en el CMISSS, el Reglamento contiene bastante más disposiciones que regulan detalladamente las situaciones que pueden suscitarse ante los riesgos de una contingencia profesional.

Ejemplo de ello, es el art. 37 que contempla los gastos de transporte, el cual incluye el abono de los gastos de transporte del trabajador que sufre un accidente de trabajo o contrae una enfermedad profesional hasta su residencia o hasta un centro hospitalario. Al igual que en caso de muerte, considera el traslado del cuerpo de la persona fallecida en un accidente del trabajo hasta el lugar de la inhumación, asumiéndolos hasta el Estado miembro de residencia de la persona. Estos gastos de transporte que describe el citado precepto no se encuentran regulados en el CMISS, por ende, no estarían cubiertos en principio, pues dependerá en cada caso de sí son contemplados en la legislación interna de cada Estado.

A su vez, el art. 38 determina cuál será la legislación aplicable en los casos de enfermedad profesional cuando el trabajador haya estado expuesto a los mismos riesgos en varios Estados miembros, estableciéndose como legislación aplicable la del último Estado en que haya desarrollado la actividad profesional. Esta situación es característica de las enfermedades profesionales, puesto que, como hemos visto, a diferencia de los accidentes no se producen de forma súbita y notoria. Situación que tampoco se encuentra contemplada en el CMISS, toda vez que, solo se señala que la legislación aplicable será la del Estado Parte en que el trabajador se hallase sujeto a la fecha de manifestarse la enfermedad, con todas las problemáticas -ya analizadas- que esta fecha de manifestación conlleva.

En tanto, debido a las particularidades que caracterizan a la enfermedad profesional el art. 39 considera dos situaciones que pretenden solucionar los problemas de coordinación que pudiesen suscitarse en los casos de agravación de la enfermedad profesional. La primera situación ocurre cuando el trabajador no ha ejercido labores en otro Estado miembro y se produce la agravación de su enfermedad, en cuyo caso el mismo Estado que reconoce la prestación original se hará cargo de la prestación por agravación.

La segunda situación, se produce cuando la persona trabajadora sí ha ejercido una actividad profesional en otro Estado, y en tal caso, será este segundo Estado quien se hará cargo de la agravación de la enfermedad profesional, haciéndose responsable de cualquier incremento en la cuantía que esta situación pudiese originar. Asimismo, se prevé que en tal situación no pueden hacerse valer frente al beneficiario de la prestación las cláusulas de reducción, suspensión o supresión contenidas en la legislación de alguno de los Estados miembros.

La agravación de la enfermedad es una situación que no se ha contemplado en el CMISS, y su carencia regulatoria es difícil de subsanar, toda vez que, en estos casos no estamos hablando de una nueva enfermedad distinta o independiente sino de una agravación de una enfermedad profesional ya reconocida. En este sentido, el art. 18 CMISS es confuso y al interpretarlo literalmente, pareciera que la solución jurídica sería *“la legislación del Estado parte a la que el trabajador se hallase sujeto a la fecha de contraerse la enfermedad”*, lo cual genera dudas en su aplicación y limita las agravaciones que pudiese padecer la enfermedad, sobre todo en los supuestos en que la prestación de servicios se realizara en diferentes Estados.<sup>365</sup>

Por su parte, el art. 40 estipula normas para tener en consideración las particularidades de algunas legislaciones, previendo distintas situaciones que pudiesen ocurrir en otros países con el objeto de resguardar y velar que el trabajador no se quede sin cobertura al acaecer riesgos profesionales. Asimismo, contempla reglas para la equivalencia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que hayan sobrevenido o se hayan reconocido con posterioridad bajo la legislación de otro Estado miembro, cuando se evalué el grado de incapacidad, el derecho a prestaciones o la cuantía de las mismas. En ambos casos la condición para aplicar la equivalencia será que no hayan dado lugar a indemnización. En este aspecto, es preciso destacar que no se encuentra en el CMISS una disposición semejante que contemple estas situaciones, ergo, esta equivalencia no va a poder producirse.

### **5.2.2.3 Reflexiones en torno al CMISS y los Reglamentos europeos**

A través del análisis realizado se han detectado grandes falencias o lagunas que contiene el CMISS en torno a la determinación de los procedimientos de comunicación de las circunstancias concurrentes en el accidente o la enfermedad entre los diferentes Estados Parte.

Las consecuencias de estos vacíos legales es que, a lo menos, dificultan en la práctica el reconocimiento del derecho a prestaciones derivadas de contingencias profesionales, incluso haciéndolo en ocasiones inviable. Ergo, no va a ser factible o asequible la verificación de la contingencia padecida por el trabajador si no se articulan procedimientos de intercambio de las circunstancias concurrentes en el accidente o la enfermedad entre los Estados.<sup>366</sup> A contrario sensu, es dable destacar que el Reglamento 987/2009, contempla en el Título III *disposiciones particulares aplicables a las distintas categorías de prestaciones*, capítulo 2 *prestaciones por accidentes de*

---

<sup>365</sup> . Cervilla Garzón, “Artículo 18”, 221-222.

<sup>366</sup> . Cervilla Garzón, “Artículo 18”, 222.

*trabajo y enfermedades profesionales*, nueve preceptos (arts. 33-39) dentro de los cuales se pueden encontrar varios procedimientos que regulan canales de comunicación entre los diferentes Estados miembros.

Por ejemplo, en art. 34 del Reglamento 987/2009 se reglan detalladamente los procedimientos de información que se llevarán a cabo por los Estados afectados cuando se produzca un accidente o enfermedad profesional en un Estado miembro distinto del Estado competente, se establece la remisión de informes detallados, envío de certificados médicos y notificaciones correspondientes. Conjuntamente, se prevé la cooperación entre las Instituciones cuando ocurran accidentes de trayecto o *in itinere*.

Del mismo modo, dentro de este capítulo 2 se regulan las controversias acerca del carácter profesional del accidente o la enfermedad (art. 35). Además, se establece un procedimiento que es bastante minucioso en caso de exposición al riesgo de enfermedad profesional en más de un Estado miembro en el art. 36 reglando un procedimiento para la transmisión entre Estados de todos los documentos, incluidos diagnósticos e informes médicos. También se prescribe el intercambio de información entre Instituciones y pago de anticipos en caso de recurso contra una decisión denegatoria (art. 37); y se señalan algunas consideraciones a tener en cuenta para el caso de agravación de una enfermedad profesional (art. 38). A su vez, se establece la forma en que el interesado podrá presentar y tramitar las solicitudes de rentas o asignaciones suplementarias (art.40), y algunas medidas particulares de aplicación para los países de Alemania y España.

Mención especial merece el art. 39 que describe la situación en la cual una incapacidad laboral, anterior o posterior, deviene de un accidente ocurrido mientras el interesado se hallaba sometido a la legislación de un Estado miembro que no distingue según el origen de la incapacidad. En este caso, se regla de manera precisa el procedimiento para facilitar la información entre los Estados, y la solicitud de datos que permitan determinar si dicha incapacidad tiene carácter profesional o no.

Por tanto, en virtud del análisis efectuado al art. 18 del CMISS se colige que su contenido es insuficiente y escaso en comparación con el desarrollo normativo de los Reglamentos europeos. Las prestaciones de accidentes del trabajo y enfermedad profesionales revisten un elevado grado de complejidad debido a las numerosas circunstancias que pueden plantearse en el desarrollo de prestaciones de servicios en diferentes Estados. Para las cuales el CMISS resulta exiguo, toda vez que no aborda ni se hace cargos de las cuestiones que puedan suscitarse.

Lo cual conlleva a que se convierta en un Instrumento normativo de difícil aplicación en la práctica, teniendo un alcance muy limitado y resultando poco eficaz para

garantizar el derecho a las prestaciones derivadas de estas contingencias cuando se desarrollen actividades profesionales en distintos países.

### **5.3. COORDINACIÓN DE REGÍMENES Y LEGISLACIONES BASADOS EN EL AHORRO Y LA CAPITALIZACIÓN**

Es preciso mencionar que en el presente apartado el análisis jurídico solo se llevará a cabo con las normas específicas sobre coordinación de los regímenes de seguridad social que contempla el CMISS para sus Estados Parte.

Ello, en atención a la multiplicidad de sistemas de seguridad social imperantes en los distintos países en los cuales se aplica este Convenio, pues hacen pertinente regular de manera detallada las normas que disponen cómo se realizará la coordinación de los regímenes de seguridad social entre sus Estados Parte, teniendo en consideración que ellos gozan de una disparidad de regímenes. Es preciso señalar que, en general, los países tendrán sistemas de seguridad social basados en el reparto o la capitalización individual, aunque no todos serán puros ya que existirán mixturas dependiendo de cada país.

El CMISS contempla dentro del Título II destinado a las disposiciones particulares para las distintas categorías de prestaciones, normas sobre la coordinación de regímenes y legislaciones basados en el ahorro y la capitalización en el capítulo 2. En este sentido, es destacable que este Instrumento Internacional contemple normas específicas para determinar las prestaciones de seguridad social que se generen, y, al mismo tiempo, para coordinar su transferencia o traspaso entre países con régimen de capitalización individual.

Antes de analizar particularmente las normas que se contemplan en dicho capítulo, es necesario hacer presente que los sistemas de seguridad social basados en el reparto, que son la generalidad en la UE, se regirán por el principio de totalización del art. 5 y sus prestaciones se determinarán de acuerdo al art. 13 del CMISS (ambos ya analizados). En atención a que estos sistemas solo toman en cuenta los períodos cotizados, deberán sumarse todos los períodos realizados en diferentes Estados y luego prorratearse. Sin embargo, esta fórmula de determinación y cálculo de las prestaciones no es la adecuada para sistemas de seguridad social basados en la capitalización individual, debido a que en este caso no basta con totalizar los períodos; ya que, al ser regímenes donde cada trabajador o trabajadora aporta de manera individual para su pensión, lo único que podrá transferirse son dichos ahorros. Por ello, es imprescindible contener normas específicas que regulen estos casos.

En la especie, el capítulo 2 del CMISS comienza con el art. 16, que contiene normas que regulan el régimen de las prestaciones; en su redacción es posible encontrar tres temas nodales que subyacen, los cuales son: la capitalización individual; la pensión mínima garantizada; y, el ahorro voluntario, que se analizarán a continuación.

### **5.3.1. Capitalización Individual**

El sistema de capitalización Individual, en general, consiste en que cada afiliado o afiliada posee una cuenta individual donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan en diversos instrumentos financieros, generando rentabilidad. Esta cuenta individual es administrada por instituciones privadas (total o parcialmente) especializadas denominadas AFP que tienen derecho a una retribución sobre la base de comisiones a cargo del afiliado.

Sin perjuicio de ello, la o el afiliado puede elegir en que administradora tener sus fondos y puede cambiar de administradora periódicamente, debiendo trasladar el saldo total de su cuenta a la nueva entidad financiera. En consecuencia, el monto de la pensión dependerá estrictamente de los ahorros de las contribuciones individuales y el rendimiento que logren obtener las entidades administradoras, menos las comisiones, obedeciendo a la relación que cuanto más invierta el trabajador, se supone, que será más alta la pensión y viceversa.

Al término de la vida activa, este capital acumulado le es devuelto a la persona afiliada o a sus beneficiarios sobrevivientes mediante una modalidad de pensión. Que, en general, pueden ser bajo la forma de rentas vitalicias, compradas a compañías aseguradoras (por medio del pago de una prima única) con el saldo de los ahorros acumulados; o bien, por retiros programados realizados con las propias administradoras, u otras combinaciones (retiro programado con renta vitalicia, renta vitalicia con período garantizado, renta vitalicia personal, etc.). También se tiene que adquirir el seguro de sobrevivencia para cubrir el goce de pensiones de los beneficiarios con derecho a ellas.

En este sentido, el Estado tiene un rol subsidiario, en atención a que solo se limita a la definición del marco regulatorio, la fiscalización y la entrega de apoyo financiero a los trabajadores de menores ingresos. De esta manera, se produce un desplazamiento de gran parte de la responsabilidad previsional a un conjunto de nuevas instituciones privadas, si bien el Estado conserva las atribuciones para imponer la obligatoriedad y la autoridad para fiscalizar, entrega a varios terceros el rol de productor de los beneficios.<sup>367</sup>

---

<sup>367</sup> . Morales Ramírez, “Artículo 16”, 186-187.

Los sistemas de capitalización individual comenzaron a influir en LATAM en los años 90, cuando el país de Chile en el año 1981<sup>368</sup> reformó su sistema de pensiones instaurando un sistema privado basado plenamente en el ahorro obligatorio personal. Esta circunstancia hizo que varios países comenzaran a revisar sus sistemas de pensiones y, en consecuencia, surgieran muchas modificaciones con la intención de transitar de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual -total o parcial- que se constituía en ese momento en el nuevo paradigma, teniendo como referente el sistema chileno.<sup>369</sup>

Actualmente, los países de la Comunidad Iberoamericana que tienen un sistema de capitalización individual o alguno de sus elementos que lo caracterizan, por orden de implementación, son los siguientes.<sup>370</sup>

*Tabla 21: Países iberoamericanos con sistemas de pensiones de capitalización individual.*

País	Año
<b>Chile</b>	1981
<b>Perú</b>	1993
<b>Colombia</b>	1994
<b>Uruguay</b>	1996
<b>Bolivia</b>	1997
<b>México</b>	1997
<b>El Salvador</b>	1998
<b>Panamá</b>	2000
<b>Costa Rica</b>	2000
<b>República Dominicana</b>	2003

*Fuente: Elaboración propia con datos de la FIAP.*

<sup>368</sup> . Decreto Ley N.º 3.500, *Establece nuevo sistema de pensiones*.

<sup>369</sup> . Morales Ramírez, “Artículo 16”, 185. María Morales, destaca que se señalaron como bondades del sistema de capitalización individual algunas de las siguientes: que al vincular la cotización con la prestación se favorecería el aumento de la cobertura, el cumplimiento de las obligaciones relativas a pensiones y la eliminación de las distorsiones del mercado laboral (evasión, mora, transferencias regresivas, retiro anticipado). Asimismo, que la competencia entre las administradoras aseguraría bajos costos administrativos y ofrecería mejores incentivos al mercado de trabajo, la tasa de rentabilidad sería mayor y contribuiría mediante sus mecanismos financieros a impulsar el desarrollo de mercado de capitales, el aumento del ahorro y el crecimiento económico.

<sup>370</sup> . FIAP, “Reforma a los sistemas de pensiones”.



Dicho sistema es totalmente opuesto al sistema público de pensiones tradicional que era hasta ese entonces el imperante en la región, financiado por reparto o conocido también como de solidaridad intergeneracional. Donde todos los trabajadores - independientemente de su nivel de ingresos- aportan a una cuenta común que sirve de soporte para el pago de las pensiones de aquellos que cumplen con los requisitos establecidos, y que tiene como características el ser de beneficios definidos, cotización indefinida y administración pública. Este sistema sigue siendo el primordial en la UE y es el que sus Reglamentos norman.

La principal diferencia entre ambos sistemas es la cantidad de dinero que recibe el trabajador al término de su vida laboral, siendo proporcional a sus aportaciones en el caso del sistema de capitalización individual; mientras que en el caso del sistema de reparto existe un límite alcanzable que no será necesariamente proporcional a los aportes realizados.

Una vez caracterizado el sistema de capitalización individual, es preciso señalar que en art. 16.1 del CMISS, se regula la forma en que se financiarán las pensiones en estos sistemas. El texto se limita a afirmar que los afiliados serán quienes financiarán sus pensiones con el saldo ahorrado en sus cuentas de capitalización individual, y podrán disponer de ella en conformidad con los requisitos establecidos en el país de que se trate, requisitos que generalmente se basarán en la edad y años de cotización.

La redacción del precepto parece bastante general y es preciso subrayar que solo se refiere a los supuestos de capitalización individual como componente contributivo principal y no como componente para complementar la pensión. Asimismo, es destacable que se utilice el término *“afiliados”* ya que confirma la responsabilidad individual del sistema; en lugar del concepto *“asegurado”*, que es el empleado preferentemente en los sistemas públicos tradicionales. Desde la posición de Morales Ramírez, a pesar de la generalidad del párrafo, resulta positivo que el CMISS incorpore el sistema de capitalización individual y, por ende, la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas al respecto, aunque el sistema resulte bastante complejo.<sup>371</sup>

### **5.3.2. Pensión mínima garantizada**

El segundo párrafo del apartado 1 del art. 16 del CMISS, contempla la situación, de que los saldos acumulados por el trabajador o la trabajadora en la cuenta de capitalización individual fuesen insuficientes para financiar una pensión de cuantía al menos igual a la pensión mínima garantizada por el Estado. En este escenario, siempre

---

<sup>371</sup> . Morales Ramírez, “Artículo 16”, 188-189.

y cuando, el Estado Parte en que se liquide la pensión garantice una pensión mínima, se otorga la facultad para proceder a la totalización de los períodos cumplidos en otros Estados Parte con el objetivo de acceder al beneficio de pensión mínima garantizada.

Por su parte, la pensión garantizada dentro del sistema de capitalización individual se otorga cuando se cumplen los requisitos -generalmente de edad y cotizaciones-, empero el saldo acumulado en la cuenta individual no es suficiente para comprar una renta vitalicia, razón por la cual el Estado aporta el monto necesario. Esta pensión es diferente a la que se garantiza en los sistemas públicos, independientemente de los años de trabajo y de cotización.

La pensión garantizada, se encuentra regulada en algunos países con diversas características y requisitos para su otorgamiento. En este sentido, este párrafo solo sería aplicable para Estados que en su normativa interna garantizaran una pensión mínima, ya que en todos los demás casos sería inaplicable dicho precepto.

Es preciso destacar, que con esta figura jurídica se pretende justificar la existencia del principio de solidaridad en el sistema de capitalización individual. Sin embargo, hay que tener presente que generalmente la pensión garantizada equivale a un salario mínimo mensual general. Pero ello, no ocurre en todos los países puesto que muchas veces la pensión mínima garantizada es inferior al salario mínimo mensual (que a su vez es bastante bajo), y por ende, las cantidades no se encuentran ajustadas a la tasa de inflación.<sup>372</sup>

Es justamente en este supuesto donde se aplicarán las normas de coordinación, pues será necesario para el otorgamiento de la pensión mínima garantizada proceder a

---

<sup>372</sup> . Morales Ramírez, “Artículo 16”, 189-190. Algunos países regularon la “pensión garantizada” con diversas características. Chile, Perú, Colombia, El Salvador, México y República Dominicana, dentro del sistema de capitalización y en atención al cumplimiento de requisitos legales. Por ejemplo: en Chile hasta antes de la reforma de 2008, sólo se otorgaba a quienes cotizaran 20 años como mínimo; en Colombia (en el sistema privado) se concede siempre que tengan 62 años los hombres y 57 las mujeres y hayan cotizado 23 años (1150 semanas); en Perú cuando se haya nacido antes del 31 de diciembre de 1945, tener 65 años y haber realizado cotizaciones por 20 años a cualquiera de los dos sistemas (público o privado); El Salvador exige 25 años de contribuciones para su otorgamiento, se calcula en base al promedio gravable y está limitada a la disponibilidad de recursos fiscales. República Dominicana la condiciona a los mayores de 65 años y que hayan cotizado por lo menos 300 meses (25 años). En Uruguay y Costa Rica dada la naturaleza de su sistema, se encuentra considerada en el componente público del sistema mixto. En tanto, Bolivia no tomó en cuenta el otorgamiento de dicha pensión mínima.

la totalización de los períodos de conformidad al art. 5, y determinar la prestación de acuerdo al art. 13, calculando de esta manera las prestaciones teórica y real.

En este caso, es el Estado quien deber pagarla, no las AFP, porque la característica de dicha pensión es que opera cuando los recursos de la cuenta individual son insuficientes. En esta disposición se denota la intención de evitar la pérdida de derechos en materia de pensiones de vejez, invalidez y supervivencia, y al mismo tiempo, dar protección a los trabajadores al garantizar el otorgamiento de un monto mínimo de pensión cuando ellas son exiguas.

### **5.3.3 Ahorro voluntario**

El ahorro voluntario<sup>373</sup> ha cobrado una gran importancia en estos regímenes de capitalización individual, teniendo en cuenta que el saldo acumulado en dichas cuentas lo proporciona cada afiliado en atención a una cotización fija y determinada. Esta situación genera que la cuantía de la pensión que se otorgue al afiliado o afiliada estará determinada en estricta relación a los factores de tiempo y monto cotizado, para lo cual es vital que los salarios sean mayores a los mínimos y que exista una periodicidad en las cotizaciones que se enteran.

Estos dos últimos factores, que son coyunturales para obtener una pensión en los sistemas de capitalización individual son bastantes complicados de cumplir para las personas trabajadores migrantes, dado que muchas veces no gozan de contratos que generen u otorguen grandes remuneraciones, y al mismo tiempo, la periodicidad en las cotizaciones no siempre es fija.

El escenario de los países del continente americano que están suscritos al CMISS y, en general, de LAC, es muy diferente del imperante en los países que conforman la UE, toda vez que en materia de remuneraciones existe gran desigualdad. En general los salarios son de escasa cuantía y los índices de informalidad altos, lo cual implica que en un régimen de capitalización individual las pensiones recibidas sean bajas e insuficiente debido a que el trabajador o la trabajadora no alcanza en su vida laboral útil a ahorrar grandes sumas de dinero para su pensión. Si a estos factores les sumamos el hecho de la migración laboral, la continuidad de esa aportación será un reto difícil y complejo si no existen mecanismos para computar o totalizar todos los periodos cotizados en

---

<sup>373</sup> . Con el objetivo de evitar confusiones o interpretaciones erróneas es necesario precisar que las aportaciones voluntarias son totalmente diferentes a las cotizaciones a un seguro o régimen voluntario dentro de un sistema de pensiones general, que se han analizado anteriormente.

diferentes Estados. Ergo, la continuidad previsional se perderá y, por ende, las pensiones ahorradas en estos sistemas serán paupérrimas.

Por consiguiente y en atención a la realidad descrita, es que en estos sistemas privados se configura con carácter vital la aportación voluntaria de las y los afiliados, pues de lo contrario, las pensiones que se obtendrán serán muy bajas, e incluso menores a los salarios o pensiones mínimas garantizadas por algunos Estados. Por ello, en su mayoría, cada país de acuerdo a su normativa interna vigente permite que las personas afiliadas puedan realizar aportaciones voluntarias a su cuenta individual o a una cuenta de ahorro voluntario para depositar las cantidades de dinero que desea con la periodicidad que establezca, con el objetivo de mejorar el monto de su pensión o de constituir el capital requerido para pensionarse anticipadamente.

En la opinión de Morales Ramírez, este sistema no solo fomenta el ahorro voluntario, sino que lo requiere. Es más, las aportaciones voluntarias son necesarias para que el afiliado logre obtener una mayor pensión, teniendo en consideración que es el mismo quien la financia. En este orden de ideas, la autora afirma que estas aportaciones voluntarias son indispensables cuando el afiliado se encuentra trabajando en otro Estado Parte, puesto que, aunque no se realicen las cotizaciones obligatorias, la cuenta de capitalización individual sigue activa operando en su país de origen. Por este motivo y para no ver reducido o disminuido aún más su monto acumulado por trabajar en otro país, es que las aportaciones voluntarias juegan un papel trascendental dado que servirán de soporte para la futura pensión del afiliado.<sup>374</sup>

Por consiguiente, el CMISS con la finalidad de evitar que el monto de la pensión sea afectado o perjudicado por el solo hecho de migrar a otro país a trabajar, ha dispuesto en el art. 16.2, la posibilidad a la persona trabajadora de seguir aportando de manera voluntaria en el sistema de capitalización individual de su país de origen mientras resida en otro Estado Parte. Siempre que la legislación del primero lo permita y que cumpla con las obligaciones de cotización en el segundo.

Pese a que el establecimiento de esta norma es positivo en cuanto permite realizar aportaciones voluntarias para mejorar la cuantía de las pensiones de los afiliados. Se configura una problemática en razón de que, la trabajadora y el trabajador deberá percibir una remuneración alta que le permita cumplir con sus obligaciones previsionales del Estado en que trabaja y/o reside; y, además, realizar las aportaciones voluntarias al sistema de capitalización individual del Estado de origen. Ello, es de suyo complejo teniendo en consideración que no siempre será este el escenario que se dé en la práctica, lo cual dependerá de cada caso.

---

<sup>374</sup> . Morales Ramírez, “Artículo 16”, 191.

#### 5.3.4. Transferencia de fondos de pensión entre Estados con sistemas de capitalización individual

El CMISS en el art. 17 contempla una disposición bastante específica, toda vez que regula el procedimiento para la transferencia de fondos de pensiones entre países con sistemas de seguridad social basados en regímenes de capitalización individual. Procedimiento que será distinto al utilizado en los sistemas de seguridad social basados en el régimen de reparto, en donde la adquisición, manutención y recuperación de los derechos previsionales se efectuará a través del principio de totalización de períodos de cotización, en virtud del cual los períodos cotizados en un Estado Parte son reconocidos en otro Estado.

Sin embargo, esta forma de computar las cotizaciones previsionales registradas en un tercer país, no es posible de ser aplicada en los sistemas de capitalización individual debido a sus características particulares. En efecto, en este sistema el derecho a pensión no se adquiere por la acreditación de un número mínimo de años de cotizaciones, sino por el cumplimiento de la edad para pensionarse por vejez. Pues la regla general es que las pensiones se financien exclusivamente con el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual del afiliado. De allí, la importancia de establecer mecanismos propios de este sistema.

En este mismo orden de ideas, y aunque para determinar el monto de la pensión o su financiación no sean importantes los datos de afiliación o cotización en otros países, la información sobre dichos períodos cotizados puede servir para efectos de dar cumplimiento a los requisitos exigidos por un Estado para acceder al beneficio de garantía estatal de pensión mínima.

Con todo, para que este precepto produzca sus efectos y los fondos de pensiones puedan transferirse entre los Estados, es requisito *sine qua non* que los países mantengan un sistema de capitalización individual dentro de sus esquemas de seguridad social y, además, que el CMISS haya entrado en vigencia al igual que su AACMISS.

Por tanto, los efectos se limitarán a los países de Chile (1981), Perú (1993), Colombia (1994) Uruguay (1996), Bolivia (1997), El Salvador (1998), República Dominicana (2003). En atención a ellos estarían en condiciones hoy de celebrar los acuerdos de transferencia de fondos de pensión a que se refiere el art. 17 del CMISS, por ostentar la calidad de Estados Parte del Convenio, en tanto que Costa Rica únicamente lo ha suscrito, por ende, no consta con esta posibilidad.<sup>375</sup>

---

<sup>375</sup> . OISS, “Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social”.

En consecuencia, el CMISS otorga a dichos Estados la facultad para “establecer mecanismos de transferencia de fondos a los fines de la percepción de prestaciones por invalidez, vejez o muerte”. Ergo, estos acuerdos o mecanismos que se generen entre los Estados deberán permitir, por una parte, la transferencia de los fondos de pensión entre sus sistemas de capitalización individual, y por otra, tener por exclusiva finalidad la percepción de prestaciones por vejez, invalidez o muerte. De esta forma, y dado la naturaleza de los sistemas de capitalización individual, no sería posible que estos nuevos acuerdos que se celebren en virtud de este precepto, tuvieran por objeto (directo o indirecto) permitir la devolución o retiro de los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual.

En efecto, la disposición analizada, si bien autoriza a establecer mecanismo o acuerdos para la transferencia de fondos no prevé registro alguno para este tipo de acuerdos. Teniendo en cuenta a Contador Abraham y Monjes Mc Hugh,<sup>376</sup> por analogía deberían registrarse en el Anexo III del CMISS, que contempla los *Convenios suscritos entre Estados Parte del Convenio Multilateral mediante los que se extiende la aplicación del mismo a regímenes y prestaciones no comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio Multilateral (artículo 3, apartado 5)*, y que actualmente se encuentra vacío.

En tal sentido, sería prudente en virtud de la especificidad del tema y la diferencia de la materia tratada en el Anexo III, crear un Anexo propio, singular y especial para registrar estos mecanismos que posibilitan la transferencia de fondos entre sistemas de capitalización individual por separado del Anexo III; puesto que este último se utiliza para ampliar o restringir el ámbito de aplicación del Convenio. Empero, en este caso no se está ampliando ni restringido las prestaciones sino describiendo la aplicación de un procedimiento que ya se encuentra autorizado.

Por otra parte, el citado art. 17 se configura de manera muy general pasando a ser solo una declaración de lo que se piensa realizar en esta materia. Es más, solo se limita a otorgar la posibilidad a los Estados Parte de establecer mecanismos señalando los requisitos marco para su celebración, pero existen notorias lagunas en torno a su implementación y regulación. A este respecto, nada se dice de cómo realizarlo, cuál será su contenido, en qué principios estará inspirado el procedimiento de la transferencia, ni las reglas básicas que contendrá la portabilidad de los fondos, tampoco establece directrices generales para que los Estados las puedan seguir ni los elementos esenciales para su desarrollo.

---

<sup>376</sup> . Pedro Miguel Contador Abraham y Patricia Monjes Mac Hugh, “Artículo 17: Transferencia de fondos. La experiencia chilena,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 200-201, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.18.

Así las cosas, y como plantean Contador Abraham y Monjes Mc Hugh, la redacción del citado precepto carece de suficiente densidad de normas sustantivas, lo cual trae como consecuencia una gran dificultad para los Estados Parte, tanto para poner en práctica esta disposición como para acogerse a un acuerdo simplificado que le dé ejecución a un mecanismo de transferencia de fondos entre sistemas de capitalización individual.<sup>377</sup>

La situación descrita genera incertidumbre y desprotección hacia las personas trabajadoras migrantes que han cotizado en regímenes de capitalización individual puesto que, para dar eficacia a la portabilidad de sus fondos de pensiones se requerirá la implementación de un nuevo tratado internacional entre los países involucrados. En consecuencia, se desliga la creación y el establecimiento de dichos mecanismos a las negociaciones de los Estados que resuelvan celebrarlos, sin sujeción a ningún marco mínimo ni fiscalización alguna. Ello, en contraposición al tecnicismo utilizado por el CMISS para la determinación de las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia en los sistemas reparto, mediante el mecanismo de la totalización de períodos de seguro, de cotización o de empleo, propios de estos regímenes (Capítulo 1 del Título II).

De lo anterior, se colige que al parecer los legisladores trabajaron de forma más pulcra la transferencia de los fondos de pensiones en sistemas de seguridad social de reparto que en los sistemas de capitalización individual. Este hecho, posiblemente sucede porque este último régimen es más nuevo, o quizás porque el CMISS se inspiró en los Reglamentos europeos en donde los países regulados tienen una larga tradición de sistemas de reparto y, por ende, esta materia no está regulada en detalle.

Sin embargo, en atención a los países que forman parte del CMISS y a la proliferación de sistemas privados de capitalización, es indispensable contar en este cuerpo legal con una normativa detallada y específica que regle minuciosamente el procedimiento de transferencia de fondos de pensión. Ciertamente, no parece adecuado dejar esta materia a libre disposición de los Estados mediante la suscripción o generación de nuevos convenios o acuerdos, por ello, se echa en falta que al menos se hubiesen indicado los lineamientos básicos para constituir los nuevos acuerdos, o anexar un formato de acuerdo que los países pudieran suscribir.

A pesar de existir esta posibilidad de crear mecanismos de transferencia de fondos de pensiones entre los Estados Parte que tengan un sistema de seguridad social basado en la capitalización individual, no se ha realizado al amparo del art. 17 del CMISS ningún acuerdo en esta materia. Sobre este particular, se destaca el Convenio de

---

<sup>377</sup> . Contador Abraham y Monjes Mac Hugh, “Artículo 17”, 202.

seguridad social entre la República de Chile y la República del Perú,<sup>378</sup> que es el único Instrumento Internacional en esta materia que contempla este tipo de beneficio para los afiliados a regímenes de capitalización individual.

Este convenio establece mecanismos de transferencias de fondos para la percepción de pensiones de invalidez, vejez o sobrevivencia. Los cuales pueden ser interesantes de analizar con el objetivo de extraer elementos que pudiesen ayudar a la creación de un convenio o acuerdo marco entre Estados con sistema de capitalización individual; o con la finalidad de otorgar lineamientos sobre los elementos básicos que éstos debiesen contener. Además, de examinar la factibilidad de extender el mecanismo de transferencia de fondos, como forma de conceder beneficios de seguridad social al amparo de un convenio Internacional.

La finalidad de regular el traspaso de fondos previsionales entre países con régimen de capitalización individual, que se colige del art. 18 del Convenio de seguridad social entre Chile y Perú, consiste en permitirle al trabajador consolidar su situación previsional en el país en el cual residirá de forma definitiva, con el objeto de que pueda incrementar sus fondos de pensiones para acceder a mejores beneficios en el sistema de capitalización individual.

A tal efecto, ambos Estados han suscrito un Acuerdo Administrativo para la implementación de dicho Convenio de seguridad social,<sup>379</sup> el cual establece disposiciones para la aplicación del traspaso de fondos previsionales entre los sistemas de capitalización individual de ambos países. Con todo, los Organismos competentes de ambos Estados - la actual SP y la SBS - han suscrito un Acuerdo Complementario<sup>380</sup> para la correcta aplicación de ambos tratados internacionales (Convenio de seguridad social

---

<sup>378</sup> . Decreto N.º 37, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el convenio de seguridad social con Gobierno de la República Del Perú*, Aprobado el 29 de abril de 2004, Chile, Consultado el 28 de octubre de 2022, <https://bcn.cl/2q7hb> . Suscrito en la Ciudad de Santiago de Chile el día 23 de agosto de 2002, y con vigencia internacional desde el día 01 de abril de 2004, de acuerdo a lo prescrito en su art. 29.

<sup>379</sup> . Decreto N.º 327, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Promulga el acuerdo administrativo con Perú para la implementación del convenio de seguridad social* , Aprobado el 07 de noviembre de 2006, Chile, Consultado el 28 de octubre de 2022, <http://bcn.cl/2q7hc> .

<sup>380</sup> . Superintendencia de Pensiones (SP), “Anexo N.º 8: Acuerdo complementario para la transferencia de fondos previsionales entre la República de Chile y la República del Perú”, Regulación y fiscalización: Compendio de normas del sistema de pensiones, SP, Consultado el 28 de junio de 2021, <https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/w3-propertyvalue-3721.html> . Suscrito en la ciudad de Lima, el día 26 de mayo de 2006.



y su Acuerdo Administrativo) que establece el procedimiento a seguir para realizar la transferencia de los fondos previsionales entre las AFP de ambos países.

Este procedimiento o mecanismo se encuentra redactado de forma detallada y minuciosa,<sup>381</sup> estableciéndose que cuando el trabajador opte por realizar el traslado de sus fondos de pensiones al país de destino, deberá realizarlo por la totalidad de sus recursos previsionales. Es decir, por las cotizaciones obligatorias, el bono de reconocimiento, las cotizaciones voluntarias y los depósitos convenidos o aportes del empleador. Además, para proceder al traspaso deberán registrarse un mínimo de 60 meses de cotizaciones, así como contar con residencia permanente en el país donde se vayan a transferir los fondos.

Paralelamente, el traslado de los fondos generará efectos en el sistema de seguridad social del país de origen, y así lo establece el art. 9 del Acuerdo Complementario. Este prescribe que una vez que los fondos transferidos a la AFP de destino correspondan al total del saldo, se producirá la desvinculación total del sistema previsional del país de origen, de tal manera que el trabajador no podrá invocar derecho a prestación alguna en aquel país.

En relación a estos efectos de desvinculación a la seguridad social del país de origen, en Doctrina se plantean dos discusiones. La primera dice relación con si estos efectos alcanzan o no, tanto a las prestaciones contributivas como a las no contributivas; y una segunda discusión, se refiere a si esta exclusión comprende o no a la certificación de períodos de seguro o cotizaciones efectuadas en el país de origen antes del traspaso de fondos. Ello, con el propósito de acceder a la garantía estatal de pensión mínima en el país de destino, percibiendo de esa manera una proporción del beneficio en función de los años cotizados bajo esa legislación.<sup>382</sup>

### **5.3.5. Breve reflexión**

A modo de conclusión se debe destacar la importancia de que el CMISS haya incorporado el sistema de capitalización individual en su capítulo 2 (arts. 16 y 17). Sin embargo, las normas de coordinación de este sistema son bastantes complejas y la redacción de este capítulo resulta ser muy general, sus exiguas dos disposiciones no son sustanciales ni del todo claras ni comprensibles.

---

<sup>381</sup> . Para conocer el procedimiento de traspaso de los fondos de pensión entre los países de Chile y Perú se sugiere revisar el apartado 3.6 del Capítulo 2 “ Caso Chile”, en donde se analiza de manera detallada.

<sup>382</sup> . Contador Abraham y Monjes Mac Hugh, “Artículo 17”, 207-208.

Es por ello que, ante las carencias y lagunas legales que se aprecian en su redacción, es necesario llevar a cabo un estudio más profundo para realizar un método o mecanismo que permita de manera efectiva y ágil realizar las transferencias de las pensiones, sin tener que recurrir a Instrumentos particulares aparte del CMISS y, de esta manera, coordinar los procedimientos para que todos los países se reglen por normas y principios comunes.

Si bien, como se ha señalado, es positivo que el CMISS haya contemplado normas para coordinar las legislaciones de los Estados Parte en materia de pensiones, -y de este modo evitar que las y los trabajadores que han cumplido con una vida laboral no puedan tener acceso a una pensión o se vean perjudicados en la cuantía de sus montos por el solo hecho de migrar-, el art. 16 es insuficiente y demasiado general para regular todas las situaciones. El sistema de capitalización individual en sí mismo es bastante complejo y resulta meritorio que el CMISS haya contemplado normas específicas para su coordinación, pero ellas no son sustanciales o medulares, a excepción del párrafo 2 del apartado 1 que contempla la pensión mínima garantizada y que se encuentra un poco más desarrollado.

Este hecho se puede atribuir a la circunstancia, que a nivel Internacional es de público conocimiento que en un sistema de capitalización individual -donde el o la afiliada es quien financia su propia pensión- se torna difícil alcanzar con los saldos acumulados en la cuenta de capitalización individual un monto igual o mayor a la pensión mínima garantizada por el Estado. Esta situación, es quizás, la que conlleva a que el CMISS la regula más detalladamente, porque en la práctica está será la figura más ocupada y recurrente debido a las bajas sumas de dinero que se otorgan por pensión en este sistema de seguridad social. Lo cual implica que el afiliado tenga, de manera casi obligatoria, que realizar ahorros voluntarios para mejorar su pensión los que se encuentran establecidos en el mismo artículo apartado 2.

En tanto, es lamentable que la carrera laboral de un trabajador o trabajadora a lo largo de su vida no sea suficiente para alcanzar una pensión idónea y deba realizar de manera paralela ahorros o aportes voluntarios. Puesto que, si no puede con su esfuerzo de años de trabajo alcanzar una cuantía igual o mayor a una pensión mínima con las aportaciones de las cotizaciones obligatorias, mal podrá ese mismo sujeto tener un ahorro voluntario. Por consiguiente, este sistema se encuentra configurado para otorgar pensiones en virtud de dos factores esenciales, cuales son, mantener periodos continuos de cotización y que las cuantías de dichas cotizaciones sean altas. Ello, con el objeto de que puedan sostener los cambios fluctuantes del mercado y sus pérdidas; sin embargo, esto no es posible para la mayor parte de la sociedad y menos para las personas trabajadoras migrantes que son un colectivo vulnerable minoritario.

En este contexto, es preciso subrayar que los Convenios de seguridad social han asumido tradicionalmente la función de otorgar protección a las personas trabajadoras migrantes y sus familias, a través de ciertos principios rectores entre los cuales se encuentran el reconocimiento y la totalización de períodos de seguro o de cotizaciones, y el pago a prorrata de beneficios. Sin embargo, con el establecimiento de sistemas de pensiones basados en la capitalización individual, estos criterios han debido irse modificando. Es por ello que los Convenios de seguridad social señalan entre sus normas la regla en virtud de la cual, los afiliados a estos sistemas deben financiar sus prestaciones con el saldo acumulado en sus cuentas de capitalización individual. Cuestión que el CMISS ha replicado y además ha permitido en su art. 17 que los Estados Parte celebren acuerdos de transferencia de fondos previsionales entre sistemas de capitalización individual, a objeto de financiar las pensiones.

En cuanto al art. 17 del CMISS, si bien su objetivo es permitir percibir las prestaciones de invalidez, vejez o muerte mediante el establecimiento de mecanismos para el traspaso de fondos entre sistemas de capitalización individual, su escaso desarrollo normativo ha dejado enteramente a las negociaciones entre los Estados la definición de aspectos medulares para el funcionamiento de estos acuerdos de traspaso y la sustanciación del procedimiento para llevarlos a la práctica; así como, los efectos que se producirán en los países de origen y de destino. Por ello, se requeriría que los Estados Parte celebren un nuevo tratado Internacional y, a su vez, dicten la normativa complementaria, a fin de resolver los aspectos mínimos que hagan operativo el sistema.

En efecto, no existen hasta la fecha iniciativas entre países, encaminadas a concretar dicho acuerdo de transferencia de fondos al amparo del art. 17 del CMISS. El acuerdo de traspaso de fondos contenido en el Convenio de seguridad social entre los países de Chile y Perú, constituye la primera experiencia que, de forma concreta, plantea un mecanismo de concurrencia al financiamiento de las prestaciones de los trabajadores migrantes distinta a la totalización de períodos de seguro, de cotizaciones o de empleo y al pago a prorrata de las prestaciones utilizada en los sistemas de reparto. Reconociéndoles el derecho a los trabajadores de transferir el saldo acumulado en sus cuentas de capitalización individuales de uno de los Estados Parte al otro, con el fin que sean administrados por la AFP de su elección y para efectos de acceder a las prestaciones que otorgue el sistema de capitalización individual de Chile o Perú.

En este contexto sería importante subsanar las carencias del CMISS y hacerse cargo de tipificar un mecanismo de traspaso de fondos que establezca los elementos básicos, principios, requisitos y demás reglas para hacer posible la transferencia de los fondos de pensión de un Estado a otro. Asimismo, sería conveniente poder remediar las temáticas más discutidas en torno al Convenio de seguridad social entre Chile y Perú, que quedan pendientes, como lo son, los efectos que se generan en la seguridad social

del país de origen. Particularmente en lo que se refiere a la desvinculación que produciría y considerar las situaciones que pueden suscitarse ante la diversidad de la legislación tributaria en los países involucrados.

#### **5.4. MECANISMOS DE COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA**

Ambos Instrumentos Internacionales contemplan mecanismos de cooperación administrativa dentro de sus normas con el objetivo de que sus Estados se coordinen de manera eficaz para la aplicación efectiva de los Instrumentos en la práctica. En atención a que el CMISS cuenta con una mejor sistematización de sus normas, pues las dispone todas en un solo título a diferencia de los Reglamentos europeos que se encuentran dispersas dentro de ellos, se seguirá la estructura contemplada por el CMISS para la realización de la comparación de ambos Instrumentos.

El Título III del CMISS, en sus arts. 19 al 22 se encuentra dedicado a los mecanismos de cooperación administrativa que son la manifestación expresa del principio básico de la colaboración administrativa. Asimismo, el AACMISS en los arts. 24 a 29 complementa estos elementos con disposiciones sobre cooperación administrativa. Estas normas tienen una gran trascendencia para la aplicación efectiva del CMISS, ya que la implementación de estos mecanismos tiene por finalidad que los Estados Parte se presten la más amplia colaboración administrativa; y de esta manera, forjar una expedita intercomunicación entre los diversos Organismos de Enlaces, Instituciones y Autoridades competente de los diferentes países.

Dentro de los mecanismos de cooperación administrativa se contemplan los exámenes médicos-periciales, el intercambio de información, las solicitudes y documentos, y finalmente, las exenciones o reducciones tributarias. A su vez, el Título III del AACMISS, contempla disposiciones, tales como, la notificación de los cambios de residencia del beneficiario (art. 24); el reembolso de los gastos de control administrativo y médico (art. 25); la ayuda mutua administrativa para la recuperación de prestaciones indebidas (art. 26; la cooperación administrativa (art. 27); el control de la documentación (art. 28); y, el pago de las prestaciones (art. 29).

Este conjunto de disposiciones es vital para garantizar los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias, ya que para el reconocimiento de las prestaciones económicas es necesario que los Estados se coordinen para brindar un acceso, mantenimiento y resguardo de las prestaciones en los diferentes esquemas de seguridad social existentes en los Estados iberoamericanos, que les permitan disfrutar de los beneficios generados con su trabajo.

#### 5.4.1. Exámenes médico-periciales

La realización de exámenes médico-periciales y su ulterior reembolso se encuentra establecido tanto en los Reglamentos europeos como en el CMISS, con la intención de que exista cooperación administrativa entre los distintos Estados. En este aspecto, el CMISS señala en el art. 19 que, para los efectos del acceso o mantenimiento de las prestaciones de seguridad social los reconocimientos médicos establecidos por la legislación de un Estado Parte, podrán llevarse a cabo en cualquier otro Estado Parte por la Institución de donde resida el beneficiario de las prestaciones. Teniendo derecho a que se reembolsen los costos de dichos exámenes.

Esta norma es trascendental para la factibilidad del Convenio, ya que la aceptación de exámenes médicos que han sido realizados por facultativos de otro país, es un avance significativo para los beneficiarios. Dado que no tendrán la necesidad de trasladarse de un país a otros para cumplir con los requerimientos exigidos para acceder a una prestación, lo cual resulta útil y funcional. En tanto, que la inexistencia de esta norma haría obligatorio el traslado de un lugar a otro para la realización de reconocimientos médicos, lo que en muchos casos podría constituir un impedimento para los trabajadores migrantes que tornaría inaplicable el Convenio.<sup>383</sup>

Si bien, el precepto analizado establece que la Institución que practique dichos exámenes tiene derecho a que se le reembolse el costo por parte de los obligados a su finamiento, es necesario complementar con el art. 25 del AACMISS. En efecto, según cada legislación los obligados al pago pueden ser: la Institución competente que los solicita o el mismo solicitante o beneficiario; en este último caso, será la Institución competente que solicita los exámenes médicos quién realizará la deducción del importe, o bien, se reducirá de las prestaciones económicas devengadas o del saldo de la cuenta de capitalización individual, dependiente del sistema de seguridad social. En consecuencia, en ambos casos será siempre la Institución competente que solicitó los exámenes médicos la responsable del reembolso a la Institución que los realiza.

Por otra parte, el art. 19.2 del CMISS señala que los reconocimientos médicos serán financiados en los términos que establezca el AACMISS, y a su vez, éste prescribe en el art. 25.1, que estos reconocimientos serán reembolsados en los términos previstos por el apartado 2 del art. 19 del CMISS. Lo cual en palabras de García Ninet y Barceló

---

<sup>383</sup> . Arturo Fernando Vidal Amaral, Alfredo Aurelio Bortagaray Flangini, María Inés Burgueño Álvarez, *VII Premio OISS: Estudio sobre el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social* (Madrid: Secretaría General de la OISS, 2012), 83, [http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/VII\\_Premio\\_OISS.pdf](http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/VII_Premio_OISS.pdf) .

Fernández crea un rizo sin fin de remisión legislativa sin solución; es más, tampoco queda claro cómo es financiado el reembolso de los gastos administrativos y médicos.

En este orden de ideas, es preciso recordar que en el primer borrador del AACMISS se establecía en el art. 28.1<sup>384</sup> que los gastos serían reembolsados a la Institución que los hubiese efectuado con arreglo a la tarifa que ésta aplique. Sin embargo, en el texto definitivo – actualmente art. 25- no se menciona nada al respecto, solo se sugiere la modalidad a tanto alzado, que consistiría en fijar previamente un baremo de coste de cada servicio. Si bien es una solución, tiene sus complejidades a la hora de ponerla en práctica ya que los Estados deberían hacer estimaciones del valor de cada ítem de todos los exámenes posibles, lo cual es complejo en sí mismo sobre todo para mantener valores constantes.<sup>385</sup>

En tanto, si bien está claro que debe realizarse un reembolso al Estado que efectuó los exámenes, no existe certidumbre sobre la forma en cómo hacerlo o el valor que se deberá pagar. Por ende, a falta de acuerdo deberá ser la Institución que solicite los exámenes la que convenga con la Institución que los realiza el coste de cada servicio en concreto en cada momento. Ello, implica dejar en manos de los Estados la tarea de solucionar estas cuestiones, que puede ser fácil en algunos casos y extremadamente compleja en otros, debido a las diferencias de sistemas de seguridad social, de valores o tarifas, de los cambios de moneda, fluctuaciones de mercado, etc., lo cual genera un problema en la determinación de los costos, más aún si en algunos casos es el mismo solicitante el obligado al pago.

Por ello, debiese contemplarse cuál será la tarifa a cobrar con anticipación, sea por un baremo o sea por la legislación de un Estado determinado (generalmente del Estado que realiza los exámenes médicos). Dado que pudiese darse el caso que los costos de los reconocimientos médicos sean iguales o más altos que el traslado del beneficiario de un país a otro, en cuyo caso la norma carecería de efecto práctico.

---

<sup>384</sup> . El primer borrador del ACCMISS establecía en su art. 28.1, lo siguiente: “*Los gastos resultantes del control administrativo, así como los gastos de reconocimientos médicos, períodos de observación, desplazamientos de médicos o comprobaciones de cualquier clase a que haga falta proceder para otorgar, pagar o revisar las prestaciones, serán reembolsados a la institución que los haya realizado por la institución a cuenta de la cual hayan sido efectuados, y con arreglo a la tarifa que aplique la primera*”. Texto disponible en: [http://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-51942/trabajos-y-conclusiones/primer-acuerdo-borrador-de-aplicacion-del-convenio-multilateral-iberoamericano-de-sst/at\\_download/file](http://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-51942/trabajos-y-conclusiones/primer-acuerdo-borrador-de-aplicacion-del-convenio-multilateral-iberoamericano-de-sst/at_download/file) (Recuperado el 10 de noviembre de 2021).

<sup>385</sup> . José Ignacio García Ninet y Jesús Barceló Fernández, “Artículo 19: Exámenes médico-periciales,” *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 230, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.20.

En este sentido, el art. 15.3 del AACMIS es bastante más claro en la financiación de los exámenes para la determinación del grado de invalidez, ya que establece que estos serán financiados de acuerdo con la legislación interna del Estado Parte que solicita los exámenes; debiendo el Estado Parte que realiza la evaluación de incapacidad efectuar el reembolso del costo total de dichos exámenes. En tanto, existe un vacío normativo en cuanto a la forma de determinar el coste de los exámenes médicos realizados por un Estado Parte a solicitud de otro, dado que no se determina, -en el caso de no existir algún tipo de acuerdo o renuncia al reembolso- concretamente qué tarifa se aplicará.

Manifiestan los autores García y Barceló que la solución más lógica en este contexto sería que se aplicaran las tarifas que determine la Institución que haya practicado o realizado las revisiones médicas. Asimismo, señalan que otro obstáculo que queda pendiente de solución es conocer los términos en los cuales se ha de realizar el reembolso de los gastos de control administrativo y médico, porque ni el CMISS en su art. 19, ni tampoco el AACMISS en el art. 25, lo determinan.<sup>386</sup>

A pesar de ello, el AACMISS en el apartado 2, establece la posibilidad que los Estados Parte pacten otras formas de reembolso, especialmente en la modalidad a tanto alzado, o que renuncien a toda clase de reembolso. Para ello, es preciso que estos acuerdos sobre reembolsos de gasto administrativos y médicos se registren en el Anexo V, en el cual solo se establece que no aplica para el país del Salvador, sin encontrarse inscritos más acuerdos hasta la actualidad.

Con la finalidad de facilitar la evaluación, el apartado 3 del art. 19 del CMISS, establece la obligación del Estado de residencia de remitir al Estado peticionario, sin costo, cualquier informe o antecedente médicos que obren en su poder; de conformidad al art. 20.

Específicamente el art. 20.3 establece que las peticiones se responderán en un plazo razonable. Sin embargo, esta frase produce incerteza jurídica debido a que en ninguna parte del CMISS o del AACMISS se esclarece qué debe entenderse por “plazo razonable”, lo que genera un perjuicio sobre la indeterminación del período de tiempo para la contestación y remisión de los antecedentes médicos para facilitar la evaluación médica y así el reconocimiento de prestaciones de seguridad social.

Esta situación, puede desembocar en dilaciones para el acceso y determinación de las pensiones de los trabajadores migrantes - si bien, no es el espíritu del Convenio-

---

<sup>386</sup> . García Ninet y Barceló Fernández, “Artículo 19”, 236.

pueden darse casos en que esta indeterminación del plazo conlleve a arbitrariedades en los periodos de envío. Esta crítica es extensible a los Reglamentos europeos en donde tampoco se establece de manera cierta una determinación de los plazos.

Por su parte, tampoco se aprecia una determinación en cuanto al plazo de los reconocimientos médicos y del reintegro de los gastos generados, en los Convenios bilaterales de seguridad social que mantiene vigente España con diversos Estados<sup>387</sup> (incluso con Estados donde no se aplica en CMISS). En atención a que sus articulados establecen, de manera general, que ambas partes contratantes podrán solicitarse reconocimientos médicos y que los gastos que se generen deberán ser reintegrados sin demora por la Institución competente que solicitó el reconocimiento o la comprobación, cuando reciba los documentos justificativos de dichos gastos.

Si bien se vislumbra una mayor precisión en el Convenio con la República Chile en materia de determinación del grado de invalidez, dado que el art. 21 señala que los reconocimientos médicos serán efectuados por la Institución de residencia del trabajador o del familiar beneficiado a petición de la Institución competente, y que para ello, la Institución en que reside el interesado pondrá a disposición de la Institución competente gratuitamente todos los informes y documentos médicos que obren en su poder. Se contempla que será la Institución competente del Estado en que resida el interesado la que deberá realizar y financiar los exámenes médicos adicionales que requiera la institución competente de la otra parte. Respecto de Chile estos exámenes

---

<sup>387</sup> . García Ninet y Barceló Fernández, “Artículo 19”, 233-235. Algunos ejemplos son: Art. 31 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Federativa de Brasil, de 16 de mayo de 1991 (en vigor desde 1 de diciembre de 1995); art. 36 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Chile, de 28 de enero de 1997 (en vigor desde el 13 de marzo de 1998); art. 23 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República oriental del Uruguay, de 1 de diciembre de 1997 (en vigor desde 1 de abril de 2000); art. 27 del Convenio de Seguridad Social entre la República del Paraguay y el Reino de España, de 24 de junio de 1998 (en vigor desde el 1 de marzo de 2006); art. 26 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República del Ecuador, de 4 de diciembre de 2009 (en vigor desde el 1 de enero de 2011); art. 21 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, de 25 de abril de 1994 (en vigor desde 1 de enero de 1995); art. 21 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Argentina de 28 de enero de 1997 (en vigor desde 1 de diciembre de 2004); art. 38 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y el Principado de Andorra, de 9 de noviembre de 2001 (en vigor desde el 1 de enero de 2003); art. 32 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República del Perú, de 16 de junio de 2003 (en vigor desde el 1 de febrero de 2005); y el art. 26 del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Dominicana, de 1 de julio de 2004 (en vigor desde 1 de julio de 2006).



médicos adicionales serán realizados y financiados por el Servicio de Salud correspondiente al domicilio del interesado.

En este sentido, los Convenios bilaterales ratificados por España intentan otorgar una solución estableciendo que deben reintegrarse sin demora por la Institución competente que solicitó el reconocimiento o la comprobación, cuando se reciban los documentos justificativos de tales gastos. Empero las palabras “sin demora” al igual que “plazo razonable” genera las mismas dudas por no existir certeza, quizás sería más conveniente estipular un plazo de días desde la recepción de la solicitud.

Respecto a los Reglamentos de la UE, es preciso destacar que esta posibilidad de realizar los reconocimientos médicos previstos por la legislación de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, no es nueva. En este sentido, se encontraba ya prescrita en el Reglamento 1408/1971 en su art. 87, y ha sido redactada de manera casi idéntica a su antecesor en el art. 82 del Reglamento 883/2004. Del mismo modo, ocurre con el art. 51 del Reglamento 574/1972 sobre control administrativo y médico en relación al art. 87 del Reglamento de Aplicación 987/2009, aunque este último tiene una redacción más detallada y desarrollada.

A su vez, se puede apreciar cierta similitud entre los Reglamentos y el CMISS respecto a los gastos de reconocimientos médicos. Por ejemplo, el art. 105 del Reglamento 574/1972 señalaba que los gastos resultantes del control administrativo, así como los gastos de reconocimientos médicos debían ser reembolsados a la Institución a cuyo cargo se habían realizado, con arreglo a la tarifa que aplicara la misma.

También, en el apartado 2 se contempla la posibilidad que dos o varios Estados miembros puedan concordar otras formas de reembolso, especialmente en la modalidad a tanto alzado, o renunciar a toda clase de reembolsos entre instituciones, exigiéndose que tales acuerdos fueran inscritos en el Anexo V de dicho Reglamento de aplicación. Redacción, que a simple vista es similar al art. 25 del AACMISS, con las salvedades que en el Reglamento comunitario se señalaba que los gastos se determinarían con arreglo a la tarifa que aplicara la Institución que lo había realizado, y además que en el CMISS se incluye a los solicitantes o beneficiarios como posibles obligados al reembolso.

Es menester señalar que si bien el art. 105 del Reglamento 574/1972 regulaba que los gastos se determinarían con arreglo a la tarifa que aplicara la Institución que lo hubiera realizado. El actual art. 87.6 del Reglamento 987/2009 solo establece que la cantidad efectiva de los gastos de los exámenes médicos y del control administrativo la abonará la Institución deudora a la que se hubiera pedido hacerlas a la Institución que

las solicitara, lo cual significa que al igual que el CMISS tampoco se hace referencia al modo de determinar el coste de los exámenes medico periciales.

Por su parte, la regulación del art. 19 del CMISS tiene caracteres bastantes parecidos en la redacción del art. 87 del Reglamento 1408/1971. Ello hace inferir, que la influencia de los Reglamentos europeos sobre el CMISS encuentra su correlación mayor en los Reglamentos 1408/10971 y 574/1972, que en los actuales 883/2004 y 987/2009.

#### **5.4.2. Intercambio de información**

El intercambio de información es una obligación de ayuda administrativa mutua que se enmarca dentro del principio de colaboración administrativa, además, es una figura de uso común en el Derecho Internacional Público en los Tratados Internacionales. Es por ello, que su tratamiento se encuentra contenido en ambos Instrumentos Internacionales, aunque es preciso destacar que las disposiciones estipuladas en los Reglamentos europeos son más sustanciales y regulan de forma más detallada la materia.

Por su parte, en el CMISS el intercambio de información se encuentra establecido en el art. 20 formando parte del contenido obligacional del mismo. Este precepto es relevante para dar cumplimiento a los objetivos y a los principios inspiradores del CMISS, puesto que a través del intercambio de información es posible la coordinación de las diferentes legislaciones internacionales en materia de pensiones; con lo cual se garantiza la adquisición, conservación y el ejercicio de los derechos previsionales de las personas trabajadoras migrantes y sus familias.

Si bien, el intercambio de información consiste en una función administrativa tiene una enorme importancia para la operatividad y efectividad del Convenio. Constituyendo un elemento crucial para que las Autoridades competentes de los diferentes Estados Parte puedan comunicarse toda la información pertinente, y además, brindarse asistencia administrativa para lograr garantizar los derechos de todas las personas trabajadoras migrantes y sus familias; protegidos bajo los esquemas de seguridad social de los diferentes Estados iberoamericanos, y que les permita disfrutar de los beneficios generados con su trabajo en los países receptores.<sup>388</sup>

Para el buen funcionamiento y la aplicación del intercambio de información, es esencial tener claro el contenido de los anexos del AACMISS. A saber, el Anexo I que

---

<sup>388</sup> . Francisco Miguel Ortiz González-Conde, "Artículo 20: Intercambio de información," *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 241, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.21.

señala las Autoridades competentes que designa cada Estado Parte; el Anexo II que establece las Instituciones competentes; y, el Anexo III en donde se encuentran designados los Organismos de Enlace en cada uno de los Estados Parte del Convenio. En efecto, todos estos Organismos serán los que jueguen un rol preponderante en la interrelación e intercomunicación de la información para que los Estados se presten la más amplia colaboración administrativa.

En este sentido, el intercambio de información previsto por el art. 20 se caracteriza por ser de contenido múltiple y sentido bidireccional. De esta manera, se prescribe en el primer apartado la obligación de las Autoridades competentes de los Estados Parte de comunicarse la información relacionada con las medidas adoptadas para la efectiva aplicación del CMISS; así como las modificaciones de sus legislaciones internas que pudiesen afectar en la aplicación del Convenio.

En el segundo párrafo, se establece que las partes se prestaran sus buenos oficios y actuarán como si se tratase de aplicar sus propias legislaciones, siendo la asistencia administrativa gratuita por regla general. Conforme al principio de buena administración, el tercer apartado prescribe que las Instituciones competentes responderán a todas las peticiones en un plazo razonable y se comunicara a las personas interesadas la información necesaria ejercer sus derechos.

Finalmente, el apartado cuarto, indica a las personas interesadas la obligación de informar a las Instituciones del Estado competente y del Estado de residencia cualquier cambio que se produzca en su situación personal o familiar y que tuviese incidencia directa en el ejercicio de los derechos regulados en el CMISS. Esta obligación se relaciona con la establecida en el art. 24 del AACMISS, que establece el deber de los beneficiarios de notificar su nuevo domicilio cuando se trasladen a otro Estado.

Como se advierte a primera vista, si bien todas las obligaciones están descritas en un solo artículo que contempla el intercambio de información, se aprecia que su extensión es amplia, contemplando bastantes detalles que son susceptibles de mejoras.

Cabe hacer mención que España mantiene vigente múltiples convenios bilaterales en los que se contempla el intercambio de información a través de un artículo rubricado “ayuda administrativa entre Instituciones”. Empero, ninguno de ellos es homologable al contenido del precepto 20 del CMISS, dado que las disposiciones de los convenios bilaterales establecen, de manera general, el intercambio de información derivada de mecanismos de control, así como las previsiones para el reintegro de gastos y retención de prestaciones.

Sin embargo, se puede apreciar que el Convenio de España con Japón contempla en el art. 24 una colaboración administrativa más parecida con el CMISS al describirse que las Autoridades competentes tendrán que comunicarse tan pronto como sea posible toda la información sobre las modificaciones de su legislación y cualquier otro cambio que les afecte. Además de las obligaciones de las partes a prestarse asistencia mutua de carácter gratuito, de concluir acuerdos administrativos para la aplicación del convenio, y de designar los Organismos de Enlace para su aplicación.<sup>389</sup>

En cuanto a los Reglamentos europeos, se puede apreciar que el intercambio de información se encuentra regulado desde el Reglamento 1408/71, específicamente el art. 84 prescribía la cooperación entre las Autoridades competentes, estableciendo las obligaciones de información recíproca entre los Estados miembros. Además, se contemplaban normas que propendían a eliminar las barreras burocráticas y las dilaciones administrativas tanto en la gestión, liquidación o pago de las distintas prestaciones. Por ejemplo, se facilitaba la validez de los reconocimientos médicos realizados en un Estado distinto al competente, también el pago de las prestaciones por el Estado residencia aunque no sea el obligado, asimismo, la recaudación de cotizaciones en el territorio de un Estado que no sea el que las ingresa; a su vez, se establecía la validez y curso de las solicitudes y documentos presentados en un Estado distintos al competente para su tramitación.<sup>390</sup>

Por su parte, se encuentra similitud en la redacción del art. 20 del CMISS y el art. 76 del Reglamento 883/2004 que contempla la cooperación entre las Autoridades competentes para el intercambio de la información. Su parecido es indubitable, es más, todos los apartados del Convenio se encuentran prescritos en el Reglamento. Sin embargo, es preciso destacar que éste último abarca de manera más extensa y detallada las diferentes situaciones y las obligaciones de información recíproca entre Estados.

A su vez, el Reglamento 883/2004 incluye normas sobre protección de datos personales en el art. 77 regulando la trasmisión de datos de carácter personal, su almacenamiento, modificación y supresión. Además, de establecerse que se encuentran sujetos a las normas comunitarias en materia de protección de las personas físicas respecto al tratamiento y libre circulación de datos personales.

---

<sup>389</sup> . Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, “Seguridad social: Normativa”, Normativa, Gobierno de España, Consultado el 23 de noviembre de 2021, <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Normativa/123282?categoria1=2013&categoria2=3046#123282> . Algunos ejemplos son los Convenios bilaterales que mantiene vigentes España con los países de: Argentina (art. 21), Brasil (art. 31), Chile (art. 36), Ecuador (art. 26), Paraguay (art. 27), Ucrania (art. 19), Uruguay (art. 23), y Venezuela (art. 28).

<sup>390</sup> . Ortiz González-Conde, “Artículo 20”, 243.

Por su parte, el tratamiento de la información se encuentra regulado en el art. 78 del mismo cuerpo normativo, estipulándose el uso de las nuevas tecnologías de manera progresiva para el intercambio, acceso y tratamientos de los datos necesarios para la aplicación de los Reglamentos 883/2004 y 987/2009.

En tanto, existe una importante disposición en Reglamento 883/2004 que otorga financiación a las acciones informativas para los beneficiarios del Reglamento y a los intercambios de información entre los Estados. En efecto, el art. 79 dispone que la Comisión de las Comunidades Europeas podrá financiar todo o parte de las acciones tendientes a mejorar los intercambios de información entre las Autoridades y las instituciones de seguridad social de los Estados miembros, en particular el intercambio electrónico de datos. Asimismo, las acciones que proporcionen información a las personas que se les aplican estos Reglamentos sobre los derechos y obligaciones que de ellos emanan.

Del mismo modo, el Reglamento de Aplicación N.º 987/2009, contiene normas sobre cooperación e intercambio de datos en su Capítulo II (artículos 2 al 7). Específicamente se establece en el art. 2 que los intercambios de información se basaran en los principios de servicio público, eficacia, asistencia activa, servicio rápido y accesibilidad. Incluyendo la accesibilidad electrónica para personas discapacitadas y los adultos mayores. Además, se dispone que el intercambio de información entre las Instituciones se hará sin demora y que la comunicación entre los Estados miembros se efectuará directamente por las Instituciones o indirectamente por medio de los Organismos de Enlace.

Por último, y respecto al intercambio de información el art. 73 contempla la Comisión Técnica de Tratamiento de la Información, que está inserta dentro de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social y que se encarga de los servicios de tratamiento de la información.

En virtud del principio de reciprocidad es fundamental que los Estados se presten la más amplia colaboración administrativa. Para ello, el intercambio de información, la protección de datos personales, y el uso de plataformas tecnológicas se hacen imprescindibles para implementar una coordinación de los sistemas de seguridad social que faciliten el ejercicio de los derechos y obligaciones que emanan de ambos Instrumentos Internacionales. Es en función de esta interrelación e interconexión entre los Estados que se hace posible la efectividad y funcionamiento de estos Instrumentos, ya que sin esta colaboración administrativa el disfrute de las prestaciones sociales se tornaría complejo.

En este sentido, se vislumbra una gran diferencia entre el CMISS y los Reglamentos europeos, debido a que estos últimos se encuentran más maduros en estas materias, por ello, su contenido normativo está más desarrollado y con mayor acuciosidad.

En cambio, en el CMISS el intercambio de información solo se circunscribe a un artículo, que, si bien regula variadas situaciones, no es suficiente para normar toda esta materia. Como expresa Ortiz González- Conde, es positivo el esfuerzo realizado en el CMISS para dar respuestas a las exigencias del mundo del trabajo en Iberoamérica; aunque todo proceso burocrático es susceptible de mejorar, este artículo logra eliminar los obstáculos administrativos que se presentan en los mercados de trabajo ante la movilidad de la fuerza laboral en un mundo cada vez más globalizado.<sup>391</sup>

En tanto, es positivo que se haya incluido, es preciso contemplar una mayor extensión y detalle las obligaciones de información recíproca entre los Estados Parte del CMISS. Entendiendo que ellas son de vital importancia para la aplicación práctica y el ejercicio de los derechos que otorgan, tal como lo hacen los Reglamentos europeos.

Por otra parte, aunque en el AACMISS existan disposiciones generales en el Título I, que se dedican a regular la transmisión electrónica de documentos y formularios como lo es el art. 4; y el art. 5 referente a la protección de datos. Se echa de menos un conjunto de disposiciones que regulen de forma más profunda esta materia, ahondándose tanto en el intercambio de información como en la protección de datos y la implementación de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Es de público conocimiento que existen documentos o formularios unificados que se utilizan para la solicitud, tramitación y adquisición de las prestaciones del CMISS. También en el marco de este Convenio, existe el Sistema Iberoamericano de Transferencia Electrónica de Información (SIBERO), que es un sistema que facilita a las Instituciones gestoras de los sistemas de pensiones la realización de una transferencia electrónica de información a través de un intercambio fluido y seguro. SIBERO permite a las Instituciones la toma de decisiones respecto del reconocimiento o no, de las prestaciones de pensiones por invalidez, vejez, supervivencia; y de los accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

Sin embargo, estas medidas tienen una connotación insuficiente en comparación con los Reglamentos europeos. Especialmente en relación a las disposiciones que establece Reglamento de Aplicación N.º 987/2009, en el Capítulo II,

---

<sup>391</sup> . Ortiz González-Conde, “Artículo 20”, 248.

relativas a la cooperación y a los intercambios de datos (art. 2- 5), y a la normativa para el periodo transitorio para el intercambio electrónico de datos (art. 95).

En este sentido, conviene destacar la experiencia del sistema llamado Base Única de Seguridad Social del MERCOSUR (BUSS), mediante el cual se realizan las solicitudes de prestaciones por aplicación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR. A su turno, una de las novedades más significativas en los Reglamentos europeos fue la creación de la red de *Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI)*, cuya responsabilidad recae en la Comisión Europea y consiste en un sistema informático que permite el intercambio electrónico de información entre las Instituciones nacionales de seguridad social, y que tiene como objetivo simplificar y agilizar los proceso sobre las personas que ejercen su derecho a la libre circulación dentro de la UE.

Por consiguiente, se estima que la principal carencia y debilidad del CMISS es la implementación de las TIC para crear nuevas formas de comunicación a través de herramientas de carácter tecnológico y comunicacional. Esto con el fin de facilitar la emisión, acceso y tratamiento de la información.

En efecto, el intercambio de datos a través de las nuevas tecnologías permitirá a los Estados contar con flujo de información más eficiente, accesible, rápida y segura entre las Instituciones de seguridad social para la aplicación de las normas de coordinación. Con todo, se cree que este punto debe comenzar a mejorarse de manera sustancial, debido al altos índices de migración, el teletrabajo y el uso de tecnologías en el trabajo.

#### **5.4.4. Solicitudes y documentos**

Ambos cuerpos normativos internacionales contemplan dentro de sus mecanismos de cooperación administrativa disposiciones sobre la presentación de peticiones, solicitudes y otra documentación que se requiera para la tramitación y el ejercicio de los derechos y obligaciones que emanan tanto del CMISS como de los Reglamentos europeos.

El CMISS establece en el art. 21 numeral 1, que no será necesario para la presentación de dichos documentos y solicitudes la traducción oficial, visado o legalización de autoridades diplomáticas, consulares y de registro público; con el solo requisito que hayan sido tramitados con la intervención de una Autoridad o Institución competente u Organismo de Enlace de los Estados Parte. Del mismo modo, el numeral segundo, indica que la correspondencia entre los Estados Parte será redactada en cualquiera de los idiomas español o portugués.

Esta norma facilita en gran medida la celeridad del procedimiento para los solicitantes de las prestaciones económicas protegidas por el CMISS. El no requerir una traducción oficial de los documentos para los trámites internacionales evita las dilaciones que ello implica, pudiendo cualquier Estado realizar esta tarea tanto en español como en portugués. Teniendo en cuenta que los formularios para las solicitudes y comunicaciones del Convenio se encuentran redactados en ambos idiomas, labor que realiza el Comité Técnico Administrativo.

A su vez, la posibilidad que otorga la norma de no acudir a otras instancias para el visado o la legalización de los documentos. Aporta, además de la mencionada celeridad procesal, un ahorro económico debido a que estos tipos de trámites suelen ser costos y conllevan demoras. Añadiendo los costos personales que implican para el solicitante, por ejemplo, si no reside en una ciudad cercana a la sede diplomática o consular donde debe realizarlos.<sup>392</sup>

Es primordial complementar esta disposición -que dota de celeridad a los procesos administrativos- con el art. 28 del AACMISS que refuerza la seguridad del ejercicio de estos derechos mediante el control de la documentación presentada. De hecho, como plantean Vidal Amaral, Bortagaray Flangini y Bugeño Álvarez no es posible presentarse a las oficinas de un Estado Parte con la documentación expedida por otro Estado Parte. Será preciso que dicha documentación sea recibida por una de las Instituciones o Autoridades competentes o un Organismo de Enlace del Estado que las expidió, las cuales en virtud del art. 28 del ACCMISS comprobarán su autenticidad. Ergo, el envío de documentación de un Estado Parte a otro, implicará siempre la aceptación de ese documento por el Estado que lo recibió.<sup>393</sup>

El numeral tercero y final del art. 21, contiene una particularidad en relación a los efectos que producen las solicitudes y documentos presentados en cualquier Estado en donde el interesado acredite periodos de seguro, cotización o empleo, o tenga su residencia. Dado que su presentación surtirá efecto como si se hubiesen presentado ante las Autoridades o Instituciones del Estado competente. Para ello, será requisito que el mismo solicitante lo pida de manera expresa o se deduzca de la documentación presentada.

---

<sup>392</sup> . Djamil Tony Kahale Carrillo, "Artículo 21: Solicitudes y documentos," e-*Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 253, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.22.

<sup>393</sup> . Vidal Amaral, Bortagaray Flangini y Burgueño Álvarez, *VII Premio OISS: Estudio sobre el CMISS*, 88.



De la norma en comento, se colige la existencia del principio de reciprocidad de los Estados Parte, dado que es indiferente en qué Estado se recepcionen las solicitudes o los documentos, surtirán el mismo efecto que su presentación en el Estado Parte al que va dirigida la petición. Esta cuestión es bastante importante ya que facilita a los sujetos protegidos la adquisición, conservación o mantención de los derechos adquiridos o en curso de adquisición.

En efecto, algunas situaciones beneficiosas que se pueden mencionar son, por ejemplo, en caso de solicitar una prestación de pensión se liquidará desde la fecha de presentación de la solicitud, independiente del Estado en que se presente la documentación. A su vez, en caso de ejercer algún recurso de plazo, podrá darse cumplimiento en tiempo y forma, aunque no sea recepcionado en el lugar de aplicación del procedimiento, dado que su presentación tendrá la misma validez. A su turno, si se solicita una pensión sin manifestar la intención de realizar la totalización de los periodos de cotización acreditados en otro Estado Parte, pero el solicitante adjunta documentación de la que se deduce la existencia de periodos de seguro, cotización o empleo; en caso de optarse por la totalización de los periodos, el Estado competente deberá asignar como fecha cierta la de la solicitud realizada en el otro Estado.<sup>394</sup>

En cuanto a los idiomas oficiales en que la correspondencia, peticiones y demás solicitudes deban ser redactadas para la comunicación entre los Estados de ambos Instrumentos Internacionales. A simple vista se aprecia que son diferentes, dado que los países que conforman la Comunidad Iberoamericana son menos que los países que integran la UE; además, la multiplicidad de idiomas oficiales es también es diversa.

Si bien ambos textos contemplan como oficial el idioma que se habla en todos sus Estados integrantes, el círculo de Iberoamérica es más reducido considerando que en 20 de los 22 países se habla español y en los restantes portugués, en cambio, solo teniendo en cuenta los 27 Estados miembros la UE tienen 24 lenguas oficiales. Por tanto, se aprecia que los idiomas oficiales para la recepción de peticiones y otros documentos en los Reglamentos europeos son más amplios y diversos. Empero, esta diferencia se basa en el hecho de englobar una cantidad mayor de países con diferentes lenguas oficiales, cuestión que se debe a que el universo territorial de aplicación es disímil entre uno y otro Instrumento.

En este sentido se puede apreciar que, tanto las disposiciones del art. 21.2 y art. 34 del CMISS en relación al art. 76.7 del Reglamento 883/2004 aunque contienen una redacción distinta son similares, ya que contemplan que las Autoridades competentes

---

<sup>394</sup> . Vidal Amaral, Bortagaray Flangini y Burgueño Álvarez, *VII Premio OISS: Estudio sobre el CMISS*, 89.

de los Estados deben aceptar todas las solicitudes, peticiones y correspondencia que estén redactadas en cualquiera de los idiomas oficiales sin poder rechazarlas por no estar traducidas. Si bien los idiomas oficiales entre uno y otro Instrumento normativo varían de manera considerable, la esencia de la disposición es la misma, que el idioma no entorpezca las comunicaciones y peticiones para ejercer los derechos sociales.

En atención a que los beneficiados pueden ser personas de diferentes nacionalidades, pudiendo no ser oriundos de países iberoamericanos, sería una buena alternativa - que en el caso del CMISS que solo contempla dos idiomas-, los formularios, solicitudes y peticiones estuviesen disponibles en otros idiomas. Quizás es el momento de plantearse la posibilidad de dar cabida al idioma inglés, con la finalidad de hacer más amigable el acceso a las prestaciones de seguridad social que brinda el Instrumento; dotándolo con los caracteres de globalización, accesibilidad y modernidad, teniendo en consideración que es el idioma más hablado en el mundo por número total de hablantes y que es la primera o segunda lengua de millones de personas.

Paralelamente, en relación a las exenciones el art. 80 apartado 2 del Reglamento 883/2004, establece que todos los certificados y documentos necesarios para la aplicación del Reglamento quedan dispensados de la legalización por parte de las Autoridades diplomáticas y consulares. Esta disposición, a diferencia del art. 21 del CMISS, tiene una connotación más amplia y al estar redactado de forma abierta, su alcance es más extenso, al indicar que los certificados y los documentos de toda índole expedidos a cualquier efecto quedan dispensados de legalización por vía diplomática o consular.

Por su parte, el art. 81 del Reglamento es similar en contenido al art. 21.3 del CMISS, en atención a que contempla la misma regla de que las peticiones, declaraciones o recurso que sean presentados dentro de plazo ante una Autoridad competente serán admitidos en el Estado miembro competente, respetándose la fecha de presentación. Sin embargo, existen diferencias, por ejemplo, el Reglamento establece la obligatoriedad del primer Estado que recibe la solicitud de enviarla al Estado competente sin demora. Además, el CMISS establece como requisito para la efectividad de la norma que el interesado lo solicite expresamente o se deduzca de la documentación presentada la existencia de periodos cotizados; cuestión que el Reglamento no establece. A su vez, dicho Reglamento amplía el campo de aplicación al contemplar, además, de las solicitudes y documentos a los recursos, vale decir, que agrega a los Órganos Jurisdiccionales, ampliando su impacto.

Por último, si bien las disposiciones del Reglamento contienen mayor amplitud, en el CMISS se observa una mayor sistematización de los contenidos en cuanto a la presentación solicitudes y documentos. Puesto que se encuentran en un mismo

articulado todas las cuestiones; en cambio en los Reglamentos, estas materias se encuentran tratadas en diferentes artículos de manera un tanto desordenada.

Por consiguiente, sería favorable que estas materias se estipularan en preceptos que siguieran la misma estructura del CMISS, pero incorporando toda la amplitud de las disposiciones de los Reglamentos, con el objetivo de centralizar su regulación.

#### **5.4.4. Beneficios tributarios**

En cuanto a los beneficios tributarios, es preciso indicar que ambos Instrumentos Internacionales - Reglamentos de la UE y el CMISS- regulan las exenciones tributarias dentro de su normativa. En efecto, se advierte que las disposiciones contempladas en ambos gozan de caracteres semejantes o análogos.

Los mecanismos de cooperación administrativa en el CMISS finalizan con el art. 22, en el cual es posible apreciar que las reglas de homogeneidad entre los Estados Parte del CMISS también son extendidas a las exenciones o reducciones de impuestos, tributos, timbres y derechos judiciales o de registro. Estas reglas de homogeneidad encuentran un primer antecedente en el Convenio iberoamericano de seguridad social suscrito en la ciudad de Quito el 26 de enero de 1978. En el cual se establecía en el Título I dedicado a las disposiciones generales, específicamente en el art.5<sup>395</sup> que todos los actos, documentos, gestiones y escritos relativos a su aplicación, quedaban exentos del tributo de sellos, timbres o estampillas.

Según los términos empleados en esta norma, se puede colegir que se trataba de una disposición generalista en virtud de la ubicación geográfica que ocupaba el precepto respecto al Convenio. Por otra parte, la redacción empleada hace pensar que el espíritu del legislador era circunscribirla con carácter fundamental y excluyente solo a los actos que emanaran directamente de la puesta en marcha del Convenio y no para cada supuesto particular de su aplicación cotidiana.

---

<sup>395</sup> . Boletín Oficial del Estado (BOE) N.º 196, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Instrumento de ratificación de 16 de febrero de 1979 del convenio iberoamericano de seguridad social*, Publicado el 17 de agosto de 1982, España, Consultado el 28 de octubre de 2022, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1982-20915](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1982-20915) . Artículo 5: “Todos los actos, documentos, gestiones y escritos relativos a la aplicación de este Convenio, los Acuerdos Administrativos y demás instrumentos adicionales, quedan exentos del tributo de sellos, timbres o estampillas, como también de la obligación de visación o legalización por parte de las autoridades diplomáticas o consulares, bastando la certificación administrativa que se establezca en los respectivos Acuerdos Administrativos.

A contrario sensu, -si bien el contenido del actual art. 22 del CMISS es bastante similar al del Convenio de Quito- su ubicación es diferente debido a que no se encuentra en las disposiciones generales, sino que, en las normas particulares sobre mecanismos de cooperación administrativa. Por lo tanto, en este caso se deduce que su aplicación en concreto es más específica, englobando tanto las acciones que se pudieran derivar para el ejercicio de las acciones para el reconocimiento directo del CMISS, como para el ejercicio de cada una de las prestaciones por parte de las personas trabajadoras migrantes.<sup>396</sup>

Así pues, el art. 22 prescribe que cuando determinados documentos -que sean indispensables para realizar los trámites que exige el CMISS- se encuentren exentos de tributos o gocen de algún tipo de reducción impositiva; en caso de que sean necesarios para ser presentados en otro Estado, este beneficio se extenderá a la expedición de los documentos análogos exigidos por la legislación de cualquier otro Estado Parte. El carácter de homogeneidad que aplica esta norma tiene por objeto la igualdad de trato en los trámites a realizar para la aplicación del CMISS, eliminando cualquier obstáculo que impida o dificulte el acceso a las prestaciones por parte de los trabajadores migrantes, con independencia de su lugar de origen y del país en que prestaron sus servicios personales.

La inclusión de este precepto, según Hierro Hierro hace deducir que son varios los Estados en los que existen este tipo de tasas o impuestos para la expedición de documentos, en atención a lo cual, carece de razonabilidad que se fijen tasas o gravámenes para lucrar con el acceso a las prestaciones del sistema de seguridad social. A su vez, agrega que la aplicación de las reglas de igualdad y reciprocidad en materia impositiva prescritas en este artículo, engloban una transcendencia mayor a la esperada; toda vez, que permiten sostener que los Estados Parte aceptan cambiar su régimen tributario, traspasando el campo de la protección social para adentrarse al campo tributario, área de especial recelo de los Estados para ceder competencias ante cualquier organismo internacional.<sup>397</sup>

Por su parte, si bien resulta llamativo la sola inclusión de esta norma en el CMISS, se critica la ubicación escogida y la breve redacción de este artículo en el sentido que su transcendencia es mayúscula para escriturarse en un párrafo de solo 4 líneas ligero, superficial, hecho con poca meditación y profundidad al final del Título III. Título

---

<sup>396</sup> . Francisco Javier Hierro Hierro, "Artículo 22: Exenciones o reducciones de impuestos o tributos," *e-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 260, doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.23.

<sup>397</sup> . Hierro Hierro, "Artículo 22", 261-262.

que contempla varias cuestiones sobre los mecanismos de cooperación administrativa abordados de manera un tanto desordenada.

Además, existen algunas interrogantes sobre su aplicación en los casos concretos, por ejemplo, quién debe advertir sobre las exenciones o reducciones de impuestos ¿han de ser de oficio por los Estados Parte o a petición de los solicitantes?.

La opción más idónea correspondería a que los Estados Parte hicieran valer estos beneficios de oficio, fijando mecanismos que coordinen entre ellos el ejercicio de las exenciones o reducciones impositivas. En tanto la opción de trasladar esta responsabilidad a las personas trabajadoras migrantes, no resultaría óptima, racional, ni justa; toda vez que, se estaría cargando a las trabajadoras y los trabajadores con la obligación de conocer los sistemas tributarios de los diferentes Estados Parte. Lo cual carece de toda lógica y sería un rotundo fracaso, en vista de que un o una trabajadora podría quizás conocer una fracción la normativa de su país de origen o de algún país en donde ejerció sus labores, pero sería ilusorio pensar que dominará todos los sistemas que puedan confluir para el acceso a una prestación económica del CMISS. Por ende, no es válida la opción de hacer a la persona trabajadora responsable de ejercer estos beneficios tributarios, en razón a que se encuentra en notoria situación de desigualdad frente a los Estados Parte, además que sus efectos se verían extremadamente limitados.<sup>398</sup>

En este sentido Hierro Hierro, opina que debería realizarse a través de sistemas actualizados de comunicación e información que dispusieran de los datos correspondientes y precisos entre los diversos Estados sobre los beneficios tributarios, sin embargo, pese a ser lo deseable no sería factible esta posibilidad en el corto plazo. Aunque en España sería posible un sistema de estas características para fijar los protocolos necesarios de coordinación entre los Estados Parte, son muchas las diferencias que pueden encontrarse en otros sistemas de seguridad social de los demás países. Por ejemplo, existen procedimientos que no se encuentran completamente desarrollados, sistemas incompletos, carencias de datos, inexistencia de estadísticas, etc., lo cual hace descartar la posibilidad inmediata de su aplicación. Además, existen otros factores como la voluntad de los Estados Parte, los medios y recursos de los dispone cada país, la presión que pudieran ejercer los trabajadores migrantes, lo que haría llevaría a una aplicación muy dispar de esta medida.<sup>399</sup>

La posibilidad de extender los beneficios tributarios que pudieran existir en un Estado Parte a los demás firmantes del CMISS, contribuye notablemente a igualar las

---

<sup>398</sup> . Hierro Hierro, “Artículo 22”, 263-264.

<sup>399</sup> . Hierro Hierro, “Artículo 22”, 263-265.

condiciones de acceso a las prestaciones sociales para las personas trabajadoras migrantes que quieren utilizar este Instrumento Internacional. Aunque, al analizar la aplicación práctica de estos beneficios a los casos concretos, se vislumbra que su efectividad es muy escasa y poco factible en la realidad cotidiana. Por ejemplo, el escenario de solicitar el ejercicio de las exenciones o reducciones de impuestos, tasas, timbres, y derechos judiciales o de registro por parte de las y los trabajadores migrantes se torna complejo, debido a la carencia de un sistema integrado entre los Estados que coordine las exenciones o reducciones tributarias.

Por último, se puede apreciar que la redacción del art. 22 del CMISS es idéntica a la utilizada en el art. 80 número 1 del Reglamento 883/2004, es más, ambos artículos tienen el mismo epígrafe. Sin embargo, el art. 80 del Reglamento establece un numeral 2 que es inexistente en el CMISS, el cual dispone que todos los certificados y documentos necesarios para la aplicación del Reglamento quedan dispensados de la legalización por parte de las autoridades diplomáticas y consulares, cuestión que ya se ha analizado.

## **5.5. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS**

Para la debida coordinación de los ordenamientos jurídicos que imperan en los diferentes Estados, es primordial la creación de órganos especializados que sean capaces de resolver las cuestiones administrativas y de interpretación que se susciten en la aplicación efectiva de los Instrumentos Internacionales de coordinación. En este sentido, es importante destacar que ambos Instrumentos contemplan organismos especializados que tienen diferente nomenclatura, composición y funciones.

En los Reglamentos europeos se establecen dos órganos administrativos que son importantes para la aplicación efectiva de sus disposiciones, específicamente en el Título IV del Reglamento 883/2004, se regula a la Comisión Administrativa de coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Comité Consultivo de coordinación los sistemas de seguridad social.

Por otra parte, El CMISS en el Título IV contempla al Comité Técnico Administrativo, estableciendo su composición en el art. 23, y las funciones que desarrollará en el art. 24. Cabe hacer presente, que el Comité Técnico Administrativo es el órgano de mayor relevancia que regula el CMISS, pues es el responsable de asegurar su aplicación uniforme, resolver cuestiones administrativas y de interpretación, colaborar en la promoción y desarrollo de acciones encaminadas a la cooperación transfronteriza y fomentar el uso de nuevas tecnologías.

A su vez, las normas del CMISS son complementadas con el Título IV del ACCMISS que contempla disposiciones sobre el Comité Técnico Administrativo, así en el art. 30

regula las decisiones de interpretación del Convenio y del Acuerdo, y en el art. 31 indica la adopción de dichas decisiones.

En este orden de cosas, es preciso hacer presente que -si bien es cierto, que tanto el CMISS como su ACCMISS y los Reglamentos europeos contienen las disposiciones sustanciales para la coordinación de legislaciones nacionales- la aplicación real de las mismas es todo un desafío debido a que dependerá de las Administraciones de los países y de cómo las aplica cada nación.

En efecto, hay que considerar que cada Estado tiene Administraciones que gozan de particularidades diferentes, tanto en torno a su creación, composición, reglas de actuación, como en sus procedimientos. Es por ello, que resulta elemental la creación de estos organismos para que los objetivos prefijados en ambos Instrumentos Internacionales se cumplan, en atención a que serán las Administraciones nacionales las que cotidianamente pondrán en práctica las normas debiendo estar entre sí comunicadas y coordinadas.

#### **5.5.1. Comité Técnico Administrativo**

Particularmente el Comité Técnico Administrativo contemplado en el CMISS tiene una doble naturaleza. Por una parte, se puede apreciar por su regulación que es un órgano político que representa a los Estados Parte; pero por otra, se constituye también como un órgano especializado que tiene la labor de centralizar la aplicación del Convenio, de promover la colaboración entre los Estados y sus Instituciones de seguridad social a través de la investigación, el intercambio de información y de las experiencias con énfasis en el fomento de la utilización de nuevas tecnologías y modernización de los procedimientos.<sup>400</sup>

En atención a la composición del Comité establece el art. 23 numeral 1 que se encontrará integrado por un representante del Gobierno de cada uno de los Estados Parte, asistidos por consejeros técnicos cuando sea necesario. A su vez, el numeral 2 de la norma en comento señala que sus estatutos serán establecidos por sus miembros de común acuerdo, y que las decisiones sobre las cuestiones de interpretación serán adoptadas de conformidad a lo que establezca el AACMISS.

Por su parte, las normas del AACMISS vienen a complementar las ya descritas, indicando que el Comité Técnico Administrativo procederá a resolver las cuestiones

---

<sup>400</sup> . José Antonio Panizo Robles, "Artículo 23 y 24: Comité técnico administrativo," *e-Revista Internacional de la Protección Social* 2, núm. 1 (2017): 8, doi: 10.12795/e-RIPS.2017.i01.02.

administrativas o de interpretación que sean necesarias para la aplicación del CMISS o del ACCMISS, y que le sean sometidas por las Autoridades Competentes de los Estados Parte (art. 30). En efecto, la resolución de estas cuestiones administrativas o de interpretación adoptaran la forma de decisiones del Comité Técnico Administrativo.

En tanto, para la adopción de las decisiones el art. 31 dispone que se precisará la unanimidad de los miembros, sin embargo, podrán ser adoptadas por mayoría absoluta (mitad más uno); y en tales casos, los Estados Parte que no aprueben dichas decisiones podrán efectuar reservas.

A este órgano se le encomienda un catálogo de funciones esenciales con el objetivo que el CMISS puede aplicarse en la práctica diaria, sin que sea obstaculizado por las diferencias que existan en las Administraciones nacionales de los distintos países que deben coordinarse. Panizo Robles<sup>401</sup> realiza una clasificación de estas funciones diferenciando las que son de contenido específico y las que se regulan de forma genérica.

Las primeras se encuentran recogidas en algún artículo del CMISS o de su ACCMISS, como lo son, por ejemplo, la ampliación de forma bilateral de la lista de actividades sujetas a las reglas especiales sobre legislación aplicable contenidas en el art. 10.b del CMISS; o la del art. 3 del ACCMIS, sobre la aprobación de los modelos de documentos y formularios de enlace necesarios para la aplicación del Convenio y del Acuerdo, entre otras.

Por su parte, las competencias o funciones genéricas están establecidas en el art. 24. Dentro de las cuales se le encomienda: posibilitar la aplicación uniforme del Convenio fomentando el intercambio de experiencia y de las mejores prácticas administrativas; resolver las cuestiones administrativas o de interpretación que se deriven del CMISS o del AACMISS; promover y desarrollar la colaboración entre los Estados Parte especialmente para facilitar las acciones de cooperación transfronterizas en el ámbito de la coordinación de los sistemas de seguridad social. Asimismo, se le encarga fomentar el uso de las nuevas tecnologías, la modernización de los procedimientos para el intercambio de información y la adaptación a los intercambios electrónicos del flujo de informaciones entre las Instituciones competentes, entre otras.

---

<sup>401</sup> . Panizo Robles, “Artículo 23 y 24”, 11-12.



A la fecha, se han celebrado 11 reuniones del Comité Técnico Administrativo desde el año 2012 al 2020, sus estatutos fueron aprobados en la primera reunión, celebrada en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el día 07 de marzo de 2012.<sup>402</sup>

En virtud, del art. 5 de dichos estatutos se le otorga la facultad al Comité Técnico Administrativo de crear Comisiones para el tratamiento de cuestiones que por su especialización así lo requieran, y para ello se han designado tres Comisiones. A saber, la Comisión Informática, Comisión Jurídica y Comisión de Gestión.

Estas Comisiones fueron adoptadas por la decisión del Comité Técnico Administrativo en su IV reunión, celebrada en Tarija (Bolivia), los días 7 y 8 de noviembre de 2013, y sus reuniones ordinarias son realizadas una vez al año en los distintos Estados Parte, se han celebrado 5 reuniones desde el año 2014 al 2019.

### **5.5.2. Comisión Administrativa y el Comité Consultivo de coordinación de los sistemas de Seguridad Social**

Por su parte y en relación a los Reglamentos comunitarios, es preciso destacar que el Título IV del Reglamento 883/2044 regula dos órganos administrativos, a saber, la Comisión Administrativa de coordinación de los sistemas de seguridad social y el Comité Consultivo de coordinación los sistemas de seguridad Social.

En la especie, el art. 71 regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Administrativa de coordinación de los sistemas de seguridad social. La cual se encuentra vinculada a la Comisión Europea y está integrada por un representante del Gobierno de cada uno de los Estados miembros, asistido, cuando sea necesario, por consejeros técnicos. Además, se establece que en las sesiones de la Comisión Administrativa participará un representante de la Comisión Europea con carácter consultivo.

Las funciones que se le encargarán a la Comisión Administrativa se describen en el art. 72 destacándose entre otras: las tareas de resolver todas las cuestiones administrativas o de interpretación derivadas de los Reglamentos; facilitar la aplicación uniforme del Derecho comunitario fomentando el intercambio de experiencias de las mejores prácticas; promover y desarrollar la colaboración entre los Estados miembros y sus Instituciones en materia de seguridad social, resolver las situaciones específicas de determinadas categorías de persona, facilitar la cooperación transfronteriza; fomentar

---

<sup>402</sup> . Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), “Estatutos del comité técnico administrativo del CMISS”, Comité Técnico Administrativo: Convenio Multilateral Iberoamericano, OISS, Consultado el 22 de diciembre de 2021, <https://oiss.org/estatutos-del-comite-tecnico/> .

en todo lo posible el uso de las nuevas tecnologías para facilitar la libre circulación de personas, en particular mediante la modernización de los procedimientos necesarios para la intercomunicación de información y la adaptación a los intercambios electrónicos del flujo de información entre las Instituciones; y, presentar a la Comisión Europea propuestas en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social para mejorar y modernizar el acervo comunitario, entre otras.

Dentro de la Comisión Administrativa, se instituyen dos Comisiones bajo su amparo, las cuales son, la Comisión Técnica de Tratamiento de la Información, y la Comisión de Cuentas.

La primera se describe en el art. 73, y es la responsable de proponer a la Comisión Administrativa las normas para la gestión de los servicios de tratamiento de la información, elaborar informes y emitir dictámenes. Además, se encargará, entre otras funciones, de la gestión de los proyectos piloto comunitarios que utilicen los servicios de tratamiento de la información y, para la parte comunitaria, de sistemas operativos que utilicen servicios de tratamiento de la información. Sin perjuicio, de ello será la Comisión Administrativa quién establecerá su composición y los métodos de trabajo.

La segunda Comisión que se crea es la Comisión de Cuentas, que al igual que en la anterior será la Comisión Administrativa la que determinará su composición y métodos de trabajo. Sin perjuicio de ello, se deja establecido en el art. 74 que la Comisión de Cuentas se encargará de comprobar el método de determinación y de cálculo de los costes medios anuales presentados por los Estados miembros. Asimismo, reunir los datos pertinentes y proceder a los cálculos para determinar el estado anual de los créditos correspondiente a cada Estado miembro; e informar periódicamente y dirigir sugerencias a la Comisión Administrativa sobre los aspectos financieros de la aplicación del Reglamento.

El segundo órgano que se crea en el Título IV, es el Comité Consultivo de coordinación de los sistemas de seguridad social, compuesto para cada uno de los Estados miembros de tres representantes (Gobierno, Organizaciones Sindicales, Organizaciones Empresariales). Este Comité estará presidido por un representante de la Comisión Europea y será el mismo quién establecerá su reglamento interno. Además, estará facultado para examinar las cuestiones generales o de principio y los problemas que plantee la aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social, en particular con respecto a determinadas categorías de personas. Igualmente, podrá emitir dictámenes destinados a la Comisión Administrativa y propuestas para la revisión de las disposiciones.

### 5.5.3. Algunas reflexiones en torno al CMISS y los Reglamentos europeos

Ergo, se aprecia que ambos Instrumentos Internacionales contemplan órganos exclusivos para la aplicación fáctica de dichos Instrumentos en cada país de manera coordinada. Órganos técnicos y especializados que se encargarán, ente otros, de resolver las cuestiones administrativas y de interpretación que se susciten en la aplicación de las normas de coordinación; además de contribuir a la aplicación de ellos, fomentando buenas prácticas administrativas y el uso de tecnologías, entre otros.

En este orden de ideas, en ambos cuerpos normativos se distingue la constitución de estos órganos cualificados. Así pues, el CMISS crea al Comité Técnico Administrativo con sus tres Comisiones (Informativa, Jurídica y de Gestión), y el Reglamento 883/2004 instituye la Comisión Administrativa de coordinación de los sistemas de seguridad social con sus dos Comisiones (Tratamiento de la Información y de Cuentas) y el Comité Consultivo de coordinación de los sistemas de seguridad social.

En la especie, se aprecian fuertes similitudes entre las tareas o funciones del Comité Técnico Administrativo (art. 24 del CMISS) con la Comisión Administrativa de coordinación de los sistemas de seguridad social (art. 72 del Reglamento 883/2004).

Como se observa, en el caso de UE al existir una Comunidad institucionalizada con una estructura política, jurídica y económica en contraposición a la Comunidad Iberoamericana, que solo tiene vida en virtud de la voluntariedad de las partes, el alcance de la regulación normativa de los Reglamentos es más amplio que el CMISS y más efectivo.

Por consiguiente, la comparación de estas dos Instituciones resulta muy dispar en atención a que el CMISS está muy distante de llegar a ser como la Comisión Administrativa de coordinación de los sistemas de seguridad social. Entendiendo que ésta a su vez, se encuentra vinculada a la Comisión Europea, además de contar con el apoyo del Comité Consultivo de los sistemas de seguridad social del art. 75 para examinar las cuestiones generales o de principio y los problemas que plantee la aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de coordinación de sistemas de seguridad social. Por ello, se detecta y se identifica que los organismos establecidos por los Reglamentos europeos superan con creces al órgano que establece el CMISS, tanto en su composición como en su funcionamiento.

Desde este punto, a diferencia de lo que sucede con otros organismos técnicos creados para la puesta en marcha de Instrumentos Internacionales de seguridad social –como, por ejemplo, el Comité de Coordinación de los sistemas de seguridad social en el marco de la UE, el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

en el ámbito de la OIT, o el Comité Europeo de Derechos Sociales respecto del Consejo de Europa— el Comité Técnico Administrativo del CMISS no tiene una estructura fija. Es más, según el art. 4 de sus estatutos será la sede del Comité el Estado Parte que ostente la presidencia, la cual se ejerce por periodos anuales en orden alfabético rotatorio.

Otra diferencia es el desequilibrio o la desigualdad que se percibe a nivel presupuestario, toda vez que el Comité no dispone de un presupuesto económico para sus gastos de funcionamiento, teniendo estos gastos que ser sufragados por el Estado Parte que asuma la presidencia de dicho órgano. Lo mismo ocurre con las reuniones del Comité, ya que según lo prescrito en el art. 12 de sus estatutos los gastos de traslado y las estancias de los miembros titulares y suplentes, así como los de los consejeros técnicos que puedan integrar parte de las delegaciones nacionales, se financiarán en cada una de sus reuniones de conformidad con su legislación por las Instituciones de los Estados Parte a los que representan tales miembros o los asesores.<sup>403</sup>

Sobre este particular, se puede expresar que resulta criticable el hecho que el Comité Técnico Administrativo del CMISS carezca de un patrimonio económico propio para su funcionamiento y la debida autonomía que esto otorga, puesto que sin ello es difícil configurar un órgano especializado y profesional. En efecto, gozar de una independencia económica es vital para el buen funcionamiento del Comité, más aún, cuando la situación de los países iberoamericanos es heterogénea respecto a sus economías y recursos financieros. Por consiguiente, para algunos Estados puede ser accesible asumir los gastos de movilización y traslado de sus miembros y asesores técnicos, empero para otros, la disposición de estos recursos financieros puede ser inaccesible. Hecho que producirá desventajas tanto en el funcionamiento del Comité (si dicho país ostenta la Presidencia) como en la representación del Estado, debido a no poder enviar a sus asesores técnicos para participar de las sesiones.

A este respecto, cobra relevancia la constitución de un fondo de recursos económicos propios para el funcionamiento del Comité, en el cual podrían aportar los países miembros del Convenio y algún Organismo Internacional. A su vez, podría incorporarse que la mayoría reuniones se hicieran de forma telemática para reducir los gastos de este ítem. De modo que, se intente gastar los recursos económicos en automatizar los procedimientos y los sistemas de información, pues esta medida aportará a la homogenización y coordinación que se necesita entre los Estados Parte.

Finalmente, hay que tomar en consideración que estos organismos son esenciales para que el Instrumento se aplique de manera uniforme en los Estados y se cumpla con la finalidad de coordinar las legislaciones nacionales a través del principio

---

<sup>403</sup> . Panizo Robles, “Artículo 23 y 24”, 11.

de la colaboración administrativa. Es por ello, que se estima que en este punto se debería fortalecer al Comité del CMISS.

**PARTE III:**

**FUTURO DE LA COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL**

**CAPÍTULO 6:**  
**PROPUESTAS PARA OTORGAR CONTINUIDAD A LOS DERECHOS DE SEGURIDAD  
SOCIAL DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS**

## 6.1. Introducción

En el presente capítulo se abordará el futuro de la coordinación de los sistemas de seguridad social, entre los diferentes Estados de las regiones de la UE e Iberoamérica, y a su vez, se generarán algunas propuestas para contribuir con la continuidad de los derechos de las personas trabajadoras migrantes, y los miembros de su familia desde una perspectiva universal e integrativa.

Conforme al trabajo realizado en los capítulos anteriores y para conseguir este objetivo, se llevará a cabo un ejercicio reflexivo que comprenderá tres niveles de estudio en relación con la normativa vigente. Para ello se desarrollarán diferentes propuestas legales que serán construidas en base a criterios seleccionados, en conjunto con la descripción de sus beneficios.

En el primer nivel este ejercicio reflexivo se realizará atendiendo a una ley interna del ordenamiento jurídico chileno -específicamente la Ley N.º 18.156, publicada el día 25 de agosto del año 1982, que establece la exención o devolución de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros, y a las empresas que los contraten bajo ciertos requisitos- la cual ha sido desarrollada en el capítulo 2. En este apartado, se expondrán los problemas que suscita la aplicación de esta normativa acorde a la realidad nacional y posteriormente, se presentarán algunos criterios con la finalidad de mantener este cuerpo legal vigente mediante la incorporación de modificaciones a sus disposiciones que se indican.

El segundo nivel que se analizará corresponderá a los convenios internacionales bilaterales de seguridad vigentes en Chile. Para ello, se comenzará caracterizando los mecanismos jurídicos bilaterales de manera general, para seguidamente, desde la copiosa y fructífera implementación del enfoque bilateral en la región de LATAM (específicamente sobre los 27 convenios vigentes en Chile examinados en el capítulo 3) desarrollar un ejercicio de estandarización señalando un parámetro común para poder unificar los convenios existentes en Chile.

En un tercer nivel se abordará el enfoque regional o multilateral de los mecanismos jurídicos para la continuidad de las prestaciones de seguridad social, mediante la coordinación de ellas. Primeramente, se estudiará esta perspectiva basada en Instrumentos Internacionales regionales para contrarrestar sus ventajas y desventajas en la protección social de las personas trabajadoras migrantes y sus familias.

Una vez, caracterizado este enfoque, y desde la base de los instrumentos analizados en los capítulos 4 y 5 – vale decir, los Reglamentos europeos y el CMISS- se mantendrá la opinión de que ambos son fundamentales en sus zonas geográficas de



aplicación. Sin perjuicio de lo anterior, se darán a conocer las problemáticas de esta perspectiva regional; en relación con su agotamiento y falta de efectividad para el resguardo de los derechos sociales, cuando la persona trabajadora migrante realiza periodos de cotización en diversos países que no sean pertenecientes a la UE o que no hayan suscrito el CMISS.

Finalmente, se examinará el futuro de la coordinación de los sistemas de seguridad social en la UE e Iberoamérica, evidenciando los desafíos que quedan pendientes. Asimismo, se expondrán algunas propuestas que se manejan doctrinariamente a nivel internacional, en virtud de las cuales se planteará una alternativa de solución universal, completa e integral.

## 6.2. PROPUESTAS DE MEJORA PARA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO: LEY DE TRABAJADORES TÉCNICOS EXTRANJEROS

A continuación y conforme al estudio realizado en el capítulo 2, se expondrán las problemáticas que suscita la aplicación de esta normativa acorde a la realidad nacional y seguidamente se realizará una propuesta de modificación a la Ley N.º 18.156, que establece la exención o devolución de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros, y a las empresas que los contraten bajo ciertos requisitos.

Una vez analizada la Ley N.º 18.156 que rige la situación de los trabajadores migrantes que tienen la condición de técnicos extranjeros, teniendo en consideración que, dentro de la legislación chilena este es un caso que representa una medida de exención en el marco de los convenios bilaterales de seguridad social; se advierte la posibilidad de examinar en un ejercicio reflexivo, con base en la disciplina de la Sociología Jurídica<sup>404</sup> cuáles son las causas y los efectos que ha tenido la aplicación de esta normativa en el dominio nacional.

Todo ello en atención a renovar la disposición o el orden actual y también en avanzar hacia la oportunidad de generar medidas que permitan, por un lado, garantizar y, por otro lado, perfeccionar las prestaciones de seguridad social en el marco de la migración laboral y el respectivo derecho por la protección y el bienestar, tanto a nivel individual de cada uno de los trabajadores, como del colectivo o las zonas de destino de la que ellos buscan formar parte.

La revisión del campo de observación de esta ley podría posibilitar la réplica de prácticas que finalmente terminen por respaldar su utilidad. Sin embargo, no se ha de dejar de connotar que el surgimiento de esta norma se alza mediante una imposición, dado el marcado carácter del régimen político de la época.

Desde la perspectiva de la interrelación que existe entre los ámbitos del Derecho y la sociedad, la promulgación de esta norma se manifiesta como una medida de control que tiene como finalidad atraer personal calificado, para contrarrestar las consecuencias negativas de la grave crisis económica presente en Chile y toda la región de LATAM. Acontecimiento que probablemente era muy complejo de enfrentar, si se consideraban solo los recursos que había disponibles dentro de la esfera nacional; pues en aquel entonces, en el plano educacional las cifras revelaban un bajo nivel de escolaridad de la

---

<sup>404</sup> . En este aspecto se han considerado de referencia a los siguientes autores: El Barón de Montesquieu con *El espíritu de las leyes*, editado en Montevideo el año 1993; Max Weber con *Economía y sociedad*, editado por el Fondo de Cultura Económica (FCE) en 2021; Émile Durkheim con *La división del trabajo social*, vol. 39, 1987; Renato Treves y Manuel Atienza con *La sociología del derecho: orígenes, investigaciones y problemas*, año 1988; y, Ramón Soriano con *Sociología del Derecho*, año 1997.

población local, situación a la que también se sumó el registro de la salida masiva de personas profesionales como consecuencia del contexto político, social y económico de este periodo en particular.

Para afrontar dicho ciclo económico y estimular el crecimiento monetario al interior de las arcas nacionales, se inició la implementación de una serie de medidas que estaban directamente dirigidas a la liberalización de la economía. Este hecho tuvo una repercusión directa sobre el incentivo de flujos de capitales, tanto en materia de mercancías como de tránsito de individuos. Sin embargo, esta forma de accionar también conlleva a que el rol que ocupa el Estado se reduzca a su intervención más mínima, lo cual con el paso del tiempo, ha dejado un impacto negativo en la producción y ejecución de medidas de seguridad social<sup>405</sup> afectando de esta manera la protección efectiva de los derechos adquiridos por las y los trabajadores, lo que a su vez ha suscitado diversas asimetrías, las que al ser normadas ocasionan mecanismos o instrumentos que ahondan en la desigualdad ya presente.

Un efecto de la aplicación de esta normativa en la legislación chilena es que se produce una vulneración al principio de igualdad de trato y no discriminación, lo cual es un derecho humano fundamental.

Ello debido a que un grupo de trabajadores que experimentan la idéntica condición de migrantes, puestos frente a la misma situación eventual -de querer retornar a su país de origen; o bien tener la necesidad de trasladarse a vivir a un nuevo país, y aspirar a llevarse los fondos previsionales que hubo de acumular en Chile-, solo podrían llegar a obtener este dinero aquellos sujetos que, en su ingreso al país acreditaron estudios superiores o de especialización, a quienes mediante esta ley se les denomina cómo técnicos.

Aquellas personas que no certificaran su nivel de conocimientos, o que derechamente no contaran con estudios profesionales, no disponen de cobertura por intermedio de esta ley.

En materia de cifras, el Comité de Expertos en Estadísticas Laborales en su tercera sesión, realizada durante septiembre del año 2021,<sup>406</sup> determinó que en el

---

<sup>405</sup> . Stephanie Cabello Cano y Roberto Castillo Cruz, “Seguridad social para personas migrantes en América Latina y el Caribe”, en Seguridad Social Para el Bienestar: Documento de trabajo 3, ed. por José Antonio Hernández Sánchez (Conferencia Interamericana de Seguridad Social, s. f.), pág. 13, <https://ciss-bienestar.org/2022/03/30/seguridad-social-para-personas-migrantes-en-america-latina-y-el-caribe/>.

<sup>406</sup> . Instituto Nacional de Estadísticas (INE), “Comité de Expertos en Estadísticas Laborales: 3ra sesión”, Ocupación y desocupación: Comités y notas técnicas, INE, Publicado en septiembre de 2021, <https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/comites-y-notas->

trimestre móvil que comprende los meses de mayo a julio del mismo año, del total de las trabajadoras y trabajadores extranjeros ocupados formalmente en Chile solo el 47% poseen educación superior.

Ergo, si en un caso hipotético o eventual, el conjunto real de personas extranjeras manifestara la intención de solicitar la portabilidad de sus ahorros previsionales, solo una determinada segmentación de ellos podría acceder a concretar esta petición, dejando a una amplia porción de este grupo humano, sin siquiera la posibilidad de reclamar el capital que le pertenece para cubrir sus necesidades de vejez. Cabe subrayar que esta situación se encuentra en estricta oposición al espíritu a los dictámenes de la normativa internacional.

Conviene enfatizar en que la idea acerca de la desaplicación a la restricción del derecho de propiedad sobre los fondos de pensión para aquellas personas trabajadores migrantes que vuelvan a su país, incluidos hombres y mujeres considerados como no técnicos para esta ley, no se transforma en sí en una solución que asegure indubitadamente la protección de su riesgo de vejez. A consecuencia de que, al recuperar en plenitud el ejercicio del derecho de propiedad sobre dichos fondos, no habrá una total certeza en que estas prestaciones vayan a ser directamente destinadas a la protección del riesgo social que le dio origen. Sin embargo, es indudable que parece mucho menos razonable el hecho de permitir que tales caudales permanezcan en el patrimonio de las AFP, sin llegar a implementar un mecanismo que conceda la devolución del dinero que concierne al trabajador, una vez terminada su vida activa.

El fenómeno de la movilidad humana ha estado y estará presente en la esfera de la sociedad, la libertad de movimiento está garantizada en el art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>407</sup> y el principal motivo que manifiestan las personas para migrar de sus zonas de origen, es la búsqueda de mejores condiciones de vida por medio del ingreso a mercados más grandes, con mayor disposición de fuerza de trabajo y más alta remuneración.<sup>408</sup> Cifras del portal de datos sobre migración confirman que casi el 90% de este movimiento se da por motivación laboral.

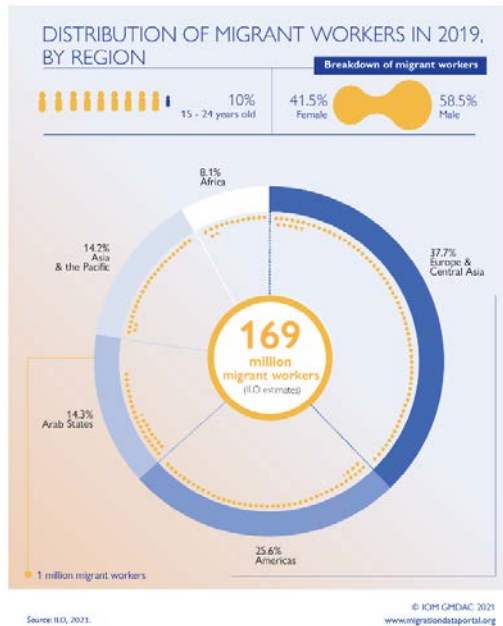
---

tecnicas/2021/comit%C3%A9-t%C3%A9cnico-de-expertos-estad%C3%ADsticas-laborales-(septiembre-2021).pdf?sfvrsn=baed409f\_4 .

<sup>407</sup> . Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Adoptada y proclamada el 10 de diciembre de 1948, Resolución 217 A (III), París, Consultado el 18 de abril de 2023, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> . Artículo 13: “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

<sup>408</sup> . Cabello Cano y Castillo Cruz, “Seguridad social para personas migrantes en América Latina y el Caribe”, 18.

Imagen 8: Distribución de trabajadoras y trabajadores migrantes en 2019 por región.



Fuente: Portal de datos sobre migración, última actualización el 18 de febrero de 2022.<sup>409</sup>

A pesar de ello, a lo largo de la historia se ha visto cómo los diversos Estados han designado medidas tendientes a desincentivar la migración, lo cual erróneamente y con el paso del tiempo, ha empezado a desencadenar mayores problemas para las naciones que se han transformado en países de destino; pues, se han elevado los niveles de pobreza, ha aumentado la desprotección y la marginación de las personas de los espacios de convivencia.

Por consiguiente, para las y los trabajadores migrantes el acceso a una mejor remuneración no implica necesariamente alcanzar mejores condiciones laborales, hecho que los deja abiertamente excluidos de los regímenes de seguridad social, puesto que la garantía de este derecho en sí suele estar asociado al desempeño de un trabajo formal.

En retrospectiva, la naturaleza jurídica del Derecho del trabajo se cimenta sobre el reconocimiento de intereses colectivos o de grupos sociales, procurando garantizar condiciones mínimas de subsistencia, perfeccionando las condiciones económicas, sociales y culturales de todas aquellas personas que viven en sociedad. Sin embargo, en las últimas décadas se ha visto cómo ha ido cambiando lo que históricamente se reconoció era lo establecido, en cuanto a la comprensión de las relaciones laborales, tal es el caso del uso masivo de plataformas digitales como forma de empleo.

<sup>409</sup> . Portal de datos sobre migración, “Distribution of migrant workers in 2019 by región”, Tipos de migración: Migración laboral, Global Migration Data Analysis Centre, Actualizado el 18 de febrero de 2022, <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/migracion-laboral> .

La incorporación de las nuevas tecnologías de la comunicación al campo del trabajo, ha expandido la afiliación de un mayor número de personas a la ejecución de diversas actividades, lo cual les va a permitir ir cubriendo alguna de sus necesidades humanas. No obstante, al ser funciones que no se encuentran reguladas jurídicamente carecen de protección y de la seguridad mínima que se espera, acentuando la falta de cobertura frente a las contingencias sociales.

El conceder los derechos a seguros y beneficios sociales se encuentra asociado a la regularización de la situación migratoria, y también al ejercicio de un empleo formal; dos ámbitos que sin duda en esta materia representan un gran desafío para los países de recepción, tal como lo es el caso de Chile. Sin embargo, para las personas trabajadoras migrantes que han cumplido con todas las indicaciones legales, de igual forma se presentan vacíos que vulneran la garantía de sus derechos fundamentales, como, por ejemplo, la falta de mecanismos que acuerden la portabilidad y/o el traspaso o transferencia de sus fondos de pensiones.

Coyunturas en el ciclo vital de las personas como la vejez, las enfermedades o los problemas de invalidez, generan estados de fragilidad o de necesidad en el ámbito de la salud necesarios de atender, razón por lo cual, parece esencial dirigir el foco de atención hacia los años posteriores al periodo laboral activo de las y los trabajadores migrantes.

Debido a que el descuido en la regulación sobre la seguridad social en los periodos de movilidad de las y los trabajadores genera una falta de continuidad en sus prestaciones previsionales, lo cual impacta de forma negativa en el cálculo para la obtención de su futura pensión al momento del retiro, óbice a que, a pesar de cumplir con la cantidad de años trabajados, el tiempo cotizado en una nación puede no ser reconocido en el país en que la persona inicie la tramitación de su jubilación. La falta de homologación en el tiempo cotizado para acceder a esta prestación ocasiona la reducción del capital a recibir, lo que a su vez implica la pérdida de ese dinero ahorrado por el desempeño de su labor.

Por lo anterior, y debido a que el actual fenómeno migratorio laboral en un contexto de globalización requiere de una respuesta jurídica satisfactoria y actualizada que proteja los riesgos de seguridad social lejos de todo acto discriminatorio, es que se prevé fortalecer los marcos jurídicos que estén presentes en esta materia. Desde el punto de vista de Arellano Ortiz, el convivir con población extranjera conlleva a que las

sociedades se cuestionen acerca de, si el régimen jurídico que se aplica esta conforme al estándar o los parámetros que en los tiempos actuales se debe entregar.<sup>410</sup>

Dada la existencia de la ley de extranjeros y en virtud de los fundamentos expuestos, desde la posición de esta autora se estima que esta normativa debiese ser derogada. En razón a que reviste caracteres discriminatorio contrario al propósito internacional, además de no otorgar a los ahorros previsionales un efectivo resguardo para las futuras pensiones de todos los trabajadores, pues carece de procedimientos igualitarios que brinden equidad a las personas.

No obstante, si los legisladores determinan que debe seguir aplicándose esta ley, se proponen las siguientes consideraciones para su modificación legislativa con carácter de urgente, con el objetivo de intentar subsanar las injusticias o asimetrías que provoca.

### **6.2.1. Propuestas de mejora para avanzar en la normativa interna en materia de exención y devolución de cotizaciones previsionales para las y los trabajadores migrantes**

Con el objetivo de facilitar la lectura de las propuestas, se han dispuesto conforme a criterios seleccionados diferentes tópicos, que se expondrán a continuación.

#### **6.2.1.1. Campo de aplicación subjetivo de la ley**

En este aspecto, se plantea el imperativo de pasar de una categoría específica de protección a una más general, cambiando la cobertura fijada de solo trabajadores extranjeros técnicos, al concepto pleno de trabajadores extranjeros; quitándoles en consecuencia la condición restrictiva ceñida a la especialización o el nivel educacional de los involucrados.

Jurídicamente se extendería el campo de aplicación subjetivo o personal de la ley, es decir, se ampliaría su garantía con el propósito de reconocer a un mayor número de sujetos de derecho. De esta manera se uniforma el tratamiento hacia las personas que conforman este colectivo, incorporando así el principio de igualdad de trato.

---

<sup>410</sup> . Pablo Arellano Ortiz, “Los trabajadores migrantes en Chile hoy: Hacia un enfoque complejo basado en Derechos. A modo de introducción”, en *Migración y Trabajo: Miradas desde el derecho nacional e internacional*, ed. por Pablo Arellano Ortíz (Santiago de Chile: Editorial Librotecnia, 2018), 15.

### 6.2.1.2. Evolucionar la ley de acuerdo a los cambios que surgen en el mercado del trabajo

Un estudio de caso realizado en Chile acerca del trabajo en las plataformas *web* o aplicaciones móviles, constató que existe una fuerte presencia de personas migrantes, desempeñándose como transportistas o repartidores en este nuevo tipo de economía, representando esta forma de producción su principal fuente de ingresos, hecho que también se encuentra asociado a su situación migratoria irregular.<sup>411</sup>

Esta descripción demuestra dos características del mercado laboral actual, por un lado, se encuentra la flexibilidad, y por otro lado, está el estado de precarización al que se ven enfrentados continuamente los trabajadores más vulnerables, es decir, aquellas personas de origen extranjero que ingresan al país en busca de mejores oportunidades económicas.

El Derecho del trabajo es un derecho realista, por lo mismo, se requiere evolucionar la ley de extranjeros transformándola y adaptándola a las nuevas condiciones presentes, integrando a todos los actores involucrados.

La posibilidad de abrir una oportunidad de retiro de los fondos previsionales, para hombres y mujeres trabajadores migrantes que finalizan su labor en un país determinado, con el objetivo de traspasarlos a una nueva cartera o caudal de ahorro destinado a la cobertura de su futura pensión de vejez. Podría transformarse en una solución, para subsanar el estado de desprotección en el que se encuentran las personas de origen extranjero en el ámbito laboral, una vez culminada su etapa activa.

Además, esta misma regulación podría cambiar la percepción y motivación de los propios trabajadores y trabajadoras, para acceder a otras ofertas en empleos formales en sus respectivos países de destino, lo cual también les brinda otras coberturas en materia de seguridad social.

Cabe destacar que sin importar si la situación migratoria es regular o irregular, la mayoría de las y los trabajadores migrantes se encuentran ocupados al interior de la economía informal, tal como lo demuestran las cifras mostradas en el capítulo 1. Por tal motivo, es beneficioso que la ley se vaya adaptando a las nuevas formas de empleo, evolucionando con el mercado del trabajo.

---

<sup>411</sup> . Pablo Morris, *Trabajo en plataformas en Chile y desafíos para el trabajo decente: Situación actual y lineamientos para diseñar políticas públicas dirigidas al sector*, Documentos de proyectos (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 2021), 17.



### **6.2.1.3. Principios rectores del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

Uno de los mayores desafíos en cuanto al desarrollo del empleo y el futuro del trabajo, es el actual estado en el que se encuentra; puesto que, empiezan a desdibujarse los roles y las fronteras entre lo físico, lo digital y lo biológico, volviéndose cada vez los límites más difusos. La automatización presente tanto en entidades públicas como privadas, el uso de los algoritmos, la inteligencia artificial, el almacenamiento y la extracción de grandes volúmenes de datos ponen en riesgo el futuro del desempeño humano.

En este sentido, es importante fundamentar la ley bajo los principios del Derecho del trabajo y de la seguridad social, para que la ley no quede obsoleta con el pasar de los años. Para ello, es importante considerar la autonomía del Derecho del trabajo y las nuevas formas de empleo emergente en la industria 4.0.

La falta de regulación que comprenda a todos los actores de la sociedad podría amplificar los desequilibrios, ocasionando solo una diversidad de riesgos futuros para la convivencia y avance de la humanidad. Por tal razón, la función del Derecho y los principios del trabajo adquieren cada vez más relevancia, para hacer de las nuevas tecnologías una herramienta de uso que apoye el desafío de otorgar mayor protección social para el desarrollo humano.

### **6.2.1.4. Finalidad previsional de la ley**

Es imperativo que la ley contemple la finalidad previsional como requisito para que opere la devolución de los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual a las y los afiliados.

Con tal motivo, se deberá agregar a la normativa un procedimiento para el traspaso de los fondos hacia el régimen de seguridad social de destino. Para ello, será necesario regular mecanismos que respalden que tales fondos de pensiones serán enterados en la Institución previsional de país de destino.

Lo cual debe ser comprobado mediante certificados emitidos por la Institución de destino a la de origen. Además de verificarse la transacción por el Banco Central de una Institución pagadora a la otra, a través de los procedimientos que se establezcan.

El control de las transferencias interbancarias y el depósito del dinero en las cuentas de jubilación del afiliado o afiliada será de cargo de la Institución de origen en lo referente al envío de dinero. De cargo de la Institución de destino, será la obligación de certificar el recibo del capital y gestionar su inclusión en la cuenta de la persona

afiliada, otorgándole siempre una información actualizada de su procedimiento y certificado de ello.

Garantizar que el retiro de los fondos de pensiones tenga como destino la protección de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en los países de destino, es un hecho fundamental para contribuir a la continuidad de las prestaciones de seguridad social de los trabajadores migrantes, y de esta manera resguardarlos de forma íntegra y completa independiente del país en que laboren o residan.

En contraposición a la actual ley que no protege el propósito previsional de las pensiones, se proponen buenas prácticas con la finalidad de que los legisladores puedan seguir estas directrices u orientaciones, de modo que, al regular este procedimiento se resguarde que los fondos previsionales sean -en el país de destino- utilizados para ese mismo fin.

En este contexto, es importante que el procedimiento sea establecido en la misma ley y que sean las entidades gubernamentales las encargadas del traspaso del dinero; no el afiliado o afiliada de manera personal como es en la actualidad. Esto contribuirá a la generación de ahorros para las futuras pensiones y evitará las mermas o reducciones en el cálculo de las pensiones.

De esta forma no solo se protege a la persona migrante y a los miembros de su familia, sino que también se da cumplimiento a los estándares internacionales en esta materia. Con todo, estas medidas también contribuirán a generar mecanismos de cooperación entre las Instituciones de los diferentes países y a prestarse la más amplia colaboración y ayuda mutua, en beneficio de la exportación de las prestaciones y la protección de los derechos de seguridad social adquiridos y en vías de adquisición.

#### **6.2.1.5. Entidad fiscalizadora y pagadora**

La información de esta ley es nula y sus procedimientos son engorrosos, en virtud de que la fiscalización y regulación está encargada a la SP. Empero los beneficios son otorgados por la AFP en que el o la beneficiaria este afiliado o afiliada, institución que tramita las solicitudes y tiene la facultad de decidir si las acepta o rechaza, además de ser la entidad pagadora del beneficio.

En este sentido se propone que el procedimiento de solicitud de los beneficios que establece esta ley se realice ante SP, organismo estatal y autónomo; relevando la actual función de las AFP, las cuales solo serán las encargas de informar, administrar y gestionar los fondos de pensión hasta su entrega.

A su vez, se plantea que se unifiquen los procedimientos de solicitud de beneficios que se encuentran en diferentes circulares de distintos organismos que han sido analizadas en el capítulo 2. Con tal efecto, se postula prescribir en la misma ley de manera sistematizada en diferentes artículos el procedimiento para la solicitud de los beneficios, así como los requisitos y plazos para su otorgación.

El beneficio de realizar esta medida es propende a fortalecer la institucionalidad de la SP, otorgando un mayor control y regulación a los procedimientos de exención y de devolución de los fondos previsionales que establece esta ley. En este sentido, se unifica la supervigilancia de la ley en un solo órgano que es la SP y se releva de esta función a las AFP.

Del mismo modo, la unificación y sistematización del procedimiento de solicitud de estos beneficios, otorgará certeza jurídica, información oportuna a las personas afiliadas, a las instituciones y a todos los actores involucrados.

#### **6.2.1.6. Procedimiento de reclamación y solución de controversias**

Continuando con lo expresado anteriormente, además de normar el procedimiento para el otorgamiento del beneficio, es menester que se regule en la misma ley el mecanismo para la reclamación o aclaración de la solicitud.

Para ello y siguiendo la línea investigativa, se plantea la creación de un recurso administrativo ante la SP en el cual se pueda reclamar sobre la decisión del otorgamiento del beneficio. La resolución de este reclamo podría ser de competencia del superior jerárquico de este organismo, con posibilidad de presentar pruebas y nuevos antecedentes.

La resolución del superior jerárquico tendría el carácter de decisión definitiva en instancia administrativa, pudiendo judicializarse a través de los Tribunales de Justicia contemplados en el ordenamiento jurídico nacional.

El reclamo sobre la decisión afirmativa o denegatoria de las solicitudes de los beneficios no estaba contemplado en la antigua ley. Con esta incorporación, se contribuye al derecho de defensa de las personas y la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, resguardado por la Constitución Política de la República de Chile en su art. 19 núm. 3.<sup>412</sup> Además, con esta presentación se logra otorgar certeza jurídica garantizando así un procedimiento racional y justo.

---

<sup>412</sup> . Decreto N.º 100, Artículo 19, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile*, Publicado el 22 de septiembre de 2005, Chile, Consultado el 18 de abril de 2023, <https://bcn.cl/2f6sk> .

Para la ejecución de esta propuesta será necesario que la SP establezca este recurso y fije su procedimiento, lo cual aportará a la incertidumbre que existe hoy en día sobre dónde reclamar estos derechos.

Al no existir mecanismos, algunas personas como se ha analizado en el capítulo 2, han interpuesto recursos de protección ante las Ilustrísimas Cortes de Apelaciones<sup>413</sup> competentes, fundamentados en la privación, perturbación o amenaza de su derecho a la seguridad social<sup>414</sup> y el derecho de propiedad<sup>415</sup> privada, con el objetivo de -mediante su interposición- lograr el restablecimiento del imperio del Derecho.

Sin embargo, este procedimiento que no es el más idóneo en este caso, por ello, se postula la alternativa de iniciar un procedimiento administrativo previo con la posibilidad de revisión por un superior jerárquico. Dejando de todas formas, la instancia de recurrir antes los Tribunales de Justicia del país.

#### **6.2.1.7. Digitalización**

Al implementar que los procedimientos de esta ley sean de cargo de la SP, se facilita esta propuesta. Toda vez que dicho organismo se caracteriza por tener gran parte de sus trámites digitalizados y permitir realizar requerimientos en línea, así como la atención presencial, por correo electrónico y vía video llamada.

Por lo cual, al realizar el cambio propuesto en el criterio de “entidad fiscalizadora y pagadora”, se plantea la incorporación de esta ley a la plataforma *web* y a los registros de la Superintendencia. Para el cumplimiento de este objetivo, se estima que sería una buena alternativa, contemplar un apartado en su página *web* dedicado completamente a esta ley, en donde se pueda encontrar:

1. La ley, de fácil descarga.
2. Explicación administrativa del procedimiento, por vídeo y audio con documentos de comprensión adaptada a lenguaje de señas, y material descargable en braille.

---

<sup>413</sup> . Decreto N.º 100, Artículo 20, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile*, Publicado el 22 de septiembre de 2005, Chile, Consultado el 18 de abril de 2023, <https://bcn.cl/2f6sk> .

<sup>414</sup> . Decreto N.º 100, Artículo 19. Número 18.

<sup>415</sup> . Decreto N.º 100, Artículo 19. Número 24.

3. Los formularios para solicitar la exención y la devolución de las cotizaciones.
4. La posibilidad de realizar el trámite presencial y online de presentación de solicitudes, con la sesión de cada afiliado o afiliada y con la posibilidad de ir informándose del estado de su solicitud.
5. Posibilidad de realizar la reclamación administrativa en los mismos términos anteriores.
6. Demás buenas prácticas que surjan en la aplicación del procedimiento.

La posibilidad de ingresar y realizar trámites, procedimientos y gestiones de manera *online* brinda mayor accesibilidad a la ciudadanía para regularizar las diversas situaciones que los atañen.

En este sentido, la digitalización y el acceso a la información también contribuyen a la colaboración y la transparencia de los procesos. Es preciso tener en consideración, según lo analizado en el capítulo 1, que en Chile existe un amplio desconocimiento en relación con el funcionamiento de las AFP y del sistema de pensiones en general; brecha de información que se acrecienta en la población extranjera.

Por lo mismo sería deseable que, además de disponer los trámites de manera *online*, la información propuesta y las solicitudes aplicadas puedan ser redactadas en diferentes idiomas, entiendo que el sujeto de esta ley es personal no nacional, formado en otra cultura.

Con todo, sería destacable para la inclusión laboral de todas las personas, que este material informativo estuviese disponible a través de diferentes medios audiovisuales, en distintos idiomas y traducido también a lenguaje de señas, con descarga disponible en sistema braille.

#### **6.2.1.8. Estadística e información abierta**

Con el objetivo de fiscalizar el uso de esta ley y la efectividad de su reforma, en atención a las propuestas que se han indicado, será preciso contar con estadísticas actualizadas sobre el uso de los beneficios otorgados por esta ley.

A su vez, es esencial que se proporcionen los datos y que la información este siempre disponible en libre acceso para todo el público en general. Asimismo, es transcendental que esta información se utilice para la continua mejora de los

procedimientos y los diferentes análisis que las Instituciones puedan realizar para la efectividad de la aplicación de esta normativa.

Para ello se propone que la SP en su página *web* de estadísticas, contemple esta regulación, como una más de las temáticas que ya mantiene.

El contar con estadísticas e información actual disponible sobre la utilización de esta ley, como: tipo de solicitudes, nacionalidad, monto de las transferencias, tipo de AFP, tiempos de respuestas, solicitudes aceptadas, solicitudes denegadas, motivos de denegación, reclamos interpuestos, etc. Contribuye con la ley de transparencia en los procedimientos de los organismos públicos.

Implementar también un sistema de seguimiento que entregue información en línea actualizada sobre el retiro realizado, incorporando fecha y monto del capital de la pensión y el traspaso o traslado del dinero a otra cuenta de ahorro de seguridad social, confirmada para cubrir su pensión futura, es una gran herramienta.

Este proceso coadyuva a mantener una estadística de los datos con fines de investigación para mejorar procedimientos y detectar a tiempo posibles fallos o dilaciones en la manera de otorgar los beneficios.

A su vez, dar acceso a esta ley de manera clara, cumple con los principios de integridad y transparencia en la información, además de contribuir con el quehacer público conteniendo indicadores de cumplimiento.

### **6.3. MECANISMOS BILATERALES PARA LA COORDINACIÓN DE LAS CONTINGENCIAS DE SEGURIDAD SOCIAL: SITUACIÓN EN LATAM**

Los países de LATAM durante largos años se han caracterizado por la suscripción, implementación y aplicación de convenios bilaterales, para resguardar los derechos fundamentales de seguridad social de las y los trabajadores migrantes y sus familias. Actualmente son múltiples los tratados internacionales que se encuentran ratificados y en aplicación, constituyéndose así en el mecanismo jurídico preponderante dentro de la región, motivo por el cual, se les ha calificado como los instrumentos jurídicos idóneos para la regulación y coordinación de las prestaciones de seguridad social, entre los países que se encuentran comprometidos.

Según la Doctrina y la OIT, se entiende por convenio bilateral de seguridad social:

*“un acuerdo de seguridad social que coordina los esquemas de seguridad social de dos o más países para así poder superar, sobre la base de la reciprocidad, las barreras*

*que puedan de otra manera evitar que los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias de recibir prestaciones de los sistemas de cualquiera de los países en los cuales ha trabajado”*.<sup>416</sup>

Estos pactos internacionales -en su generalidad- han sido denominados convenios de seguridad social por los diferentes Estados, y han sido fundamentados con el propósito de regular las contingencias sociales, que pueden sufrir las personas trabajadoras al prestar servicios en diferentes países. Sin embargo, aunque en un principio su intención era abarcar la regulación de varias ramas de la seguridad social, en los hechos esto no ha sido posible, puesto que en la realidad solo regulan temas determinados en materias previsionales para las personas que hayan trabajado en más de un país, permitiéndole a los trabajadores acceder a los diferentes tipos de pensiones, evitando la doble cotización y propendiendo a la coordinación entre los distintos ordenamientos jurídicos, manteniendo la autonomía de cada Estado y armonizando sus disposiciones.<sup>417</sup>

Por tal razón, se sostiene que la aplicación de estos tratados es doblemente restringida, encontrándose con limitaciones tanto en el campo material como en el personal. En atención a que, el primero de ellos no se condice con el principio básico de integridad que fundamenta a la seguridad social ya que solo se han protegido algunos riesgos sociales, tal es el caso de las pensiones o jubilaciones de vejez, de invalidez, sobrevivencia y algunas prestaciones de salud en general para personas inactivas o jubiladas. Paralelamente, su campo de aplicación personal también es acotado, considerando que solo rige para dos Estados, restricción que obedece a la característica general de todos los convenios bilaterales.

En consecuencia, este mecanismo bilateral conlleva a diferentes contrariedades, en virtud de que estos pactos internacionales carecen de uniformidad en su estructura y sistematización. Por ende, cada instrumento tiene un contenido particular que varía por cada país, lo cual nos aleja de los principios de certeza jurídica. Por tal motivo, habrá que estar a cada convenio en particular para examinar o conocer el nivel de protección social que resguardan sus normas, cuestión que no es sencilla de identificar en la práctica.

---

<sup>416</sup> . Kenichi Hirose, Miloš Nikač y Edward Tamagno, *Social security for migrant workers: A right-based approach* (Budapest: International Labour Organization ILO, 2011), 19, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms\\_168796.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_168796.pdf) .

<sup>417</sup> . Álvaro Vidal Bermúdez, *Acuerdos bilaterales de seguridad social con España y Chile: Diagnóstico, implementación y propuestas de mejora para futuros convenios* (Lima, Perú: Organización Internacional para las Migraciones OIM, 2015).

Asimismo, la aplicación no uniforme de estos tratados internacionales puede suscitar escenarios en que las y los trabajadores migrantes, y los miembros de sus familias, se vean perjudicados o mermados en sus derechos. A modo de ejemplo, en los casos en que el Estado de destino mantiene un sistema o un régimen de seguridad social menos protector que el Estado de origen, en cuya ocurrencia se presentarán lagunas legales que no lograrán otorgar continuidad a sus derechos sociales.

Ello trae como consecuencia que la aplicación efectiva de estos convenios no sea uniforme, pudiendo generarse situaciones en las cuales no se logre el resguardo y protección establecido para este grupo humano. En atención a lo cual se producirá una vulneración en sus derechos fundamentales, especialmente los previsionales dado que este aspecto es la materia más regulada por intermedio de estos pactos internacionales.

La protección social de las y los trabajadores migrantes, se verá aún más precarizada en los países que no han suscrito pactos internacionales en esta materia. Dado que no será posible la mantención o continuidad de los derechos sociales adquiridos, o en vías de adquisición, toda vez que este procedimiento no se encontraría regulado al no existir un mecanismo jurídico que coordine las legislaciones nacionales entre los Estados.

Tal contexto es un tanto complejo de subsanar, debido a que la suscripción de pactos internacionales depende exclusivamente de la voluntariedad de los Estados y las relaciones de reciprocidad que existan entre ellos. Este hecho resulta preocupante, puesto que la seguridad social de las personas trabajadoras migrantes y los miembros de sus familias no debiese depender de factores subjetivos fluctuantes; sino que se debería orientar a una protección universal, independiente del país en que se encuentre laborando la persona. En atención a que se está en presencia de derechos fundamentales de toda persona humana, los que debiesen ser resguardados conjuntamente por los Estados y la sociedad.

En consecuencia, se observa que la creación de convenios bilaterales como mecanismos jurídicos para la regulación de la coordinación de los sistemas de seguridad social entre los países de LATAM, se ha transformado en un procedimiento útil, visto que la existencia de estos pactos es copiosa.

En este aspecto, cabe destacar el análisis que se ha realizado a los 27 convenios internacionales de seguridad social vigentes en Chile en el capítulo 3. Pues, a través de este estudio conceptual con aplicación de estadística descriptiva, se ha podido apreciar cómo ha sido el funcionamiento de estos Instrumentos Internacionales en los últimos 11 años aproximadamente, los que son utilizados día a día para coordinar las prestaciones de seguridad social entre dos Estados.



Sin perjuicio de ello, y a pesar de ser abundantes en la región latinoamericana, también se ha llegado a evidenciar que no han tenido la efectividad anhelada. A consecuencia de que, la suscripción de los mencionados convenios bilaterales por los países de LATAM ha sido insuficiente para resguardar las contingencias sociales que pueden padecer las y los trabajadores migrantes y sus familias, al prestar servicios laborales en dos o más Estados.

A este respecto, es preciso subrayar que se detectan vacíos legales que impiden otorgar continuidad a las prestaciones, en razón de lo cual, no se logra otorgar una seguridad social íntegra y continua durante el trascurso del tiempo. En tanto, es preciso señalar que la ratificación de estos pactos internacionales ha presentado un espacio temporal bastante dilatado, peculiaridad que podría estar incidiendo en que no se haya obtenido la eficacia esperada.

En definitiva y dado lo anterior, se puede inferir que el enfoque basado en la bilateralidad como mecanismo de protección de los derechos sociales, ha quedado obsoleto ante la complejidad del actual escenario político y las características del fenómeno migratorio; cuyas pautas se alejan de los conceptos clásicos de estabilidad y fijeza, dejando entrever que las tendencias actuales de desplazamientos no responden a las pautas tradicionales.

### **6.3.1. Propuestas para uniformar los convenios bilaterales de seguridad social**

En conclusión, a través del análisis realizado en esta investigación se puede determinar que el mecanismo jurídico basado en los convenios bilaterales internacionales de seguridad social, no es el instrumento jurídico idóneo en la protección de los derechos sociales de los trabajadores migrantes. Por lo cual, se propone la necesidad de utilizar, crear o adoptar otros instrumentos jurídicos para el resguardo de la continuidad de los derechos de seguridad social.

A pesar de esta situación, la realidad en LATAM es que los convenios de seguridad social son abundantes y diariamente utilizados para regular las relaciones sociolaborales. Cabe tener presente que cada tratado bilateral es diferente, si bien algunos países tienen pactos internacionales similares, cada convenio goza de contenidos peculiares y características particulares, lo cual trae como consecuencia que la aplicación efectiva de ellos no sea uniforme. Por consiguiente, surge la imperante necesidad de uniformarlos con el objetivo de otorgar certeza jurídica y cumplir con los principios básicos de la seguridad social.

### **6.3.2 Directrices de estandarización para uniformar los convenios bilaterales de seguridad social**

Frente a la carencia de uniformidad de los convenios bilaterales en vigor en LATAM, a continuación, se presenta un ejercicio de corrección o rectificación en el cual se describen los criterios básicos o determinantes que se deben tener en consideración para la uniformización de las garantías; tanto para los futuros convenios bilaterales que se suscriban, como para arreglar, modificar o evolucionar los pactos que actualmente se encuentran vigentes mediante un acuerdo modificadorio.

Para su ejecución se propone una sistematización y estructura, conforme a los siguientes criterios:

#### **6.3.2.1 Disposiciones generales**

Primeramente y en consideración a que los sistemas de seguridad social son diferentes en cada Estado será necesario establecer un catálogo de conceptos, que, una vez revisados los 27 convenios de seguridad vigentes en Chile, se estima al menos deberían ser los siguientes:

1. Partes contratantes.
2. Territorio.
3. Legislación.
4. Nacional.
5. Empleo.
6. Pensión.
7. Trabajador.
8. Periodos de seguro.
9. Autoridad competente.
10. Organismo de Enlace.

11. Familiar beneficiario.

12. Prestaciones.

Además, es preciso considerar establecer una disposición residual, en atención a que cualquier otro concepto tendrá el significado que le atribuya la legislación que se aplique.

La realización de esta propuesta otorgará certeza jurídica para entender los conceptos básicos mediante los cuales, se implementarán y aplicarán los convenios de seguridad social.

### **6.3.2.2. Campo de aplicación material u objetivo**

En este apartado es importante indicar las ramas de la seguridad social que se cubrirán por cada Estado, puesto que los niveles de protección de ambas partes contratantes pueden ser diferentes.

Es preciso ser minucioso y detallado con las contingencias sociales a cubrir, además de señalar si sólo serán prestaciones económicas o se incluirán aquellas dotadas en especie y en servicio.

Es importante, que la cobertura de las prestaciones sociales se haga de la manera más integra para que proteja o resguarde el riesgo social, de forma cabal, incluyendo la recuperación e integración al puesto de trabajo. Se hace hincapié en que todas las prestaciones otorgadas sean suficientes para atender el estado de necesidad en que se encuentra la persona, y a la vez, tenga la capacidad de solucionarlo.

En este sentido, es necesario para los procedimientos del convenio tener claridad sobre las prestaciones sociales que serán resguardadas por el convenio y su tipo. Dado que, con ello, se dará cumplimiento al principio de integridad o suficiencia de la seguridad social.

Finalmente, la idea es tender al principio de universalidad objetiva, para que la seguridad social cubra todas las contingencias sociales. Debiendo estar cubiertos y reglamentados por el ordenamiento jurídico todos los hechos causantes de un estado de necesidad que deba ser protegido por medidas de seguridad social.

### 6.3.2.3. Campo de aplicación personal o subjetivo

Es crucial determinar los sujetos a quiénes se les aplicará el convenio, para ello se propone:

1. Respecto al titular: se insta a utilizar el concepto de persona, no circunscribiéndolo a nacional.
2. Otros beneficiarios: es imperativo que la norma prescriba detalladamente a quiénes, además del titular, se considerarán como beneficiarios.

Asimismo, es importante que no solo se proteja a trabajadores nacionales que hayan estado sometidos a la legislación de uno o ambos de los Estados contratantes, sino que es necesario incluir a refugiados, apátridas, exiliados, asilados, nacionales de terceros Estados, etc.

Por lo mismo, es importante empezar a hablar de que los sujetos que tengan derecho a prestaciones de seguridad social serán las personas. En virtud de que son derechos fundamentales, se insta a proteger a la persona sin importar su calidad de nacional o extranjero, ni tampoco su situación legal.

En este orden de ideas, al implementar el término persona se estaría en concordancia con la obligación de respetar los derechos, prescrita el art. 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>418</sup> además, de cumplir con el principio de universalidad en su faz subjetiva, entendiendo que tienen derecho a protección todas las personas, sin distinción alguna.

### 6.3.2.4. Principios de coordinación

En atención que estos instrumentos harán posible la coordinación de dos legislaciones, es importante que se dejen establecidos y prescritos ciertos principios mínimos, tales son:

1. Igualdad de trato.
2. Unicidad de legislación (*lex locis laboris*).

---

<sup>418</sup> . Organización de los Estados Americanos (OEA), Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, Suscrita el 22 de noviembre de 1969, San José de Costa Rica, Consultada el 21 de marzo de 2023, [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm) .

3. Totalización de periodos de cotización o seguro.
4. Exportación y conservación de prestaciones de seguridad social.
5. Cooperación administrativa entre las instituciones.

La escrituración de estos principios es determinante, puesto que son los fundamentos que orientarán la aplicación de este convenio y ayudarán en la solución de los problemas que suscite su aplicación e interpretación.

Es trascendental declarar estos principios y, sin embargo, se detecta que ninguno de los convenios analizados los prescribe de manera omnicompreensiva. En este sentido, se estima que no es necesario que cada principio se establezca en preceptos particulares – como lo hace la gran mayoría de convenios-; sino que una buena práctica de sistematización pudiera ser incorporarlos todos en un articulado denominado “principios rectores”.

La importancia de declarar y prescribir en el texto del convenio estos principios, es afirmada en palabras de Gumucio Rivas: *“En lo que atañe a la seguridad social, la coordinación de legislaciones para atender a los problemas de los migrantes supone la aceptación de los principios e instrumentos tradicionales que generalmente orientan los convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social y que han sido recogidos en los convenios de la OIT”*.<sup>419</sup>

#### **6.3.2.5. Disposiciones sobre legislación aplicable**

En cuanto a la legislación aplicable, es necesario establecer dos situaciones. La primera es prescribir una regla general que será concordante con el principio de unicidad de legislación aplicable, en cuyo caso se estará sujeto a la legislación del Estado contratante del territorio en que se ejerza la actividad laboral (*lex locis laboris*).

Segundo, es preciso establecer excepciones o reglas especiales para determinados colectivos de trabajadores, tales como:

1. Trabajador dependiente o por cuenta ajena que sea enviado por su empleador a realizar trabajo de carácter temporal al territorio del otro Estado: quedará

---

<sup>419</sup> . Juan Sebastián Gumucio Rivas, “Chile en el Mercosur: armonización de sistemas de Seguridad Social,” *Revista Laboral Chilena* 7, núm. 1 (1997): 59.

sometido a la legislación del primer Estado (origen) con un plazo de 3 años con posibilidad a prórroga por 2 años.

2. Establecer un plazo para los trabajadores independientes o por cuenta propia que ejerzan normalmente su actividad en el Estado de origen, y que pase a realizar un trabajo en el territorio del otro Estado: continuará sometido a la legislación de seguridad social del Estado de origen por 3 años con prórroga por 2 años más que otorgará la autoridad competente mediante procedimiento ágil.
3. Funcionario público enviado por un Estado contratante al otro: continuará sometido a la legislación del primer Estado sin límite de tiempo, aunque será necesario revisar si situación cada 5 años para evitar arbitrariedades por la administración de la que depende.
4. Miembros del personal de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares: se registrarán de acuerdo a las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 18 de abril de 1961 y sobre Relaciones Consulares, de 24 de abril de 1963, sin perjuicio de lo dispuesto a continuación en el punto 5 y 6.
5. El personal administrativo y técnico y los miembros del personal de servicio de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de cada uno de los Estados Contratantes que sean nacionales del Estado acreditante: tendrán la posibilidad de optar por la aplicación de la legislación de seguridad social que prefieran entre ambos Estados, siempre que no tengan la calidad de funcionarios públicos. (punto 3).  
La elección de la legislación a aplicar deberá ejercerse dentro de los 2 meses siguientes a la iniciación del trabajo, o si ya estuviese trabajando desde la entrada en vigencia del presente convenio.
6. El personal al servicio privado y exclusivo de los miembros de las Misiones Diplomáticas u Oficinas Consulares, que sean nacionales del Estado acreditante: se registrarán por el punto 5, tendrán el mismo derecho de opción regulado en el apartado anterior.
7. Personas enviadas en Misiones de Cooperación desde un Estado contratante al territorio del otro: quedarán sometidas a la legislación del país que las envía, salvo que los acuerdos de cooperación dispongan otra cosa.
8. El personal itinerante al servicio de empresas de transporte aéreo que desempeñen su actividad en el territorio de ambos Estados contratantes: estará

sujeto a la legislación del Estado en cuyo territorio tenga la empresa su sede principal.

9. El trabajador por cuenta ajena (dependiente) que ejerza su actividad a bordo de un buque estará sometido a la legislación del Estado cuyo pabellón enarbole el buque. No obstante, lo anterior, cuando el trabajador sea remunerado por esa actividad por una empresa o una persona que tenga su domicilio en el territorio de la otra parte, deberá quedar sometido a la legislación de esta última parte, si reside en su territorio. La empresa o persona que pague la retribución será considerada como empleador para la aplicación de dicha legislación.

Los trabajadores nacionales de una parte y con residencia en la misma que presten servicios en una empresa pesquera mixta constituida en la otra parte y en un buque abanderado en esa parte, se considerarán pertenecientes a la empresa participante del país del que son nacionales y en el que residen y, por tanto, quedarán sujetos a la seguridad social de esa parte, debiendo, la citada empresa, asumir sus obligaciones como empleador.

10. Los trabajadores empleados en tareas de carga, descarga, reparación de buques y en servicios de vigilancia en el puerto: estarán sometidos a la legislación del Estado contratante a cuyo territorio pertenezca el puerto.

Habida consideración, que no se pueden circunscribir todos los supuestos o categorías de trabajadores, y con el objetivo que la disposición no quede en desuso, se debe establecer un numeral amplio que de la facultad a la autoridad competente de analizar la situación y determinar la aplicación de la legislación más favorable para las personas trabajadoras.

Se propone una norma de este estilo:

*“A petición del trabajador o del empleador y de oficio, las Autoridades Competentes de ambos Estados contratantes podrán, de común acuerdo, en interés de determinados trabajadores o categorías de trabajadores, modificar las reglas especiales o excepciones previstas en los números o apartados anteriormente descritos”*

El beneficio de establecer las medidas indicadas, es unificar las situaciones especiales para todos los Estados de forma parecida, con el objetivo que los trabajadores y las trabajadoras no vean restringidos o mermados sus derechos por el hecho de migrar, otorgando continuidad a las prestaciones de seguridad social.

Dado que, conocer de forma previa la legislación de seguridad social que se les aplicará a las personas trabajadoras, mediante una regla general que contempla

excepciones o situaciones particulares, otorga certeza jurídica y claridad para los sujetos y organismos intervinientes.

Por consiguiente, se propone de manera específica:

1. Propender hacia la incorporación de todos los trabajadores, sean dependientes (por cuenta ajena) o independientes también llamados por cuenta propia.
2. Otorgar nuevos plazos que establezcan límites y revisión de las situaciones especiales con miras a resguardar los derechos de los trabajadores.
3. Establecer procedimientos para las excepciones con formularios claros y de ágil procedimiento, que serán establecidos y regulado en los respectivos acuerdos administrativos.

#### **6.3.2.6. Disposiciones relativas a las prestaciones sociales en particular**

En relación a las contingencias sociales, lo ideal es que se cubran las mismas prestaciones por ambos países, pero esto no siempre ocurre. Por ende, como la cobertura de la cantidad de prestaciones puede ser diferente por cada Estado, es preciso que se haga un apartado por cada país que contenga las reglas específicas de las contingencias sociales a cubrir, sistematizando una por una las contingencias.

Hay prestaciones mínimas que deberían cubrirse, se proponen las siguientes:

1. Las pensiones (invalidez, vejez y sobrevivencia).
2. La asistencia sanitaria o médica para todos, entendiéndose pro tal la enfermedad común, las prestaciones farmacéuticas y odontológicas, ambulatoria y hospitalaria.
3. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
4. Prestaciones de maternidad y paternidad.
5. Prestaciones por desempleo.
6. Prestaciones familiares.



Con todo, es necesario que se cubran las prestaciones contributivas como las no contributivas. Asimismo, las prestaciones económicas, en especie y los servicios con el objetivo que la contingencia sea cubierta de manera íntegra y cabal.

Con la inclusión de un catálogo mínimo de prestaciones de seguridad social a resguardar, se evitará que los y las trabajadoras migrantes y los miembros de sus familias pierdan sus derechos, puesto que esta medida aportará al logro de la ansiada continuidad de los derechos de seguridad social.

Al establecer la uniformidad de las prestaciones a cubrir, se hace posible que sea más fácil transitar de un convenio bilateral a uno multilateral u otro instrumento internacional con mayor amplitud de cobertura. Pues, se cumple con el piso base de la OIT.

En este sentido, los convenios realizados bajo estas propuestas estarían conforme a los estándares internacionales y con el Convenio 102<sup>420</sup> de la OIT que constituye la orientación en esta materia, en virtud que es el único instrumento internacional, basado en principios fundamentales de seguridad social, que establece normas mínimas aceptadas a nivel mundial para las nueve ramas de la seguridad social.

Finalmente, a través de estas consideraciones se tiende a la protección de prestaciones no contributivas, que son tan difíciles de coordinar y los países aún no han generado medidas con orientación a ellos, así como a las prestaciones en especie. Al mismo tiempo, se impulsa a que los Estados amplíen las típicas prestaciones cubiertas que son pensiones (vejez, invalidez y sobrevivencia) y salud para pensionados, para otorgar una mayor cobertura a los riesgos sociales en que pueden verse expuestas las personas.

#### **6.3.2.7. Totalización de periodos**

En torno a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, es necesario que se contemplen ciertas disposiciones comunes a aplicar, que se detallan a continuación:

1. **Totalización de periodos:** Cuando la legislación de uno de los Estados contratantes subordine la adquisición, conservación o recuperación del derecho a las prestaciones sociales, al cumplimiento de determinados períodos de cotización o de seguro. La Institución competente tendrá en cuenta para tal efecto, cuando sea necesario, los períodos de seguro cumplidos con arreglo a la legislación del otro Estado

---

<sup>420</sup> . OIT, *Convenio N.º 102 sobre la seguridad social (norma mínima)*.

contratante, como si se tratara de periodos cumplidos con arreglo a su propia legislación, siempre que no se superpongan.

2. **Determinación del derecho a pensión:** El trabajador o la trabajadora que haya estado sucesiva o alternativamente sometido a la legislación de uno u otro Estado contratante (por un año o más), tendrán derecho a las pensiones, según las siguientes condiciones en que se encuentre:
  - a. Si se cumplen los requisitos exigidos por la legislación de uno o ambos Estados contratantes para adquirir el derecho a las pensiones: se aplicarán y considerarán únicamente los períodos de seguros cumplidos bajo dicha legislación.
  - b. Si no se cumplen los requisitos exigidos por la legislación de uno o ambos Estados Contratantes para adquirir el derecho a las pensiones: se totalizarán los periodos propios con los períodos de seguros cumplidos bajo la legislación del otro Estado contratante. Ello con el objetivo de cumplir con los requisitos exigidos.
3. **Liquidación de las pensiones:** Una vez efectuada por las Instituciones competentes la totalización de períodos de seguro y se alcance el derecho a pensión; será necesario aplicar las siguientes reglas para obtener el cálculo de su cuantía.
  - a. Pensión teórica: cada Estado (o ambos), determinarán por separado la cuantía de la pensión a la cual el interesado hubiera tenido derecho, como si todos los períodos de seguro totalizados hubieran sido cumplidos bajo su propia legislación.
  - b. Pensión prorrata: El importe de la pensión que deba abonarse se establecerá aplicando a la pensión teórica, la misma proporción existente entre el período de seguro cumplido en dicho Estado y la totalidad de los períodos de seguro cumplidos en ambos Estados contratantes. El monto se fijará en proporción a los períodos cumplidos exclusivamente bajo dicha legislación.

Del mismo modo, es importante establecer que, si la legislación de alguno de los Estados contratantes exige una duración máxima de periodos de cotización o seguro para el reconocimiento de una pensión completa. La Institución competente de ese Estado contratante tomará en cuenta, para los fines de la totalización, solamente los períodos de cotización cumplidos en la otra parte contratante necesarios para alcanzar derecho a pensión completa.

Por tanto, es beneficioso que se establezcan reglas precisas sobre la totalización de los periodos de cotización para el reconocimiento de derechos de pensión, puesto que es esencial reglamentar minuciosamente este procedimiento, tanto en el convenio como en el acuerdo administrativo.

La totalización de los periodos de cotización o seguro será un procedimiento que se utilizará con bastante regularidad, por ello, es imperativo que sus normas sean lo más claras y precisas en beneficio de la continuidad de los derechos de seguridad social adquiridos y en curso de adquisición de las personas trabajadoras migrantes y los miembros de sus familias.

#### **6.3.2.8. Reglas específicas de totalización**

Cuando se realice la totalización de periodos para el reconocimiento del derecho a prestaciones, deberá tenerse en cuenta, lo siguiente:

1. Cuando coincide un periodo de seguro obligatorio con uno voluntario o equivalente, se tendrá en cuenta el primero.
2. Cuando coincidan períodos de seguro equivalentes en ambos Estados, se tomarán en cuenta los acreditados en el Estado en el que el trabajador haya estado asegurado obligatoriamente en último lugar. Si no existieran períodos obligatorios anteriores en ninguna de los Estados, se tomarán en cuenta los períodos voluntarios o equivalentes del Estado en el que el asegurado acredite períodos obligatorios con posterioridad.
3. Cuando coincida un período de seguro con un período de seguro equivalente, se tendrá en cuenta el período de seguro voluntario.
4. Cuando exista imposibilidad de determinar la época de cumplimiento de periodos de seguro en un Estado, se presumirá que dichos períodos no se superponen con los períodos de seguro cumplidos en el otro Estado.
5. Es necesario contemplar disposiciones específicas para los casos en que la legislación de un Estado exija para el reconocimiento del derecho condiciones especiales o subordine la concesión de las prestaciones a requisitos determinados.
6. Si se exige estar sujeto a la legislación de un Estado en el momento de producirse el hecho causante de la prestación: Se entenderá cumplida esta condición si en dicho momento la o el trabajador está asegurado o percibe pensión del otro Estado. Esta

prestación puede ser de la misma naturaleza o de distinta pero causada por el mismo beneficiario.

El mismo principio se aplicará para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivencia para las que, si es necesario, se tendrá en cuenta la condición de asegurado o titular de pensión del sujeto causante en el otro Estado.

7. Si se exige el cumplimiento de periodos de cotización en un tiempo determinado inmediatamente anterior al hecho causante: Se entenderá cumplida la condición si el trabajador o la trabajadora los acredita en el periodo inmediatamente anterior en la otra parte.
8. Deberán considerarse los periodos inferiores a un año. Asimismo, cuando los periodos acreditados en ambos Estados sean inferiores a un año deberán totalizarse, si con dicha totalización se adquiere derecho a prestaciones bajo alguna o ambas partes contratantes.
9. Se permite la totalización de períodos de seguro para la admisión al seguro voluntario.
10. Para la totalización de periodos será importante establecer cómo determinar la base reguladora de las pensiones y establecer que la cuantía de la prestación obtenidas incrementará con el importe de las mejoras y revalorizaciones establecidas para cada año posterior y hasta el hecho causante.
11. Una vez totalizados los periodos cotizados en ambos Estados contratantes y cumplidos con los periodos cotizados exigidos, es importante establecer que la garantía de pensión mínima que opere cuando la suma del monto de la pensión resulte inferior a un salario mínimo legal. En este caso, el trabajador o la trabajadora tendrá derecho a que el Estado que otorgue el beneficio le pague la diferencia hasta enterar el monto de la pensión mínima en proporción al tiempo cotizado.
12. A su vez, es importante resguardar la implementación de una garantía de pensión mínima para la situación en que, - aun totalizando todos los periodos trabajados en ambos Estados-, no se alcance a cumplir los requisitos para adquirir derecho a pensión. En este caso, sería importante establecer que se implementará la pensión mínima o solidaria que tenga establecida cada Estado.

Es esencial que se regulen los casos particulares que pueden originarse al aplicar la totalización de los periodos de seguro o cotización, pues de ello puede depender que una persona tenga acceso a una prestación de seguridad social o logre su adquisición y

mantención. Por tal motivo, esta regulación es primordial para evitar vulneraciones y pérdidas de derechos fundamentales.

No obstante, las políticas públicas de seguridad social son diferentes en todos los Estados, por ende, no todos los países cuentan con una pensión mínima o solidaria garantizada. En efecto, será prioritario propender hacia esta implementación; así como a la regulación de las prestaciones no contributivas.

#### **6.3.2.9. Disposiciones diversas**

Independientemente de las disposiciones particulares sobre la determinación y liquidación del derecho a prestaciones de pensiones que se han sugerido. Es importante, establecer disposiciones que resguarden cada una de las prestaciones cubiertas.

En general siempre será esencial determinar el derecho a cada una de las contingencias de seguridad social cubierta por el convenio de manera específica. Sin embargo, es elemental establecer algunas disposiciones, tales como:

1. Reintegro de gastos médicos: es necesario establecer si serán reembolsados y el procedimiento para solicitarlo.
2. Prótesis, grandes aparatos y tratamientos de rehabilitación.
3. Derecho a prestaciones económicas y en especie.
4. Normas específicas para la determinación de la incapacidad.
5. Establecer la determinación del derecho y la agravación de las secuelas de un accidente del trabajo o enfermedad profesional.
6. Valoración de la incapacidad derivada de accidentes de trabajo o enfermedad profesional: Para realizar esta valoración es importante considerar las secuelas anteriores que pudiese haber sufrido el trabajador o la trabajadora, aunque estos se hubiesen producido estando sujetos a la legislación de la otra parte contratante.
7. Reconocimiento de prestaciones a los familiares beneficiarios que residen en un país distinto al competente.
8. Deberá establecerse cómo determinar la base reguladora de las prestaciones.

9. Importante es considerar y prescribir el derecho a la revalorización de las prestaciones.
10. Posibilidad de cotizar en país de origen de manera voluntaria.
11. Aplicación de pensiones mínimas estatales o pilar solidario.
12. Pensiones no contributivas: es necesario indicar si estarán cubiertas o no; y en caso de estar cubiertas, si se reconocerán los periodos de residencia en ambos Estados.

El establecimiento de estas disposiciones diversas es sustancial, en atención a que es necesario que se determinen los requisitos y las particularidades para acceder a las prestaciones sociales en específico, y a su vez, la forma en que se liquidarán.

Del mismo modo, es necesario considerarlas para contribuir a la uniformidad de los criterios; que otorgará seguridad jurídica y propiciará a desarrollar una regulación más clara en esta materia, lo cual se traducirá en beneficios tangibles para los y las usuarias del convenio.

#### **6.3.2.10. Ayuda Administrativa entre los Organismos de Enlace y las Instituciones Administrativas competentes de los Estados contratantes**

Para la efectiva aplicación de las normas del convenio es fundamental contar con la ayuda administrativa de sus organismos competentes y de enlace. Por ello, se propone un catálogo de disposiciones mínimas a tener en consideración:

1. Efecto de la presentación de documentos: las solicitudes, declaraciones, recursos y otros documentos se considerarán presentados ante la Institución competente, cuando se presente ante el otro Estado contratante, siempre que sea dentro del plazo. Asimismo, se aceptarán en los idiomas de ambos Estados Parte.
2. Exención en actos y documentos administrativos para no entorpecer el procedimiento. Ejemplos: dispensa de los requisitos de legalización y legitimación, timbre, registro, etc.
3. Buenos oficios y gratuidad.
4. Asistencia recíproca y colaboración administrativa.

Para la correcta aplicación del convenio de seguridad social será crucial que los organismos competentes y de enlace, puedan comunicarse de manera ágil y segura para brindar protección a los derechos de hombres y mujeres trabajadores migrantes y de sus familias. Por consiguiente, es relevante establecer mecanismos de cooperación administrativa para la mejor aplicación y efectividad del convenio.

#### **6.3.2.11. Resolución de controversias**

Con la finalidad de unificar la resolución de las controversias que puedan suscitarse en la aplicación del convenio o de su acuerdo administrativo; tanto en su interpretación como en su aplicación. Se proponen las siguientes consideraciones:

1. Serán las autoridades competentes las que resuelvas las diferencias de interpretación o de aplicación del convenio y de su acuerdo administrativo, mediante negociaciones.
2. Si las controversias no pudiesen ser resueltas mediante un plazo de 6 meses a contar del comienzo de las mismas, éstas deberán ser sometidas a una Comisión Arbitral.
3. Las composición y procedimientos del Tribunal Arbitral serán fijados de común acuerdo por las partes en el acuerdo administrativo.
4. Los fallos de la Comisión Arbitral serán obligatorios y definitivos.
5. Con el objetivo de evitar las problemáticas, se propone establecer una Comisión Consultiva con carácter permanente, constituida por tres miembros de ambos países, que esté encargadas de recibir las consultas y emitir opiniones no vinculantes para la resolución de las divergencias de interpretación o aplicación que se susciten, tanto del convenio como del acuerdo administrativo.

Se uniforma regulando las controversias en dos instancias una a cargo de las partes, mediante negociaciones; que de no fructificar deberán ser sometidas a un tribunal arbitral.

Importante es establecer que el procedimiento y constitución del Tribunal se encuentre establecido con anterioridad en el acuerdo administrativo del convenio para evitar discrepancias y dilación de los procedimientos.

Finalmente, beneficioso sería el hecho de contar con una Comisión Consultiva, puesto que constituiría una medida preventiva para resolver de manera anticipada los

conflictos que pudiesen suscitarse en orden a la determinación de legislación aplicable, la totalización de los periodos de seguro o cotización, el acceso, determinación y liquidación de las prestaciones sociales, montos de las prestaciones otorgadas, etc.

#### **6.3.2.12. Moneda de pago**

Con la finalidad de otorgar certidumbre a los beneficiarios del convenio, se propone que las prestaciones sociales sean concedidas en un valor determinado, sin influir las fluctuaciones económicas, ni las equivalencias de la moneda.

Para tal efecto, se sugiere que las prestaciones sean pagadas por la Institución competente de un Estado contratante a una persona que resida en el otro Estado en la moneda de curso legal de cualquiera de los países contratante, más una moneda internacional que puede ser USD, u otra que las partes estimen convenientes y así lo establezcan.

El cambio se realizará a la tasa de cambio vigente a la fecha de envío del documento de pago al otro país.

#### **6.3.2.13. Estadísticas**

Es importante prescribir la obligación de que los países entreguen datos estadísticos de la utilización de este convenio, de forma anual y pública.

Se plantea que, en la página *web* de la Institución competente u Organismos de Enlace de cada país, se encuentre disponible la información del convenio y las estadísticas.

Para ello, se puede tomar como modelo la página *web* de la SP de Chile que mantiene un registro de los convenios vigentes, con información accesible y estadísticas. Aunque también esta plataforma puede mejorarse, pero es un primer paso que puede servir de ejemplo a los demás países.

Esta medida, coadyuvará a la necesidad de disponer de estadísticas reales para la toma de decisiones, con base en evidencia, pero además para colaborar con los principios de información, publicidad y transparencia en el hacer tanto público como privado.

A su vez, sería positivo el hecho de replicar las buenas prácticas de la SP en la digitalización de los procedimientos y el acceso a la información.



#### **6.3.2.14. Otras situaciones importantes de regular**

Para la mejor interpretación del convenio es primordial, dejar establecido lo que sucederá con los periodos cotizados y hechos causantes anteriores a la vigencia del convenio. Por tal motivo, es importante regular algunas situaciones especiales que pueden suscitarse al momento de implementar este convenio, las cuales son las siguientes:

1. Cómputo de períodos anteriores a la vigencia del convenio para la determinación del derecho a las prestaciones.
2. Hechos causantes anteriores al convenio:
  - a. Se otorgará derecho a prestación por contingencias acaecidas con anterior a la fecha en vigor del convenio. Sin embargo, el pago de las mismas no se efectuará por periodos anteriores a la entrada en vigencia del convenio, a excepción que el Estado responsable de su pago desee voluntariamente hacerlo.
  - b. Las prestaciones que hayan sido denegadas antes de la entrada en vigencia del convenio podrán ser revisadas a petición del interesado, o de oficio.

Las medidas descritas, se establecen con la intención de no perder los derechos en curso de adquisición y adicionalmente para revisar la posibilidad de ser incluidos en el convenio para el acceso de prestaciones sociales.

En relación con los hechos causantes anteriores al convenio, se otorga la facultad al Estado pagador del beneficio de otorgar las prestaciones por periodos anteriores al convenio. Igualmente, se permite la revisión de oficio de las prestaciones que hayan sido denegadas con la finalidad de custodiar los derechos sociales de las personas migrantes.

#### **6.3.2.15. Disposiciones finales**

En cuantos a las disposiciones finales del convenio es importante dejar en claro las siguientes situaciones:

1. Vigencia del convenio: tiempo Indefinido.
2. Denuncia del convenio: establecer claramente el procedimiento.

3. Garantía de derechos adquiridos o en vías de adquisición.
4. Convenios anteriores: señalar si existen otros convenios anteriores, complementarios o acuerdos administrativos que queden derogados o terminados.

Es importante zanjar estas cuestiones administrativas, puesto que, por ejemplo, muchos convenios no tienen establecido el tiempo de vigencia, el procedimiento de denuncia, cómo proceder cuando existen convenios anteriores. Por consiguiente, estas situaciones que deben ser resueltas para evitar problemas en su futura interpretación y aplicación.

#### **6.3.2.16. Acuerdo Administrativo**

Tras el análisis realizado a los convenios bilaterales vigentes en Chile en el capítulo 3, se ha detectado que los tiempos entre la suscripción y ratificación de los convenios y los acuerdos administrativos, existen notorias discrepancias. Se aprecia que existen plazos menores de 1 año, pero también otros de 10 años.

Por este motivo, se postula la importancia de generar un acuerdo administrativo que se encuentre disponible al mismo tiempo del convenio. En atención a que este último, no entra en vigencia hasta que no se encuentre ratificado su respectivo acuerdo administrativo; proceso que es burocrático y que entorpece el resguardo de los derechos de seguridad social.

Sin perjuicio de lo mencionado, es importante que las autoridades competentes de los Estados contratantes designen a los Organismos de Enlaces y celebren los acuerdos administrativos para el buen funcionamiento del convenio.

En consecuencia, es esencial que los acuerdos administrativos se encuentren redactados al momento de la firma del convenio para no alargar su puesta en marcha y dilatar su aplicación. Por ende, es menester ser prudentes con el tiempo de redacción de estos acuerdos.

Así pues, no se obtiene nada con tener un estupendo convenio si el acuerdo administrativo no está completo y listo para su entrada en vigor. Puesto que este hecho solo hará dilatar en el tiempo su aplicación, lo cual irá en directo perjuicio del acceso, mantenimiento y cobertura de las prestaciones sociales de las y los trabajadores migrantes y sus familias.

#### **6.4. SITUACIÓN DE LAS Y LOS TRABAJADORES MIGRANTES EN LA UE E IBEROAMÉRICA: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL**

Los derechos sociales de las personas trabajadoras migrantes en Iberoamérica y la UE se encuentran resguardados en diferentes cuerpos normativos. Sin embargo, la presente investigación se enfoca en dos grandes Instrumentos regionales.

Ambos tienen como finalidad coordinar las legislaciones de seguridad social entre los distintos Estados e intentan, mediante el principio de coordinación, proteger los derechos adquiridos y en vía de adquisición de los trabajadores migrantes y sus familias con el objetivo de entregar continuidad a sus prestaciones sociales.

En materia de coordinación de las legislaciones de seguridad social en la UE, se aplica el Reglamento N° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE sobre la Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, y su Reglamento de Aplicación N.º 987/2009, que a través del principio de coordinación permiten salvaguardar los derechos adquiridos y en curso de adquisición de las y los trabajadores migrantes en materia de seguridad social, garantizando la libre circulación y la igualdad de trato.

Por otra parte, la Comunidad Iberoamericana en colaboración con la OISS crearon el CMISS, el cual es el instrumento internacional más cercano y semejante a los Reglamentos europeos, encontrándose actualmente suscrito por quince países los que en su mayoría pertenecen a LATAM.

Ambos Instrumentos Internacionales se encuentran basados en la técnica de la coordinación, y se cimientan en base a principios que son trascendentales en la materia, entre los cuales se destacan: a) la unicidad de legislación aplicable; b) la igualdad de trato; c) la totalización de periodos cotizados; y, d) la exportación de las prestaciones o supresión de cláusulas de residencia. A través de la inclusión de estos pilares básicos en la normativa, se logra otorgar continuidad a la consolidación de períodos de empleo, seguro, o cotización, que son necesarios para devengar y/o mantener derechos o expectativas de derechos a prestaciones de seguridad social, pues evita que estos se pierdan, disminuyan, o anulen por la circulación de los trabajadores entre diferentes Estados.

En conformidad al análisis realizado sobre las convergencias y divergencias de ambos Instrumentos Internacionales en los capítulos 4 y 5, es indispensable hacer hincapié en la importancia que tiene la normativa de la UE, puesto que goza de larga data, adaptándose, mejorándose y ampliándose a través de los años en reiteradas ocasiones y contingencias. Según lo analizado, se logra apreciar que el propósito

principal de su normativa comunitaria consiste en asegurar el derecho a la libre circulación de las personas, en virtud de lo cual, han existido numerosos y variados antecedentes jurídicos históricos que han conllevado a que la UE tenga una sólida y vasta experiencia en materia de coordinación de los regímenes de seguridad social.

En consecuencia, la normativa imperante en la UE obedece a una intención dirigida al perfeccionamiento de las normas de coordinación de la seguridad social, ello con el objetivo de dar claridad y simplificar su regulación, puesto que los Reglamentos europeos son extensos y algunas de sus normas disponen de una difícil comprensión, a pesar de sus sucesivas reformas. Es más, como enfatiza García Viña,<sup>421</sup> el objetivo de los actuales Reglamentos consiste en la racionalización de sus conceptos, disposiciones y procedimientos para su aplicación.

En contraposición al contexto europeo, la génesis del CMISS goza de originalidad y en la opinión de Jiménez Fernández<sup>422</sup> constituye una experiencia pionera, toda vez que, logra un acuerdo en materia de seguridad social en un ámbito geográfico en el que no existe una previa asociación política que facilite el sustrato jurídico que podría darle apoyo. Es preciso subrayar, que, a través de la elaboración del tratado multilateral la Comunidad iberoamericana posee un instrumento único de coordinación de las legislaciones nacionales, que contribuye al objetivo de garantizar los derechos de seguridad social de las y los trabajadores migrantes y sus familias.<sup>423</sup>

No obstante, su proceso de elaboración fue intrincado a causa de que se está en presencia de Estados que, a diferencia de la UE, no presentan un vínculo político o jurídico que los dote de unidad de manera obligatoria, más allá de las propias y voluntarias Declaraciones de las Cumbres y Conferencias que como región se puedan concretar. Asimismo, la mixtura de sistemas de pensiones imperantes en los países de la Comunidad Iberoamericana hace confluir regímenes de reparto de corte clásico con sistemas de capitalización individual, puros o mixtos, teniendo que relacionarse las Instituciones gestoras públicas con otras de carácter privado; de modo que, la tarea de unificar e integrar a todos los Estados se torna más dificultosa.

Por consiguiente, se puede apreciar que el proceso de elaboración del CMISS fue breve y expedito, a pesar de consistir en un arduo trabajo que implicaba una gran labor jurídica y de coordinación entre Estados y la OISS. En vista de que, los resultados fueron

---

<sup>421</sup> . García Viña, "Algunas reflexiones sobre el campo de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004", 63-74.

<sup>422</sup> . Jiménez Fernández, "Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social", 381-407.

<sup>423</sup> . SEGIB, "V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social", 5.

tangibles en un tiempo inferior a dos años<sup>424</sup> desde que se adoptase la decisión de abordar este proyecto, plazo singularmente corto en comparación con otros instrumentos de coordinación de legislaciones de seguridad social.

Sin perjuicio de ello, este cuerpo normativo a diferencia de los Reglamentos europeos es un tratado nuevo que requerirá de años de experiencia, de modo que, su finalidad no es el de su perfeccionamiento, sino que aún mantiene un largo trayecto que transitar para continuar con su gestación o desarrollo. Con todo, en esta materia aún restan contingencias que regular y aristas que ajustar. Pese a ello, es importante destacar los avances que la OISS continúa realizando a 10 años de la entrada en vigencia de este Convenio.<sup>425</sup>

No obstante, aun cuando es un Instrumento que tiene una corta creación y aplicación, se destaca la redacción y simplicidad de sus normas, pues ello hace que este convenio sea de fácil aplicación y entendimiento versus los Reglamentos que son de difícil comprensión e interpretación.<sup>426</sup> A este respecto, cabe destacar que los Reglamentos han sido sometidos a sucesivas y frecuentes reformas, sin embargo, aún resultan demasiado extensos, engorrosos y de aplicación poco práctica. Por ende, para lograr una efectiva libertad de circulación de las personas en el espacio europeo, es necesario simplificarlos y propender a una actualización del sistema, de modo que, las normas de coordinación puedan adecuarse a las nuevas realidades y circunstancias que se experimentan alrededor del mundo.

En este aspecto, es indudable que el marco de referencia en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social lo componen los Reglamentos de la UE. En atención a que, la coordinación e integración que garantizan estas normas constituye un modelo de buenas prácticas jurídicas que pueden ser seguidos por los demás países, tanto por su detalle como por su ámbito de aplicación; toda vez que, logran entregar continuidad a las prestaciones de seguridad social de modelos de Estado de bienestar diferentes dentro de Europa. A su vez, permiten que cualquier persona que desee ejercer su derecho a la libre circulación y su derecho de residencia no sea discriminada

---

<sup>424</sup> . Es preciso recordar que en el año 2005 se aprobó iniciar el proyecto de CMISS, y en el año 2007 se aprobó el proyecto. Luego, en el mismo año, comenzó la fase de negociación del Acuerdo Administrativo, cuyo texto quedó acordado en el año 2009.

<sup>425</sup> . Secretaría General OISS, “10 años de vigencia Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, Documentos y Publicaciones: Publicaciones OISS, Secretaria General OISS, Publicado el 13 de octubre de 2021, <https://oiss.org/10-anos-de-vigencia-convenio-multilateral-iberoamericano-de-seguridad-social/> .

<sup>426</sup> . Sánchez-Rodas Navarro, “El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, 206.

con respecto a las personas residentes o que hayan permanecido siempre en el mismo país.<sup>427</sup>

En cuanto al ámbito de aplicación material, cabe resaltar que los Reglamentos de la UE cubren un catálogo de contingencias sociales más amplio e integral sobrepasando el limitado número de prestaciones económicas específicas que cubre el CMISS.

En este último solo encontramos la regulación de las prestaciones económicas de invalidez; vejez; supervivencia; accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En contraposición a los Reglamentos que protegen las prestaciones de enfermedad; maternidad y paternidad asimiladas; invalidez; vejez; supervivencia; accidentes de trabajo y enfermedad profesional; desempleo; prejubilación; subsidios de defunción y las prestaciones familiares.

En suma, el CMISS y los Reglamentos de la UE intrínsecamente contienen más características similares que disímiles, puesto que ambos se orientan hacia el mismo fin de coordinación de los sistemas de seguridad social entre los diferentes Estados. No obstante, los Reglamentos abarcan un mayor número de ramas de la seguridad social, así como, un campo de aplicación más extenso, además de ser modelos jurídicos para los demás Estados por su alto grado de madurez.

En este contexto, es preciso subrayar que cada uno de ellos, en su ámbito de aplicación, constituye una pieza fundamental para la protección de los derechos sociales de las y los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias, y que son sin duda el mejor mecanismo jurídico que existe actualmente para el resguardo de las prestaciones de seguridad social en UE e Iberoamérica.

Por lo tanto, una vez revisadas las problemáticas que se suscitan con la implementación de los mecanismos jurídicos bilaterales, considerando que ambos Instrumentos Internacionales (CMISS y Reglamentos) son un mecanismo jurídico esencial para cada región, y que existen entre ellos más características comunes que disímiles. Es preciso, seguir la tendencia mundial y transitar hacia un enfoque regional o multilateral.

---

<sup>427</sup> . Martínez Martínez, “La coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea”, 200.

## 6.5. MECANISMOS REGIONALES PARA LA COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Es primordial entender que el Instrumento jurídico utilizado mayoritariamente en los países Latinoamericanos en torno a la suscripción de convenios bilaterales para coordinar los sistemas nacionales de seguridad social en la protección de riesgos sociales, no son la opción más óptima. De hecho, han sido descartados durante el curso de esta investigación.

En razón de lo anterior, el enfoque basado en la bilateralidad debido a su restringido alcance y sus limitaciones intrínsecas está siendo superado por otros mecanismos jurídicos que gozan de mayor amplitud y eficacia. En este sentido, es loable destacar que la solución más conveniente es propender a regular la coordinación de las legislaciones nacionales a través otros instrumentos jurídicos que sean aplicables a un campo geográfico más extenso que solo dos Estados.

Por tal motivo, y como resultado de esta investigación, se ha de conciliar que la mejor opción es la de inclinarse hacia la suscripción de acuerdos regionales, como tendencia jurídica actual. Esta realidad también abarca a Latinoamérica donde han existido intentos de mecanismo de coordinación regional y subregional como el MERCOSUR,<sup>428</sup> la Comunidad del Caribe (CARICOM)<sup>429</sup> y también la Comunidad Andina.<sup>430</sup>

En este sentido, y dadas las características que emergen en conjunto con la globalización, la tendencia jurídica internacional imperante en esta materia es la implementación de mecanismos de coordinación regionales que permitan una mayor integración política y económica entre países. De este modo, se pretende lograr una eficaz protección de los derechos sociales de las personas trabajadoras migrantes y los miembros de su familia, con el objeto de brindar seguridad a la continuidad de las contingencias de seguridad social.<sup>431</sup>

---

<sup>428</sup> . Mercado Común del Sur (MERCOSUR), “En pocas palabras”, ¿Quiénes Somos?, MERCOSUR, Consultado el 31 de marzo de 2023, <https://www.mercosur.int/>. Visitar este enlace para obtener mayor información sobre este acuerdo subregional.

<sup>429</sup> . Caribbean Community (CARICOM), “Who we are”, Home: Our Community, CARICOM, Consultado el 31 de marzo de 2023, <https://caricom.org/>. Visitar este enlace para obtener mayor información sobre este acuerdo subregional.

<sup>430</sup> . Secretaría General de la Comunidad Andina, “Quiénes Somos”, Menú, Comunidad Andina, Consultado el 31 de marzo de 2023, <https://www.comunidadandina.org/>. Visitar este enlace para obtener mayor información sobre este acuerdo subregional.

<sup>431</sup> . Pablo Arellano Ortiz, “Trabajadores migrantes y seguridad social: Aproximación nacional e internacional a los mecanismos de protección que otorgan continuidad a las prestaciones I parte,” *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* 3, núm. 6 (2012), 94.

En efecto, la coordinación para el funcionamiento de los sistemas de seguridad social implica establecer mecanismos para lograr entre dos o más Estados los objetivos mutuamente acordados, y en particular garantizar que las y los trabajadores migrantes y sus familias obtengan una protección social lo más completa y continua posible.<sup>432</sup>

El enfoque en que se asientan los Reglamentos europeos y el CMISS ha logrado superar la bilateralidad como mecanismo jurídico de solución a los problemas de continuidad de los derechos de seguridad social adquiridos o en vías de adquisición de los trabajadores migrantes y sus familias.

Por tanto, una vez superado el enfoque de la bilateralidad como mecanismo jurídico idóneo, se procederá a analizar las implicancias de un enfoque basado en la multilateralidad; a través de los dos cuerpos normativos regionales estudiados, que actualmente son los Instrumentos Internacionales más óptimos en la coordinación de las prestaciones de seguridad social entre la UE e Iberoamérica.

#### **6.5.1. Enfoque regional: problemáticas en su aplicación**

De tal modo y mediante la creación de acuerdos regionales que promuevan la coordinación de los regímenes de seguridad social entre los diferentes Estados, se intenta evitar la pérdida de derechos sociales de la población migrante y de los miembros de sus familias. Dado que, mejoran los niveles actuales de la protección en los países signatarios o miembros y además suponen un avance ante los mecanismos jurídicos basados en los convenios bilaterales, cuyo ámbito de aplicación es más reducido.

Cabe resaltar que los Instrumentos Internacionales examinados, a pesar de sus limitaciones particulares, han logrado otorgar a la coordinación de prestaciones de seguridad social un contexto multilateral basado en integraciones políticas, sociales, jurídicas y económicas, además de considerar la pertenencia a una cultura o identidad.

No obstante aquello, es posible advertir que este nuevo enfoque basado en mecanismos jurídicos regionales o multilaterales -al igual que los convenios bilaterales, ya analizados- también ha comenzado a denotar signos de insuficiencia y agotamiento. En razón de que, por sí solos, no logran abarcar todos los supuestos, ni garantizar una protección integra de las contingencias sociales a las y los trabajadores migrantes y sus familias.

---

<sup>432</sup> . Kenichi Hirose, Miloš Nikač y Edward Tamagno, *Social security for migrant workers: A right-based approach*, 24.



Por consiguiente, se pone en evidencia que el enfoque regional en el cual se basan los Instrumentos Internacionales analizados comienza a verse sobrepasado o superado, ante las situaciones en que la carrera laboral de los trabajadores y las trabajadoras, se ha desarrollado en los continentes de América y Europa, no consiguiendo dar respuestas ni garantizar todas las situaciones y riesgos sociales que pueden suscitarse.

La OISS<sup>433</sup> ejemplifica la problemática de la siguiente manera: una persona nacional de Bolivia desarrolla su carrera laboral prestando sus servicios 6 años en Francia, 7 en Bolivia y 7 en España, deseando pensionarse en España; legislación que exige como periodo mínimo para tener derecho a pensión de jubilación 15 años.

En este ejercicio, y según los Instrumentos analizados, se podrán totalizar los periodos de cotización realizados en Francia y España que suman 13 años, en virtud de los Reglamentos europeos. Igualmente, los periodos cumplidos en Bolivia y España a través del CMISS, que computarían 14 años.

Empero, la Administración española no permite realizar el cómputo múltiple de periodos de seguro (Francia, España, Bolivia), pues entiende se trata de dos Instrumentos separados, independientes e incomunicados que no admiten su interrelación e interconexión. Por ende, el trabajador originario de Bolivia no podrá acreditar sus derechos para acceder a una jubilación en España; igual resultado se produciría en caso de que el interesado fuera francés, o español.

En consecuencia, ambos Instrumentos denotan que, por separado, no son capaces de regular todos los supuestos que puedan originarse. Por ende, tampoco son capaces de garantizar una protección integral de los riesgos sociales a que las personas trabajadoras migrantes o sus familias puedan verse expuestas. Ello se debe a que la aplicación de cada uno de estos cuerpos normativos se encuentra circunscrita geográficamente a los espacios de UE e Iberoamérica, lo cual afecta su eficiencia, reduciéndola a un campo muy limitado; solo confluyen en los países de España y Portugal.<sup>434</sup>

Esta situación implica que si las y los trabajadores migran a otros continentes o países que no estén cubiertos por los Reglamentos o por el CMISS no tendrán

---

<sup>433</sup> . Secretaría General OISS, “El Reglamento 883/04 y El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social: Encuentros en el Camino”, 35-36.

<sup>434</sup> . Igor Guardiancich y David Natali, “The cross-border portability of supplementary pensions: Lessons from the European Union,” *Global Social Policy* 12, núm. 3 (2012), 302-04.

protección, a no ser que se aplique algún convenio bilateral entre países, que de todas formas es una solución muy simplista y limitada, además de variar en cada país y retornarnos a la discusión de un enfoque que ya se encuentra superado.<sup>435</sup> Por consiguiente, es importante comenzar a reflexionar sobre mecanismo jurídicos apropiados que propendan a superar las limitaciones territoriales y personales de estos instrumentos, potenciando su internacionalización, proceso denominado como la dimensión externa de las normas de coordinación.<sup>436</sup>

En este orden de ideas, es inobjetable confirmar la relevancia que tienen los convenios bilaterales<sup>437</sup> y multilaterales en esta materia, empero, también es conocida la circunstancia que ellos no han logrado alcanzar todo su potencial.<sup>438</sup> Por ende, queda de manifiesto que la aplicación de estos instrumentos restringida a cada uno de sus territorios geográficos, sin interrelación alguna entre ellos, constituye peligro para el resguardo de la seguridad social de las personas trabajadoras.<sup>439</sup>

Es preciso hacer hincapié en que la UE e Iberoamérica tienen visiones similares en varios sentidos, compartiendo la preocupación por la protección social de las y los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias. Es más, ambos coinciden a través de sus puntos de vista, planteamientos, posturas y los principios generales de sus normas. Por consiguiente, a partir de un análisis de las necesidades mutuas y los intereses comunes, parece razonable propiciar un acercamiento entre estos dos grandes cuerpos legales examinados.

En efecto, ante el escenario actual se confirma la necesidad de que UE e Iberoamérica, puedan confluír o cohesionar su protección social en pos de este colectivo, intentando en un futuro aproximar sus sistemas de seguridad social, creando lazos de cooperación que puedan eliminar las fronteras geográficas. De esta forma, la

---

<sup>435</sup> . Guillermo Alfonso Maldonado Sierra, "La Seguridad Social en el Derecho de Integración Subregional de América Latina y el Caribe," *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 28 (2019): 128-30.

<sup>436</sup> . Elvira López Díaz y Rocío Martín Jiménez, "Coordinación de los sistemas de protección social de los trabajadores migrantes de España e Iberoamérica," *Revista Economía Española y Protección Social*, núm. 9 (2017): 187-88.

<sup>437</sup> . Robert Holzmann, "Do bilateral social security agreements deliver on the portability of pensions and health care benefits? A summary policy paper on four migration corridors between EU and non-EU member states," *IZA Journal of European Labor Studies* 5, núm. 17 (2016): 23-28, doi:10.1186/s40174-016-0067-0 .

<sup>438</sup> . Departamento de Inclusión Social de la secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la OEA y la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *Análisis de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social en materia de pensiones* (México: OEA y CISS, 2015), 19.

<sup>439</sup> . Holzmann, "Do bilateral social security agreements deliver on the portability of pensions and health care benefits?", 30-32.

seguridad social adquirirá características de flexibilidad e internacionalidad, independiente del país de residencia o de prestación de los servicios laborales, garantizando la libre circulación para una debida e íntegra protección de las personas trabajadoras migrantes y sus familias.

## **6.6. FUTURO DE LAS NORMAS DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL**

Si bien es cierto que, mediante la creación de estos acuerdos regionales que promueven la coordinación normativa de los sistemas de seguridad social, se intenta evitar la pérdida o vulneración de los derechos sociales adquiridos o en curso de adquisición de las personas migrantes, toda vez que mejoran las condiciones actuales de la protección en los Estados contratantes y suponen un avance ante los convenios bilaterales.

Estos Instrumentos jurídicos, bajo las condiciones contemporáneas de globalización y las altas tasas de flujo migratorio en el mundo, hacen necesario adoptar medidas oportunas, las cuales en palabras de López Díaz y Martín Jiménez , serían “*una cobertura social a nivel transnacional y la internacionalización de los sistemas de seguridad social*”; ello con la finalidad de evitar que los trabajadores que hayan cotizado durante su vida activa en su país de origen se encuentren con situaciones restrictivas que vulneren sus derechos - en relación a la afiliación o la cobertura- en los sistemas de seguridad social de acogida.<sup>440</sup>

Dado lo anterior y conforme a lo que se ha venido señalando a lo largo de esta investigación, el desafío actual de la seguridad social en la UE e Iberoamérica, se encuentra en la necesidad de que ella sea más permeable y pueda integrarse, con el objetivo de abarcar mayor número de contingencias sociales en un campo de aplicación más extensos que sus zonas geográficas.

### **6.6.1. Desafíos en la Comunidad Iberoamericana**

En este sentido, existen variadas propuestas con la finalidad de propender hacia una apertura de los Reglamentos europeos y del CMISS con el objetivo de fusionarlos y cohesionarlos para brindar un mayor resguardo de la protección social a las personas trabajadoras migrantes y sus familias. A pesar de ello, a nuestro juicio, la más concreta y objetiva es la que realiza la OISS, que propone pautas con contenidos específico para

---

<sup>440</sup> . López Díaz y Martín Jiménez, “Coordinación de los sistemas de protección social de los trabajadores migrantes de España e Iberoamérica”, 187-88.

ampliar la dimensión externa de las normas de coordinación, a través de diferentes procesos que procederemos a exponer.<sup>441</sup>

Primeramente, se plantea un encuentro técnico político permanente en el tiempo entre la Comisión Europea y la OISS con el objetivo de profundizar en la dimensión externa de las normas de coordinación. Tendiente a desarrollar cooperación entre la UE y la OISS, con la finalidad de reforzar y estrechar la colaboración institucional que permita mejorar la protección de las y los trabajadores migrantes que hayan cubierto su carrera laboral a uno y otro lado del Atlántico.<sup>442</sup>

Seguidamente, se propone realizar un examen en las áreas técnicas, jurídicas y políticas sobre la extensión del campo de aplicación del CMISS a los países miembros de la UE que así lo soliciten. De esta manera, se plantea abrir este Convenio a diferencia del Reglamento, en atención a que el primero tiene una mayor flexibilidad al no encontrarse basado en la libre circulación de trabajadores y no depender o estar subordinado a estructuras políticas, económicas o regionales.<sup>443</sup>

Se indica que el beneficio redundaría en los nacionales iberoamericanos y de los Estados que se adhirieran al CMISS, reforzando de esta manera al Convenio, al extender su campo de aplicación subjetivo y geográfico a los territorios europeos; además de constituirse como un estímulo para los Estados iberoamericanos que todavía no lo han firmado o ratificado. Con todo, la implementación de esta propuesta conllevaría a modificaciones sustanciales del CMISS para posibilitar la viabilidad de esta opción.

La propuesta que se considera la más resolutive, y que otorga mayores garantías es la elaboración de un Convenio ad hoc de Seguridad Social que vincule a la UE y a la OISS. Empero, es la más difícil de implementar por razones políticas, más que técnicas, en atención a que ambos cuerpos legales son homologables y cuasi intercambiables, lo cual los condiciona como el sustrato perfecto para el nuevo convenio.<sup>444</sup>

Las razones políticas que dificultan su aceptación y ejecución, por parte de la UE, son la oposición por la negativa de algunos Estados miembros a transferir competencias

---

<sup>441</sup> . Secretaría General OISS, “El Reglamento 883/04 y El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social: Encuentros en el Camino”. Páginas consultadas 42-46.

<sup>442</sup> . Secretaría General OISS, “El Reglamento 883/04 y El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social: Encuentros en el Camino”. Páginas consultadas 42-43.

<sup>443</sup> . Secretaría General OISS, “El Reglamento 883/04 y El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social: Encuentros en el Camino”. Página consultada 43.

<sup>444</sup> . Secretaría General OISS, “El Reglamento 883/04 y El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social: Encuentros en el Camino”. Páginas consultadas 43-44.

propias a la Unión; y de parte de LATAM, en atención a la reclamación de los Estados por el mantenimiento de sus competencias en el ámbito internacional.

En suma, esta alternativa si bien es omnicomprendiva e intenta resolver la problemática planteada, tiene en sí misma varios conflictos o dificultades jurídicas que deberán solucionarse con antelación a poder ponerla en marcha.

A su vez, se manejan otras propuestas menores que no se encuentran tan avanzadas como la mencionada, como sería que los Estados de Naciones Unidas encargaran a la OIT la generación de un Instrumento de coordinación de los sistemas de seguridad social, que sea único a nivel internacional con el sistema de ratificación que se utiliza para adherirse a sus convenciones. También, en relación a la UE se menciona el fortalecimiento de las políticas de vecindad, la generación de Acuerdos de Asociación, la incorporación en los convenios bilaterales de cláusulas de carácter transitivo para extender a otros países, entre otras.<sup>445</sup>

## **6.6.2. Desafíos de las normas de coordinación en la UE**

Con miras en el futuro de la coordinación de los sistemas de seguridad social, la UE ha avanzado hacia la modificación, revisión y evolución de sus Reglamentos. Han existido varios intentos por modificar esta normativa y los principales se destacan a continuación.

### **6.6.2.1. Propuesta de la Comisión Europea para una revisión de las normas en materia de seguridad social**

La Comisión Europea con fecha 13 de diciembre del año 2016, publicó una propuesta de modificación de los Reglamentos europeos,<sup>446</sup> la cual, basada en el art. 48 del TFUE, forma parte de un Paquete de movilidad laboral del mismo año.

Dichas medidas fueron incentivadas por los cambios en la sociedad, las modificaciones legales que se han producido en las distintas y disimiles legislaciones nacionales motivadas por la jurisprudencia del TJUE. Con el objetivo de facilitar el

---

<sup>445</sup> . Elena Brandolini, "Portabilidad del derecho de previsión social en la legislación comunitaria: Comparación con otras áreas del mundo y su posible extensión" (tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015), 195-214, <https://hdl.handle.net/10803/327019> .

<sup>446</sup> . Comisión Europea, *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo: por el que se modifican el Reglamento (CE) N.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) N.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) N.º 883/2004* (Estrasburgo: Comisión Europea, 2016), [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2f44420c-c1e6-11e6-a6db-01aa75ed71a1.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2f44420c-c1e6-11e6-a6db-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF) .

ejercicio de los derechos de los ciudadanos, garantizar una distribución justa y equitativa de la carga financiera entre las instituciones de los Estados miembros en miras a implementar un sistema modernizado de coordinación, con simplificación administrativa y claridad jurídica que responda a las exigencias socioeconómicas actuales.<sup>447</sup>

En este contexto, la propuesta se fundamentó en torno a los siguientes ámbitos de coordinación:

1. El acceso a las prestaciones sociales solicitadas por ciudadanos móviles de la UE que no ejercen una actividad económica: aclarar las circunstancias en las que los Estados miembros pueden limitar el acceso a las prestaciones sociales reclamadas por ciudadanos de la Unión sin actividad económica. Con la finalidad de asegurar una mayor claridad, transparencia y certeza jurídica, la propuesta contiene una lista de la jurisprudencia reciente del TJUE y contempla que, de acuerdo con las legislaciones nacionales, no se impida a los ciudadanos que se desplazan cotizar a los regímenes de prestaciones por enfermedad.
2. Prestaciones por cuidados de larga duración: establecer un régimen jurídicamente sólido y coherente para la coordinación de las prestaciones por cuidados de larga duración -que actualmente se aborda en el capítulo sobre enfermedad- mediante la introducción de un capítulo aparte para su coordinación, facilitando una definición y una lista de dichas prestaciones.
3. Prestaciones por desempleo: los ciudadanos de la UE podrán exportar sus prestaciones por desempleo a otros países distintos de su país de residencia por un periodo mínimo de 6 meses. Se propone un nuevo mecanismo de coordinación para las prestaciones de desempleo en los casos de trabajadores transfronterizos; los cuales tendrán la posibilidad de exportar sus prestaciones por desempleo por un periodo de hasta 15 meses, salvo que el periodo al que tengan derecho sea más corto. Asimismo, se determina que el Estado

---

<sup>447</sup> . Verónica Lidia Martínez Martínez, “El sistema de coordinación de Seguridad Social de la Unión Europea” (tesis doctoral, Universidad de castilla-La Mancha, 2022), 409. Cabe destacar como expresa la autora Martínez Martínez que para la presente propuesta se tuvieron en cuenta las opiniones de diversos actores de la sociedad, y también informes de expertos en la materia. En este sentido, expresa que fueron considerados: “*los resultados obtenidos de las consultas realizadas a los expertos externos e internos de la Comisión Europea, los estudios e informes de la red trESS de expertos jurídicos, de la Red Free movement of workers and Social Security Coordination (FreSsco) y de la Red de expertos en estadísticas sobre movilidad dentro de la UE, así como el análisis realizado por el Instituto de Investigación para el Trabajo y la Sociedad (HIVA) de la Universidad de Lovaina y por un consorcio formado por la Fondazione Giacomo Brodolini, COWI y Warwick Institute for Employment Research*”.

competente será el Estado de actividad profesional después de 6 meses de trabajo por cuenta ajena, cuenta propia o seguro.

4. Prestaciones familiares: la propuesta contiene nuevas disposiciones para la coordinación de las prestaciones familiares destinadas a sustituir a los ingresos durante los períodos de educación de los hijos. Específicamente, la propuesta codifica la sentencia dictada en el asunto *Wiering*<sup>448</sup> y de este modo, esclarece la diferencia entre las prestaciones familiares en metálico -destinadas principalmente a sustituir los ingresos no obtenidos por dedicarse a la educación de los hijos-, y las demás prestaciones familiares.
5. Legislación aplicable a los trabajadores enviados: aclarar las normas de conflicto en la legislación aplicable y el vínculo entre los Reglamentos y la Directiva 96/71/CE<sup>449</sup> sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. En este sentido, se establece que las y los trabajadores por cuenta ajena o propia se encontrarán sujetos a 3 meses de afiliación previa al sistema de seguridad social de su Estado miembro de origen, antes de que puedan ser enviados a prestar sus servicios laborales en otro Estado miembro. Asimismo, se mantiene en 24 meses la duración máxima de afiliación al régimen de seguridad social de origen y se contempla un periodo mínimo de interrupción de 2 meses entre cada dos periodos de 24 meses.
6. Modificaciones técnicas: la propuesta también señala varias modificaciones de carácter técnico que son necesarias para la aplicación de los Reglamentos. Algunas de ellas son, la prioridad de los derechos derivados a las prestaciones de enfermedad, el reembolso de los costes de reconocimiento médico, el cálculo de los costes medios anuales en el ámbito de las prestaciones de enfermedad y la introducción de medidas para facilitar la detección de los fraudes o errores en la aplicación de los Reglamentos; incluida la introducción de un fundamento que permita a los Estados miembros intercambiar periódicamente datos personales. Asimismo, se incluyen actualizaciones técnicas periódicas con la finalidad de evidenciar los cambios en las legislaciones nacionales de los Estados miembros que afecten a la aplicación de la normativa comunitaria.

---

<sup>448</sup> . Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta), *Asunto C-347/12*, Publicado el 8 de mayo de 2014, Consultado el 19 de abril de 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0347> .

<sup>449</sup> . Directiva 96/71/CE, Parlamento Europeo y del Consejo, *Sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios*, Publicado el 16 de diciembre de 1996, Bruselas, Consultado el 19 de abril de 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0071&from=ES> .

### 6.6.2.2. Propuesta del Parlamento y el Consejo de la UE para una revisión de las normas en materia de seguridad social

Posterior a la propuesta de la Comisión Europea, y teniendo en cuenta que el Parlamento Europeo y el Consejo deben actuar con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, el Consejo inició en enero del año 2017 el estudio de dicha propuesta, la cual fue debatida en varias ocasiones por los ministros.

Así es como el Consejo alcanzó dos orientaciones generales parciales, en los meses de octubre y diciembre del año 2017, sobre los capítulos de la propuesta referidos a: el acceso a ciertas prestaciones sociales por parte de ciudadanos móviles que no ejercen una actividad económica; la legislación aplicable a los trabajadores desplazados o destinados y a las personas que trabajan en dos o más Estados miembros; las prestaciones por cuidados de larga duración; y, las prestaciones familiares.

Luego, con fecha 21 de junio del año 2018, el Consejo acordó una orientación general relativa a la revisión sobre los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social. Ateniéndose a este mandato, la Presidencia del Consejo inició las negociaciones con el Parlamento Europeo en cuanto este aprobó su posición.

En este contexto, y sobre la Posición del Parlamento Europeo, es preciso indicar que la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales en su informe<sup>450</sup> de 20 de noviembre del año 2018, reiteró la necesidad de:

1. Ampliar la duración de la exportabilidad de las prestaciones, entendiéndose por tales el mantenimiento de las prestaciones de desempleo luego de abandonar un Estado miembro.
2. Establecer normas uniformes para la totalización de los períodos, es necesario que los períodos de seguro realizados en otros lugares puedan acumularse.
3. Garantizar una mayor igualdad de trato para las y los trabajadores transfronterizos mediante la opción de elección, para las prestaciones de desempleo, entre el Estado miembro en el que se haya trabajado por última vez o en el de residencia.

---

<sup>450</sup> . Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, *Informe: sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) N.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) N.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) N.º 883/2004* (Estrasburgo: Parlamento Europeo, 2018), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0386\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0386_ES.pdf) .



4. Velar por que las prestaciones por cuidados de larga duración sigan estando coordinadas en el mismo capítulo que las prestaciones por enfermedad.
5. Asegurarse de que las prestaciones parentales que sustituyan a los ingresos sean consideradas como prestaciones familiares personales para el progenitor correspondiente.

En atención al Tratado de Funcionamiento de la UE, en particular el art. 48, a la propuesta de la Comisión Europea antes analizada, al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo,<sup>451</sup> y las modificaciones realizadas a los Reglamentos, así como a las evaluaciones y los debates de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea presentaron el 25 de marzo de 2019 la propuesta de modificación a los Reglamentos de coordinación.<sup>452</sup>

Esta centró su atención en las siguientes áreas de coordinación: a) normas para determinar la legislación aplicable; b) prestaciones de cuidados de larga duración; c) prestaciones familiares; d) prestaciones por desempleo; e) la restitución de prestaciones otorgadas indebidamente, la recuperación de pagos y cotizaciones previsionales, la compensación y asistencia en materia de cobro; y, f) la modificación de los anexos del Reglamento 883/2004.

Específicamente, se señala que, en los ámbitos de las prestaciones de dependencia, las prestaciones de desempleo y las prestaciones familiares, el proceso de modernización debe continuar para que las normas sean más justas, claras y fáciles de aplicar mediante el intercambio de experiencias y mejores prácticas administrativas, fomentándose el uso de las nuevas tecnologías.

Además de sugerirse cambios en los anexos I, II, III, IV, X, XI, del Reglamento 883/2008, la Propuesta del Parlamento y el Consejo de la UE plantea la inserción de dos nuevos anexos, a saber:

---

<sup>451</sup> . Dictamen, Comité Económico y Social Europeo, *Sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) N.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) N.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) N.º 883/2004*, Decisión del Pleno 05 de julio de 2017, Bruselas, Consultado el 19 de abril de 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017AE1461&from=ES> .

<sup>452</sup> . Consejo de la Unión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) N.º 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) N.º 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) N.º 883/2004* (Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 2019).

1. Anexo XII: en orden a incluir el listado de las prestaciones por cuidados de larga duración.
2. Anexo XIII: referente a incluir el listado de prestaciones familiares en metálico destinadas a sustituir a los ingresos durante periodos de crianza de los hijos.

Sin perjuicio, de que varios cambios que se esbozan en la propuesta de modificación a los Reglamentos pueden aplicarse de forma inmediata, se establecen fechas de implementación para determinadas disposiciones con la finalidad de manejar un espacio de tiempo razonable para la aplicación de dichas disposiciones.

Finalmente, las disposiciones y normativas propuestas tienen como objetivo final que las normas de coordinación en el ámbito de la seguridad social sigan el ritmo de la evolución jurídica y el contexto social en el que operan. Facilitando aún más el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, garantizando la claridad jurídica, una distribución justa y equitativa de la carga financiera entre las instituciones de los Estados miembros implicados, simplicidad administrativa y aplicabilidad de las normas comunitarias.

### **6.6.2.3. European Social Security Pass (ESSPASS)**

Continuamente las personas trabajadoras al migrar de un país a otro, se encuentran con obstáculos en la portabilidad de sus derechos de seguridad social y libre circulación. Toda vez, que los procedimientos aún siguen siendo engorrosos y burocráticos, lo cual, genera dificultades en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, además de incumplir con el estándar normativo internacional.

Los principales problemas que se suscitan en la práctica se relacionan con: el desconocimiento de los derechos sociales por parte de las personas beneficiarias, la obligación de solicitar documentos, el retraso en la expedición de los documentos y certificados por parte de las instituciones competentes y Organismos de Enlace, la intervención de gran cantidad de distintas Instituciones públicas y organismos privados de dos o más países. Asimismo, el hecho de que se sigan necesitando pruebas en papel o digitales para verificar la titularidad de los derechos de las personas, da lugar a falsificaciones de documentos y lagunas en la aplicación de las obligaciones legales, además de la alta posibilidad de pérdida o destrucción (total o parcial) de los documentos.

Ante esta multiplicidad de problemas, la Comisión Europea en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales,<sup>453</sup> anunció la puesta en marcha del proyecto

---

<sup>453</sup> . Comisión Europea, *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales COM (2021) 102 final*, (Bruselas: Comisión Europea, 2021), 28-29, <https://eur-317>

piloto *European Social Security Pass* (ESSPASS). Con el objetivo de explorar la viabilidad de una solución digital que facilitara la interacción entre los ciudadanos móviles y las autoridades nacionales, y para mejorar la transferibilidad transfronteriza de los derechos de seguridad social, mediante una identificación electrónica fiable y segura. Además, insta a los Estados miembros a ampliar el acceso a la protección social en conformidad a la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social.<sup>454</sup>

En consecuencia, el ESSPASS es un proyecto para la digitalización integral de los procedimientos de coordinación de la seguridad social, que aprovecha las iniciativas digitales nacionales y de la UE existentes, para facilitar las interacciones entre los ciudadanos móviles, los trabajadores, las empresas, y las instituciones públicas o privadas de seguridad social. De este modo, facilita el proceso de verificación por parte de los agentes e Instituciones competentes, teniendo la posibilidad las instituciones emisoras de actualizar en tiempo real la validez del documento que acredita la situación de seguridad social de la persona; lo cual podría contribuir, por ejemplo, en las situaciones de cambios, revocación, o suspensión. Al mismo tiempo, de reducir la necesidad de certificados en papel o plástico.<sup>455</sup>

Los objetivos principales de ESSPASS, se centran en la digitalización de los procesos de solicitud y expedición de documentos portátiles, así como en mejorar la identificación de los ciudadanos y trabajadores móviles cuando realizan actividades o acceden a servicios públicos en el extranjero. También, en introducir mecanismos en tiempo real para la verificación transfronteriza de los derechos de seguridad social de los ciudadanos y las y los trabajadores móviles.

Para alcanzar sus objetivos, ESSPASS se vincula con otras iniciativas tecnológicas de la UE, como lo son el *Electronic Exchange of Social Security Information* (EESSI)<sup>456</sup> explorando nuevas formas para complementarlo, también el *Single Digital Gateway*

---

[lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF) .

<sup>454</sup> . Recomendación del Consejo (2019/C 387/01), *Relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia*, Publicado el 8 de noviembre de 2019, Bruselas, Consultado el 19 de abril de 2023, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2019.387.01.0001.01.SPA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.387.01.0001.01.SPA) .

<sup>455</sup> . European Commission, *European Social Security Pass* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022), doi:10.2767/841176 .

<sup>456</sup> . European Commission, “*Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI)*”, Employment, Social Affairs & Inclusion, European Commission, Consultado el 19 de abril de 2023, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1544&langId=en> .

*Regulation (SDG)*<sup>457</sup> y *European Digital Identity (EUDI) Framework*;<sup>458</sup> la idea es reutilizar y aprovechar las otras iniciativas digitales relevantes.

Cabe destacar que el proyecto piloto se lanzó en el año 2021 con el objetivo de estudiar para el año 2023 la viabilidad de introducir el ESSPASS. En una primera fase la Comisión Europea en cooperación con el *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (INPS) han iniciado el proyecto piloto con la finalidad de probar la verificación transfronteriza de la validez y autenticidad del *Portable Document (PD) A1*. Que indica la legislación de seguridad social aplicable al titular, y se utiliza por ejemplo, cuando una persona es destinada por su empleador/a temporalmente a trabajar en un Estado miembro distinto de aquél en que se encuentra asegurada.

Si bien Italia, con el INP, desempeña el papel de emisor del PD A1, otros países participan activamente en el desarrollo y las pruebas de una aplicación para que los inspectores de trabajo lo verifiquen electrónicamente. El proyecto piloto, involucra a una docena de países interesados y permanece abierto a la participación de otros Estados miembros interesados para abordar las cuestiones técnicas, organizativas y jurídicas más relevantes de la solución prevista, con vistas a un posible despliegue a gran escala.

Sobre la base de los resultados preliminares, en una segunda fase, la Comisión Europea podría decidir si amplía el proyecto piloto a otros procedimientos de coordinación de la seguridad social, que también se realizan principalmente en papel. Entre ellos se encuentran, la tarjeta sanitaria europea y otros siete documentos portátiles en los ámbitos de las prestaciones de enfermedad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y pensiones.

Finalmente, se subraya que la implementación por parte de la UE de soluciones innovadoras, especialmente las digitales, facilitan la movilidad física y virtual de las personas, contribuyendo a la continuidad a las prestaciones de seguridad social; mediante la transferibilidad de los derechos sociales y la verificación transfronteriza de la cotización a la seguridad social por parte de las administraciones. Además de abordar los desafíos que supone la identificación de personas con fines de coordinación en materia de seguridad social.

---

<sup>457</sup> . European Commission, “The single digital gateway and Your Europe”, Single market and standards: Single digital gateway, European Commission, Consultado el 19 de abril de 2023, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-digital-gateway\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-digital-gateway_en) .

<sup>458</sup> . Commission Recommendation (EU) N.º 2021/946, The European Commission, *On a common Union Toolbox for a coordinated approach towards a European Digital Identity Framework*, Done at 3 June 2021, Brussels, accessed 19 April 2023, <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/946/oj> .

## **6.7. PROPUESTAS PARA OTORGAR CONTINUIDAD A LOS DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS MIGRANTES**

En conclusión y según el análisis realizado durante la presente investigación, en opinión de la autora, se estima que los mecanismos jurídicos basados en el enfoque regional o multilateral, serían la opción más óptima para la regulación de las normas de coordinación de los sistemas de seguridad social, debido a su capacidad de protección en zonas geográficas más amplias que el enfoque bilateral.

Por consiguiente, se vislumbra que la decisión final sería la de inclinarse hacia una suscripción de acuerdos regionales, como es la tendencia jurídica actual; propendiendo hacia los mecanismos jurídicos que logren una integración de las normas de coordinación de las legislaciones de seguridad entre la mayor cantidad de Estados posibles, lo cual amplía la dimensión externa de estas normas.

En este contexto, es preciso recalcar que tal como se han analizado en los capítulos 4 y 5, se cuenta tanto en la región iberoamericana como en la europea con dos grandes y complejos Instrumentos Internacionales que son la piedra angular para lograr la continuidad de los derechos sociales de las personas trabajadoras migrantes y los miembros de sus familias.

Respecto al CMISS, se vislumbra que la mayor parte de los Estados corresponden a LATAM, y si bien es un convenio regional que protege los derechos de las personas trabajadoras migrantes y sus familias solo en el ámbito de algunas prestaciones económicas, se concibe como un amplio acervo de carácter cultural, económico y social. Por ende, constituye una pieza jurídica esencial y de enorme riqueza para comenzar a abordar un proceso común de coordinación.

Por consiguiente, si se dispone de dos cuerpos normativos que ya se encuentran en vigor por gran parte de los países iberoamericanos, tal es el caso del CMISS, y también por los Estados miembros de la UE, como son los Reglamentos de coordinación. Lo propicio sería utilizar el camino trazado y comenzar a estimar en que, a través de las normas prescritas en el CMISS, se pueda propender a generar un mecanismo de coordinación análogo a los Reglamentos europeos; perfeccionando la normativa jurídica e intentando encontrar puntos de conexión entre los Instrumentos Internacionales, con miras a ejecutar una coordinación flexible de las normas de seguridad social.

En este sentido, se prevé que para la construcción de un mecanismo jurídico íntegro, completo y complejo que resguarde los derechos de seguridad social de los y las trabajadoras migrantes y sus familias que propenda a la coordinación de los regímenes de seguridad social entre los diferentes Estados. Es necesario que este

mecanismo logre adecuarse a la actualidad mundial ante los fenómenos de globalización, migración e integración regional, con la finalidad de conseguir la continuidad de sus prestaciones y obtener sus derechos sociales.

Es esencial que, a través del estudio de ambos Instrumentos se logre detectar cuáles son las características más sobresalientes de cada uno de ellos, para así comenzar el diseño y construcción de uno nuevo, o bien modificar con amplio fundamento alguno de los ya existentes. En razón de que, al mismo tiempo de ser capaces de detectar las cualidades de cada uno, también se pueden enmendar los errores, discordancias, incongruencias o las inconsistencias que contengan, además de las lagunas y/o vacíos legales que puedan existir; con el objetivo de crear un cuerpo jurídico superior, más blindado y protector de los derechos sociales de las personas migrantes.

De acuerdo a las opciones que se manejan, no existe una plena seguridad sobre cuál es la fórmula a implementar más idónea. Sin embargo, lo que sí se puede subrayar es que, entre las opciones de generar un texto nuevo con base en el CMISS y los Reglamentos europeos, versus, la modificación de alguno de ellos. Es mayormente eficaz el generar un instrumento nuevo, esto debido a que la modificación de cualquiera de ellos implicaría una serie de trámites administrativos, lo cual involucra mayor burocracia ralentizando este proceso y resultaría igual de engorroso que crear uno nuevo.

Por lo tanto, la elección más útil es atender a la creación de un Instrumento nuevo que pueda partir desde las virtudes de los Instrumentos analizados, con el fin de mejorarlos y potenciarlos con miras hacia alcanzar una cobertura social internacional.

Tomando como base la creación de un Instrumento nuevo, se cree que la mejor opción es contar con las propuestas de la OISS, en relación al encuentro político y técnico entre la UE y esta organización; de forma permanente para estrechar su colaboración y profundizar en la dimensión externa de las normas de coordinación. Pero, además de instituir esta figura, es menester considerar que ambas Instituciones tengan la opción de realizar un examen técnico, jurídico y político; aunque esta vez, no desde la óptica que lo plantea la OISS -en atención a abrir el CMISS a los países miembros de la UE-, sino para construir en conjunto un instrumento de mayor envergadura que tenga la capacidad de regir a ambas regiones.

No obstante, es transcendental que el nuevo mecanismo de coordinación de las legislaciones de seguridad social posea características de apertura, con la finalidad que con el paso del tiempo, pueda extenderse como un modelo de buenas prácticas hacia otras regiones o subregiones. Tal es el caso de los continentes de África, principalmente los países que se encuentran en la región del Magreb y África Subsahariana; Asia,

especialmente los países de Afganistán, India y Filipinas, localidades que presentan determinadas características culturales que alientan el éxodo de familias, y los que conforman la subregión de Asia meridional. A su vez, es importante reforzar y estrechar lazos entre los países de los continentes de Oceanía, América y Europa.

Dado el anterior contexto, es importante visualizar una solución universal e integral con miras a profundizar el fortalecimiento de la dimensión internacional de la seguridad social. Ello con el objetivo de ahondar en la cobertura y protección social de las y los trabajadores migrantes y sus familias, en atención al derecho garantizado a la libre circulación.

Por lo mismo, en la actualidad resulta fundamental el poder modelar soluciones que permitan avanzar hacia la apertura y continuidad de los derechos sociales independiente del país de residencia o de trabajo, la calidad de persona o la condición migratoria, toda vez que forman parte de la dignidad de las personas.

Cabe recordar que, una de las grandes enseñanzas y aprendizajes que dejó la pandemia por COVID-19 a nivel global, es la necesidad de los Estados de invertir en medidas que garanticen la protección social de las personas, frente a las contingencias o sucesos inesperados que debiliten el mantenimiento y la recuperación del bienestar colectivo de los ciudadanos, tal como se menciona en el Informe Mundial sobre la Protección Social de la OIT.<sup>459</sup>

En este punto, es preciso recalcar la importante necesidad de los Estados de contar con un financiamiento permanente para fortalecer los campos de la seguridad social, sobre todo si se considera que de los 195 países existen alrededor del mundo, solo 11 de ellos cuentan con un sistema de protección social universal, concentrados en Europa.<sup>460</sup>

En consecuencia, para abordar la posibilidad de construir un mecanismo de coordinación internacional, que garantice el resguardo de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras migrantes y sus familias, y así fortalecer los marcos jurídicos existentes, desde la concreta atribución de reforzar la regulación y la

---

<sup>459</sup> . Oficina Internacional del Trabajo, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor* (Ginebra: OIT, 2021), [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_842103.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_842103.pdf) .

<sup>460</sup> . José Luis Marín, “El mapa de la protección social en el mundo”, Cartografía:Economía, El Orden Mundial (EOM), Publicado el 30 de septiembre de 2021, <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/el-mapa-de-la-proteccion-social-en-el-mundo/> .

normativa. Se apela a los principios del Derecho Internacional y de Integración<sup>461</sup>, cuyo propósito se centra en propiciar la asistencia y el apoyo a las personas que, han de vivenciar situaciones de disparidad y asimetrías que impiden su plena inserción en el medio social. Concertando una serie de prácticas que se ajustan a las estructuras y a las instituciones involucradas en la materia.<sup>462</sup>

Cabe destacar que el implementar este mecanismo de integración no desconoce la naturaleza que tiene cada país; el adoptar este mecanismo no implica una intervención sobre la autonomía o los modelos sociales de las naciones involucradas. El objetivo de efectuar este procedimiento es aunar en colaboración a los diversos actores involucrados (Organizaciones, Estados, Instituciones) para regular y proteger a las y los trabajadores migrantes en conjunto con sus familias.

Por lo mismo, para efectuar la construcción de un nuevo mecanismo de coordinación de las legislaciones, sentado sobre la base de la fusión de los Reglamentos europeos y el CMISS como se ha postulado, se estima que previo a su creación se debería realizar un ejercicio como el que se propone a continuación.

En primer lugar, se propone la elaboración de un tratado internacional multilateral cuya creación se encargue a un organismo internacional, que de acuerdo a los elementos analizados y la materia el asunto, podría ser ideado o proyectado por la OIT. En atención a que la ventaja de este instrumento sería facilitar la carga administrativa, además de tener en cuenta la amplia existencia de convenios bilaterales en el mundo, los cuales constituirían el primer paso hacia la creación de este acuerdo multilateral más complejo.

Asimismo, esta solución reviste caracteres más universales que los mecanismos regionales o subregionales estudiados, en virtud de que es necesario poder encausar los esfuerzos para extender la protección hacia nuevas categorías de trabajadores y a todas las ramas de la seguridad social; a través de un modelo proactivo de bienestar que, en términos de Manuel Castells y Pekka Himanen,<sup>463</sup> solo puede ser promovido holísticamente para el desarrollo multidimensional de la sociedad.

---

<sup>461</sup> . María Elena Prado Sifontes, "El derecho y su incidencia en el proceso de integración," *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.* 3, núm. 23 (2009): 65, doi: 10.35487/rius.v3i23.2009.166 .

<sup>462</sup> . Eduardo Sutter Schneider, *El derecho de la integración: sus características* (Argentina: Universidad Nacional del Litoral, 2019), 16.

<sup>463</sup> . Manuel Castells y Pekka Himanen. *Reconceptualización del desarrollo en la era global de la información*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica FCE, 2016.



Se puede mencionar que los actuales Instrumentos analizados han evolucionado enormemente frente a los fenómenos de la globalización, el aumento de los conflictos sociales, la migración, y la complejización de las formas y relaciones de trabajo, dada la irrupción del alza en el uso de las tecnologías y el fomento de la digitalización. A pesar de ello, es preciso que se integren aún más esfuerzos, en vista a elaborar una efectiva continuidad y coherente protección de las contingencias sociales de las y los trabajadores migrantes.

Por consiguientes, es necesario que los Estados usen el Derecho, ejerciendo su doctrina y actuando como un vehículo de integración social, con la finalidad de regular las acciones y avanzar hacia una sociedad justa y cohesionada. De esta forma, se lograría otorgar una protección efectiva a las personas migrantes y a sus familias para evitar la desintegración y la exclusión social, creando puntos de conexión entre los diferentes sistemas de seguridad social de los Estados a través de un mecanismo universal y solidario que proteja la continuidad de los derechos de seguridad social.

En este sentido, demasiado ambicioso sería señalar una propuesta sobre dicho convenio multilateral, aunque si se pueden señalar algunas directrices que sería importante tener en consideración para su creación por los expertos. A su vez, cualesquiera que sean las decisiones públicas-políticas que los Jefes de Estado deseen implementar, es preciso que tengan en consideración que cualquier mecanismo jurídico que se cree o modifique, debe contener unos criterios mínimos que se proponen a continuación.

### **6.7.1. Propuestas para la elaboración de un mecanismo jurídico universal que resguarde la continuidad de los derechos de seguridad social de las personas migrantes**

#### **6.7.1.1. Génesis**

En cuanto al proceso de elaboración del mecanismo jurídico, se propone considerar la experiencia de los Reglamentos europeos debido a la larga data que registran en la regulación de coordinación de normas de seguridad social. Asimismo, tomar aspecto del CMISS como son su novedosa y rápida implementación.

Con estas medidas se pretende contribuir a innovar, modernizar y evolucionar la normativa internacional.

#### **6.7.1.2. Naturaleza jurídica**

Se estima que la opción más idónea es que el mecanismo jurídico sea un tratado multilateral internacional. En función de que es más fácil su suscripción, en comparación a las normas de derecho derivado. Además, considerando que no todos los países cuentan con una asociación política, jurídica, económica y social como la UE.

#### **6.7.1.3. Redacción**

En cuanto a la redacción, la idea es que asemeje a la escrituración más sencilla que contiene el CMISS, así como a la simplicidad y practicidad de sus normas. Se propone que los preceptos estén redactados en una terminología y lenguaje claro que no tienda a ambigüedades.

En contraposición a los que ocurre con los Reglamentos europeos, el objetivo es intentar que el mecanismo jurídico sea de fácil manejo y sus normas contengan una interpretación literal que sea accesible para todos los colectivos e intervinientes.

#### **6.7.1.4. Estructura y sistematización**

En atención a la naturaleza de la materia a regular, el texto del tratado será extenso pero la idea es que sea lo más concreto posible.

Es necesario que contenga un orden estricto de manera lógica, normando cada contingencia de seguridad social con todos sus aspectos en profundidad para no dejar disposiciones sueltas o revueltas entre los diferentes títulos, cuestión que ocurre tanto en los Reglamentos como en el CMISS.

En este aspecto, es importante superar las deficiencias de los Reglamentos europeos y del CMISS, con el propósito de construir un instrumento que sea de fácil interpretación al lector, considerando que los sujetos beneficiarios de las disposiciones no tienen un conocimiento experto en materia de seguridad social.

Con todo, la organización de las disposiciones dará efectividad y eficiencia a la hora de poner en aplicación el mecanismo.

#### **6.7.1.5. Idioma**

En cuanto al idioma, es dable seguir la experiencia de los Reglamentos europeos, tomando en consideración la amplitud de lenguas en los que se encuentran publicados. En este orden de ideas, sería prudente intentar incrementarlas para que el nuevo texto

sea amplio y omnicomprendivo, considerando la mayor cantidad de idiomas o los socialmente considerados universales que abarquen gran cantidad de Estados.

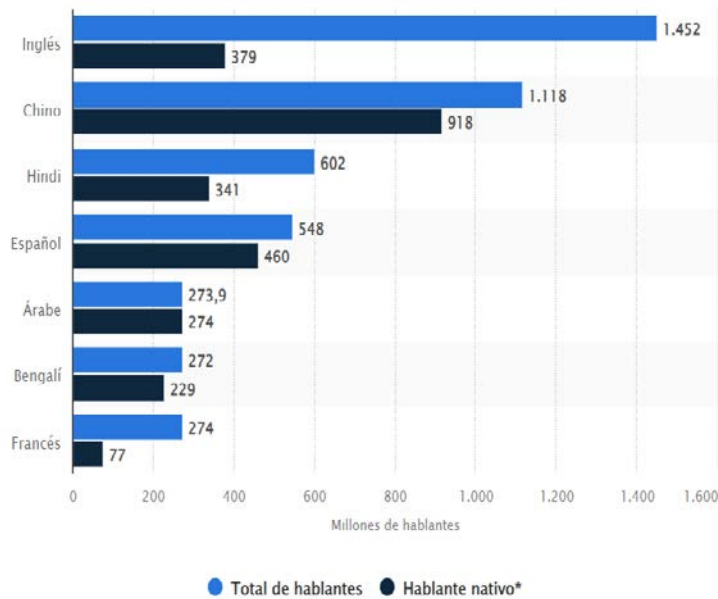
Por tanto, se propone que el texto sea redactado acorde a los idiomas más hablados en el mundo que son:

1. Inglés: es la lengua universal en la actualidad, el idioma principal de los negocios internacionales, el turismo y la tecnología.
2. Chino mandarín: el mandarín es el segundo idioma más hablado en el mundo, sin embargo, es el primero si se tiene en cuenta solo los hablantes nativos.
3. Hindi: es uno de los 22 idiomas oficiales en la India, el segundo país más habitado del mundo.
4. Español: es el segundo de los idiomas más hablados del mundo en cuanto a cantidad de hablantes nativos. Su enorme expansión colonial lo llevó no solo a América, sino también a África y Asia.
5. Árabe: es el idioma oficial de 25 países. Debido a esta dispersión territorial, es en realidad un conjunto de dialectos, además, es la lengua litúrgica del islam.
6. Bengalí: es el idioma oficial de Bangladés; esta región cuenta con una alta densidad de población. Además, se habla en algunas zonas de India y Birmania.
7. Francés: el colonialismo permitió que el francés se expandiera por todo el mundo. Hoy es la lengua oficial de 29 países en distintos continentes y la tercera lengua con mayor cantidad de hablantes no nativos.

La selección de los idiomas constituye un aspecto importante, puesto que entre más conocido y amigable sea el texto más países podrán comprenderlo. Por ello es importante hacerlo accesible a través del idioma.

Es cierto que no puede ser redactado por los 7.100 idiomas que se hablan en el mundo, pero si es posible hacer una redacción acorde a los idiomas más hablados. Los idiomas que se han escogido cómo básicos para la redacción del texto son acordes a las siguientes estadísticas.

Imagen 9: Los idiomas más hablados en el mundo en 2023.



Fuente: Statista 2023. <sup>464</sup>

La inclusión de más idiomas contribuye a disminuir la brecha de conocimiento existente en la población migrantes sobre los sistemas de seguridad social. Ergo, el escenario ideal planteado es que, del total de idiomas que se han contemplado, estos se vayan ampliando a medida que los Estados comiencen a suscribir este convenio, de forma tal que pueda ser accesible a todas las personas que regula.

#### 6.7.1.6. Preámbulo

Para la construcción del preámbulo se insta a seguir las explicaciones de los motivos que contienen los Reglamentos, habida cuenta de que el CMISS solo tiene escuetas líneas. Es importante plasmar los objetivos y las intenciones que se abarcan en la protección de los derechos de seguridad social de las personas migrantes y sus familias.

También, debe incluirse la finalidad de coordinar las legislaciones y la importancia de lograr la continuidad de los derechos de seguridad social de las personas. Asimismo, es oportuno destacar los temas actuales de altos flujos migratorios junto con los fenómenos de migración, integración y cooperación que suceden a los países con miras a la protección social.

---

<sup>464</sup> . Rosa Fernández, “Idiomas más hablados en el mundo en 2023”, Sociedad: Educación y ciencia, Statista, Publicado el 01 de junio de 2023, <https://es.statista.com/estadisticas/635631/los-idiomas-mas-hablados-en-el-mundo/> .

Es preciso darle la importancia debida a este apartado, puesto que será una declaración de principios y derechos que propendan hacia el resguardo del derecho fundamental de la seguridad social de las personas migrantes y sus familias para lograr la anhelada continuidad de sus prestaciones sociales independiente del país en que residan o prestan sus servicios laborales.

En consecuencia, el texto que se cree debe exponer de manera clara, concisa y bien fundamentada los objetivos y finalidades del convenio, con la intensión que sea atractivo para la suscripción por los Estados.

#### **6.7.1.7. Términos técnicos y definiciones**

En cuanto a las disposiciones generales, será importante considerar que al aplicarse el convenio en varios Estados, concurrirán una gran cantidad de términos comunes que deben ser definidos para que exista claridad sobre los aspectos esenciales en la aplicación del tratado.

A tal efecto, se sugiere seguir la técnica utilizada en los Reglamentos europeos que consta de definiciones claras y suficientes, en contraposición a las definiciones por remisión y poco claras del CMISS.

Dado que es imposible contemplar todos los términos a utilizar, se sugiere prescribir una disposición abierta y de remisión al significado que las legislaciones de cada país le otorguen.

La definición de los conceptos básicos que se utilizarán para la implementación del convenio son fundamentales, en atención a que serán diferentes países, idiomas, culturas y sistemas de seguridad social, por lo cual es necesario ponerse de acuerdo en un catálogo de términos comunes a utilizar por todas las naciones. De esta manera, se beneficiará a la uniformidad en la aplicación de las diferentes legislaciones estatales y además dotará al texto de certeza jurídica.

#### **6.7.1.8. Técnica de la coordinación**

Se estima que es menester profundizar en la técnica de la coordinación que sustenta la creación, aplicación e implementación del nuevo convenio.

En este contexto, es perentorio realizar un estudio constante sobre las dimensiones interior y exterior de las normas de coordinación de la seguridad social, para la continua mejora del instrumento. Asimismo, se estima prudente la creación de

un organismo o una Comisión permanente encargada del estudio de la teoría de coordinación y sus fundamentos.

Si bien es cierto que el CMISS y los Reglamentos son normas de coordinación, es imperativo que se continúe con el estudio de esta técnica. Al mismo tiempo, de profundizar y actualizar sus principios fundantes que rigen la implementación de los mecanismos jurídicos de coordinación.

Actualmente se prescriben una serie de principios internacionalmente aceptados, que se han deducido de las normas de la OIT que configuran el marco general y la columna vertebral para estos acuerdos, ellos varían en cuanto a su número dependiendo del autor que se trate.

Para la redacción del nuevo texto, se opta por la inclusión de los principios básicos y clásicos utilizados por los Instrumentos Internacionales de coordinación de seguridad social, que se señalan a continuación:

1. Unicidad de legislación aplicable.
2. Igualdad de trato.
3. Totalización de periodos.
4. Conservación de los derechos adquiridos y pago de prestaciones en el extranjero, también denominado exportación de las prestaciones o supresión de cláusulas de residencia. Dentro de este principio, se primordial prescribir las siguientes situaciones:
  - a. Regla de intangibilidad de las prestaciones: importante guiarse para la redacción de este último principio en los Reglamentos europeos, en atención a que el CMISS si permite las deducciones o reducciones por costos de transferencia en el pago de las prestaciones en otro Estado, cuestión que debe ser suprimida en el nuevo convenio, estableciendo una regla de intangibilidad.
  - b. Pago de prestaciones a beneficiarios que residen en terceros países: es importante, guiarse por el CMISS en la exportación de prestaciones, puesto admite que sean pagadas en terceros Estados que no sean parte del convenio en las mismas condiciones, cuestión que también debería considerarse para el nuevo tratado, entendiendo los fenómenos de globalización mundial y las nuevas dinámicas migratorias.

5. Colaboración administrativa y técnica entre las Instituciones nacionales.

6. Reciprocidad.

Establecer una técnica de la coordinación que este cimentada fuertemente con principios bien establecidos y fundamentados es esencial, puesto que ayudará o contribuirá con la resolución de los conflictos que se puedan suscitar en la interpretación o aplicación del convenio, toda vez que serán el faro, la guía y la orientación hacia donde se debe caminar.

En este orden de ideas, la coordinación es una institución jurídica que debe poseer una estructura que le permita cumplir con sus objetivos y entregar protección de los bienes jurídicos deseados. En este sentido y en opinión de Arellano Ortiz,<sup>465</sup> la coordinación posee una definición relativamente aceptada y una serie de principios que la rigen, sin embargo, carece de elementos que la componen.

El autor propone la determinación de una teoría general de la coordinación, y para ello postula completar la institucionalidad jurídica existente agregando elementos que la constituyan. Con este fin, formula cuatro elementos constitutivos de la coordinación, a saber:

1. El campo de aplicación (personas cubiertas).
2. El campo material (ramas cubiertas), prestaciones contributivas y no contributivas.
3. La supervigilancia del sistema.
4. La justiciabilidad de los derechos a las prestaciones.

En este sentido, se comparte la opción de Arellano en torno a robustecer la teoría de la coordinación e ir evolucionando los principios a la realidad mundial; no obstante, se estima que existen más componentes que los descrito por él.

Por otra parte, y sin lugar a dudas, es necesario el establecimiento de una Comisión u organismo que este en permanente y constante estudio de la teoría de la

---

<sup>465</sup> . Pablo Arellano Ortiz, "Coordinación: Una construcción jurídica que va más allá de principios inspiradores", en *Trabajadores Migrantes y Seguridad Social*, ed. por Pablo Arellano Ortiz (Santiago de Chile, Editorial Librotecnia, 2015), 80- 86.

coordinación; pues es la base para lograr la continuidad de las prestaciones de seguridad social.

Por tal motivo, es decisivo comenzar a evolucionar los principios clásicos de la coordinación que datan del año 1950. No hay que olvidar que el Derecho del trabajo es un derecho realista, y la protección social de las personas migrantes está en constante cambio y evolución; por consiguiente, si se desea entregar una protección efectiva es menester contar con un mecanismo jurídico más efectivo que uno basado solamente en principios.

#### **6.7.1.9. Campo de aplicación personal**

En este aspecto es importante guiarse por el campo de aplicación del CMISS, al otorgar cobertura a todas las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados parte, así como a sus familiares beneficiarios y derechohabientes.

Es primordial indicar, en el texto, que se protege al titular del derecho y a los miembros de su familia que sean beneficiarios de manera precisa y detallada. Asimismo, será importante dejar establecido que por persona se entenderá a nacionales, extranjeros, trabajadores, desempleados, apátridas, refugiados, exiliados, etc.

Al extender el campo de aplicación personal ampliándolo a más sujetos del derecho, se abarcar a un mayor número de personas y se otorga inclusividad a la aplicación de los derechos sociales.

#### **6.7.1.10. Campo de aplicación material**

En este aspecto es mejor seguir la orientación de los Reglamentos europeos, puesto que otorgan una mayor cobertura a las ramas de la seguridad social, mediante la regulación de un mayor número de prestaciones de seguridad a diferencia del campo material del CMISS.

El objetivo en este caso sería contemplar las mismas ramas de seguridad social de los Reglamentos, pero iniciar un trabajo consistente en detallar cada prestación en particular con todas sus características y singularidades, con el fin de que las prestaciones sean cubiertas íntegramente y de manera suficiente.

Se entiende que quizás cubrir todas las ramas de la seguridad social en todos los países es difícil por temas políticos y financieros, pero se propone al menos proteger como piso mínimo, las siguientes:



1. Pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.
2. Accidentes del trabajo y enfermedades profesiones.
3. Prestaciones por enfermedad.
4. Prestaciones por maternidad y paternidad.
5. Desempleo.

Posteriormente, se propone incluir en un precepto legal la misma técnica empleada en el CMISS, mediante la cual los Estados podrán ampliar el catálogo de prestaciones *ex post*, a través de la suscripción de acuerdos que quedarán registrados en un anexo.

Con la implementación de esta medida, se pretende que se vayan incluyendo en el catálogo más ramas de seguridad social, con miras hacia la protección otorgada por los Reglamentos, para incluir las prestaciones familiares, prejubilación, etc.

En este sentido, se propone que el convenio se redacte con todas las ramas de seguridad social cubiertas en los Reglamentos y que se condicen con la OIT, pero solo será obligatorio cumplir con las cinco indicadas, con el compromiso de ir ampliando este catálogo a lo largo de los años, y registrando dicho acuerdo en el anexo indicado.

A su vez, es importante tender hacia la cobertura de las prestaciones contributivas y no contributivas y todos los regímenes de la seguridad social que existan en los Estados (generales y particulares o específicos). Igualmente, dar cobertura no solo las prestaciones económicas como lo hace el CMISS, sino que orientarse hacia la tendencia de los Reglamentos, en orden a proteger también las prestaciones en especie, otorgando suficiencia e integridad a las coberturas de los riesgos sociales.

El beneficio de estas medidas contribuye a la mantención de un catálogo mínimo de ramas de la seguridad social cubierto, que con el paso del tiempo pueda ir agrandándose a la luz de los Reglamentos europeos y las normativas de la OIT, en específico el Convenio N.º. 102 sobre la seguridad social (norma mínima)<sup>466</sup>. De esta forma, se propiciará estar al día con las nuevas contingencias sociales que vayan surgiendo como las prestaciones sociales de dependencia, acceso a la vivienda, etc.

---

<sup>466</sup> . OIT, *Convenio N.º 102 sobre la seguridad social (norma mínima)*.

Es preciso que se regule profundamente y de manera integral las prestaciones contributivas, puesto que con ello se contribuirá al comienzo de la regulación de las prestaciones no contributivas. Cuestión última, que no ha sido desarrollada y que urge su estipulación. Es importante iniciar la tendencia legislativa hacia la regulación de los regímenes no contributivos, así como las prestaciones en especie. Esta es una medida positiva en vista a las altas tasas de empleo informal y la necesidad de cubrir la mayor cantidad de riesgos sociales y estados de necesidad en que puedan encontrarse las personas migrantes y sus familias.

Además, ayuda a que las prestaciones sean resguardadas de manera más específica y completas, normando más a fondo cada rama de la seguridad social en ambos regímenes contributivo y no contributivo y con cada tipo de prestación económica o en especie.

Finalmente, cabe subrayar que estas recomendaciones contribuyen a la continuidad de las prestaciones de seguridad social, estableciendo un piso mínimo de contingencias a cubrir que serán ampliadas en el transcurso del tiempo. Lo cual le otorga la característica de gradualidad al instrumento.

#### **6.7.1.11. Determinación de la legislación aplicable**

La normativa actual es concordante en el establecimiento de la legislación aplicable. En virtud de lo cual, es preciso continuar con la misma idea que es concordante con el principio de unicidad de las prestaciones.

Por consiguiente, en este aspecto deben seguirse tanto los Reglamentos como el CMISS, que gozan de un contenido casi idéntico. Por ende, se postula seguir con la misma técnica de redacción, en orden a establecer una regla general que será el principio de *lex locis laboris* y establecer excepciones y/o normas particulares.

#### **6.7.1.12. Totalización**

Es trascendental, regular de manera detallada las reglas de la totalización cuando sean necesarias para aumentar o considerar los periodos cotizados en diferentes países para obtener acceso a prestaciones de seguridad social. Puesto que por el mero de hecho de migrar no pueden vulnerarse estos derechos fundamentales para las personas migrantes y sus familias.

Por tanto, se deben tomar en consideración los periódicos completados por el migrante en cada país. Agregándose o sumándose todos los periodos de cotización, de residencia o de afiliación para la obtención de la prestación de seguridad social, a través,

de las técnicas de cálculo establecidas tanto en el CMISS como en los Reglamentos europeos.

Es preciso considerar la replicación de estas reglas para aplicarlas; y al momento de totalizar calcular la prestación teórica y la prestación real para el pago a prorrata por los Estados. En este apartado se remite a las consideraciones realizadas en el capítulo 5.

#### **6.7.1.13. Relaciones entre el presente Convenio y otros Instrumentos de coordinación de seguridad social**

En este aspecto se sigue la orientación de los Reglamentos europeos en el sentido de, a diferencia del CMISS, derogar o sustituir cualquier otro convenio de seguridad social aplicable a los Estados Parte.

Se reflexiona que, al establecer disposiciones que dejen abierta la posibilidad a mantener vigentes los convenios bilaterales cuando son más beneficiosos, no es óptima, puesto que este Instrumento universal será más beneficioso en todos los sentidos.

Además, que al mantener vigentes convenios bilaterales cuando ya existirá un convenio multilateral le restará importancia a la ratificación de este Instrumento internacional y a la validez de los mecanismos de regulación regional o multilateral.

Por consiguiente, la creación de este convenio implica la derogación y sustitución de los convenios bilaterales vigentes, con el objetivo de transitar hacia un enfoque regional más uniforme y universal. En tal razón, es preferible tener un instrumento en vigor y no una multiplicidad de convenios bilaterales (cada uno con características particulares).

La idea base de este argumento, es impedir que se retroceda hacia mecanismos jurídicos bilaterales que ya han sido superado por sus limitaciones. El postulado es propender hacia la ratificación de este convenio y no a las negociaciones particulares entre Estados.

#### **6.7.1.14. Coordinación de regímenes de reparto y capitalización individual**

Es menester crear un método en común para la coordinación de las legislaciones de seguridad social basadas en regímenes de reparto y de capitalización individual, que se oriente conforme a las normas prescritas en el CMISS, en atención a que no existe este detalle en los Reglamentos europeos.

Es imprescindible determinar la forma de totalizar los periodos de cotización en regímenes de reparto y de capitalización individual, considerando que para uno lo vinculante son los periodos de cotización y para otros el dinero o capital acumulado.

Para esta finalidad es determinante reglar las tres situaciones que se pueden originar al momento de realizar la totalización de los periodos de cotización o seguro:

1. De un régimen de reparto a uno de capitalización individual y viceversa: este método es el más complejo de crear, habida consideración que uno se basa en los periodos cotizados y otro en el capital acumulado. Por consiguiente, es preciso buscar un punto medio en que se pueda parametrizar el dinero en tiempo cotizado y viceversa, con el objetivo de que en el país que decida pensionarse la persona (sea de reparto o de capitalización), pueda totalizar y se contabilicen todos sus periodos sin merma o vulneración de sus derechos sociales.
2. De un sistema de reparto a otro de reparto: la totalización en este sentido esta solucionada con las formas establecida en el CMISS y los Reglamentos de cálculo de pensión (prestación teórica, real y prorratea). En tanto, no habría mayor problema en su regulación.
3. De un sistema de capitalización individual a otro de capitalización individual: el CMISS para la transferencia de los fondos de pensiones entre sistemas de capitalización individual insinúa un mecanismo, pero no lo establece, dejando esta misión al arbitrio de las partes. Por tal razón, se propone guiarse en este punto por el procedimiento establecido y ampliamente analizado en el capítulo 5 sobre la portabilidad de los fondos de pensión entre las Repúblicas de Chile y Perú.

Considerando la existencia de diferentes sistemas de seguridad social en el mundo, es fundamental que este convenio de carácter universal establezca un método que sirva para todos los países. Principalmente cuando se cotiza en Estados que tienen regímenes basados en el reparto o en la capitalización individual. Ello, con el objetivo de mejorar los procedimientos actuales basados en las prestaciones teórica, real y la prorratea para establecer un método que permita la coordinación de ambos sistemas sin perjudicar a los titulares o beneficiarios de las prestaciones de seguridad social.

Con relación a la portabilidad o traspaso de los fondos de pensiones entre sistemas de capitalización individual, sería positivo guiarse por el único convenio existente en esta materia entre los países de Chile y Perú, con el propósito de darle

regulación en este Tratado y superar el vacío de los Reglamentos y la deficiente normativa del CMISS en esta materia.

#### **6.7.1.15. Obligación de revisar el funcionamiento y la inclusión de más ramas de la seguridad social**

Se sugiere establecer la obligación anual de revisar el funcionamiento del Tratado, en relación con los problemas de interpretación o aplicación que se pudieran generar. Ello con el objetivo de ir subsanando los errores y creando buenas prácticas.

Asimismo, será perentorio que -cuando un Estado ratifique el Tratado y entre en vigor- se sostengan reuniones con la intención de avanzar en la protección hacia la inclusión de más contingencias sociales, en un periodo mínimo de mínimo 3 y máximo 5 años desde su entrada en vigencia.

Recalcando el compromiso gubernamental, de no poder ser parte del convenio por más de 10 años sin aumentar la cobertura de las prestaciones de seguridad social.

Para garantizar estas obligaciones se necesita un establecer un mecanismo revisor permanente en el tiempo, que será integrado en las Comisiones que se establezcan en este tratado.

Es fundamental generar estas medidas para garantizar el avance en la protección de los derechos de seguridad social de las personas migrantes y sus familias. La actualización de las ramas de la seguridad social hará tangible la protección de los derechos sociales, evitando las pérdidas de los derechos adquiridos o en curso de adquisición por la no regulación de contingencias sociales o menor cobertura de ella; tendiendo hacia la uniformidad de la cobertura.

Esta obligación anual de revisar el funcionamiento, unida a la revisión de la amplitud de las ramas de la seguridad social cada 5 años máximo y su desafección del convenio si esto no ocurre en 10 años, aportará a la gradualidad del Instrumento e instará a los países a preocuparse de estas temáticas; así como, a estar en constante y permanente revisión y control.

#### **6.7.1.16. Comisiones u Organismos Administrativos**

Es preciso subrayar que tanto los reglamentos como el CMISS tienen sus comisiones y subcomisiones con estructuras organizadas y reuniones periódicas.

Por tanto, sería óptimo que se creará al amparo de ambos cuerpos normativos una Comisión Administrativa, de carácter técnico con distintas subcomisiones con áreas específicas. También un Comité Consultivo que sea el encargado de velar por las obligaciones de revisar el funcionamiento y la inclusión de más ramas de la seguridad social, así como de los conflictos que se susciten en la aplicación del tratado o de su acuerdo de aplicación.

Del mismo modo, es importante que la supervigilancia del funcionamiento de las comisiones y del convenio se establezca en dos niveles:

1. Nivel nacional: que exista un mecanismo encargado específicamente en cada país de mantener el control de la operatividad de los mecanismos de coordinación.
2. Nivel internacional: es importante que a nivel central exista un responsable de fiscalizar la labor de las comisiones y organismos nacionales para un funcionamiento más coordinado y uniforme, con revisiones periodos a los Estados.

Se estima que contar con comisiones permanentes y determinadas ayudará al buen funcionamiento de las normas del convenio. Asimismo, al establecer comisiones y órganos encargados de los procedimientos con estructura, reuniones, comisiones técnicas específicas, contribuirá al orden y la gestión de las prestaciones sociales.

#### **6.7.1.17. Cooperación administrativa entre Instituciones y ayuda mutua**

La comunicación fluida y completa de información entre las Instituciones a cargo del otorgamiento de los beneficios resulta clave para que la coordinación cumpla con sus objetivos.

No basta con una reglamentación supranacional, debe existir entre las entidades o comisiones administrativas de cada país una adecuada ayuda mutua en la transmisión de la información entre ellos.

Es menester que las Instituciones se ayuden mutuamente a gestionar los procedimientos para el acceso y otorgamiento de los beneficios social. En este aspecto, se destaca la importancia de la cooperación administrativa para contribuir con la realización de exámenes médicos, de reembolsos, de presentación de solicitudes, reclamaciones y documentos. Así como de todo tipo de intercambio de información, entre las instituciones competentes de cada Estado.

### 6.7.1.18. Digitalización

En vista de la cantidad de países en que se aplicará el Tratado, es esencial que se disponga una plataforma digital en donde se auné toda la información y sea accesible a todos los países y personas.

A este respecto, se postula una digitalización completa, que contemple:

1. Información general sobre el convenio y procedimiento.
2. La legislación aplicable y documentos del convenio.
3. Formularios, solicitudes y documentación necesaria para su aplicación.
4. Información sobre las Comisiones técnicas de aplicación y las subcomisiones y organismos administrativos.
5. Estado de situación por países del convenio y proceso de suscripción.
6. Estadísticas.
7. Formularios para consultas sobre la interpretación o aplicación del convenio, abierto a todo público.

La idea es crear una plataforma *web*, que contenga todo lo necesario para la aplicación del convenio, su interpretación y ejecución. Con el objetivo que pueda ser usada, tanto por los Organismos de Enlace o Instituciones competentes de los diferentes Estados, como por todas las personas e intervinientes. Al mismo tiempo, que ella cuente con accesibilidad para las personas, tanto en idiomas como en lenguajes inclusivos.

Para lograr este objetivo, es importante partir tomando en cuenta las buenas prácticas de los sistemas informáticos implementados en la UE, CMISS, MERCOSUR, y otras iniciativas. Sin embargo, es preciso subrayar el problema de la digitalización existente en el mundo, puesto que en muchos países en desarrollo o de bajos ingresos, el acceso a internet es un privilegio, y los gobiernos no han logrado ofrecer un entorno propicio para cerrar la brecha digital.

En este sentido, la ONU indica que la inclusión digital es *“el acceso equitativo, significativo y seguro al uso, liderazgo y diseño de tecnologías digitales, servicios y oportunidades asociadas para todos, en todas partes”*.<sup>467</sup>

En efecto, la Unidad de inteligencia de *The Economist*, desarrolla un índice que mide la disponibilidad, asequibilidad, relevancia y la capacidad de uso de internet. En este índice es posible apreciar que el continente africano es el que tiene las mayores brechas digitales. Asimismo, se aprecia que solo algunos países en LATAM se posicionan entre los 50 con la más alta puntuación, destacando el país de Chile (N.º 16), Brasil (N.º 23) y México (N.º 36). Por su parte, la región de Centroamérica y el Caribe es la que se encuentra más rezagada en el acceso y uso de internet y las nuevas tecnologías.<sup>468</sup>

Por tanto, es importante tender hacia la digitalización de los procedimientos, porque estas medidas contribuirán, entre otras, con:

1. Accesibilidad a las personas
2. Menores costos en la implementación
3. Menor burocracia
4. Inclusividad
5. Transparencia en los procesos y la información
6. Rapidez y agilidad de los procesos

#### **6.7.1.19. Método de solución de conflicto**

En atención a que no todas las regiones tienen una estructura política, jurídica y económica como la UE y por ende, no existe la figura del TJUE. Se opta en aspecto por orientarse hacia un método de solución de conflicto más similar al CMISS e inspirado en

---

<sup>467</sup> . United Nations (UN), “Ensuring digital inclusion of all, including the most vulnerable”, Ongoing Work: Digital Inclusion, Office of the Secretary-General’s Envoy on Technology, Accessed 5 April 2023, [https://www.un.org/techenvoy/sites/www.un.org.techenvoy/files/general/Definition\\_Digital-Inclusion.pdf](https://www.un.org/techenvoy/sites/www.un.org.techenvoy/files/general/Definition_Digital-Inclusion.pdf) .

<sup>468</sup> . Statista, “¿Cuáles son los mejores y peores países en materia de inclusión digital?”, Brecha Digital, Statista, Publicado el 29 de marzo de 2023, <https://es.statista.com/grafico/25716/paises-y-territorios-clasificados-segun-el-indice-de-inclusion-de-internet/> .



las propuestas de convenio bilateral realizado en el apartado anterior, en orden a establecer:

1. Negociaciones: se les otorga un plazo de 6 meses a contar del comienzo de las controversias a las autoridades competentes de cada Estado para que resuelvan las diferencias de interpretación o de aplicación del convenio y de sus acuerdos administrativos, mediante las negociaciones entre las partes.
2. Tribunal Arbitral: de no resolverse las controversias mediante las negociaciones se deberán someter a arbitraje internacional.

La composición, facultades y procedimientos del Tribunal Arbitral serán establecidas con anticipación en el respectivo acuerdo administrativo. De esta manera, los laudos arbitrales tendrán efecto de cosa juzgada, encontrándose firme y ejecutoriados.

En suma, los métodos de solución de conflicto se dividen en dos partes. El primero, insta a otorgar una solución amigable en virtud de las negociaciones entre las partes; y el segundo, consiste en judicializar el asunto si es que las negociaciones no fructifican en un plazo de 6 meses.

Es preciso subrayar que la jurisdicción no se puede entregar a los Tribunales nacionales competentes de los mismos países, pues en tal caso, la decisión del asunto controvertido carecería de objetividad e imparcialidad.

En este aspecto, se estima que estas medidas son la mejor solución para hacer exigibles los derechos a las prestaciones de seguridad social mediante un sistema judicial. En atención a que en la UE existe la Corte Europea de Derechos Humanos, que fundamentándose en el protocolo número uno de la Convención Europea de Derechos Humanos ha establecido una jurisprudencia que propietariza el derecho a las prestaciones sociales; y algo muy similar, también ocurre en Chile mediante la interposición de la acción constitucional de protección ante las Cortes de Apelaciones.

Empero, en la región americana -al no existir un tribunal supranacional y teniendo en cuenta los instrumentos de derechos humanos-, solo se podría intentar recurrir a una especie de artificio intentando una acción ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de San José de Costa Rica, puesto que no hay una instancia equivalente a la europea que permita un control efectivo a través de los tribunales.

Por ende, ante la incerteza de las acciones para exigir los derechos sociales, se propone zanjar el tema mediante negociaciones, y de no prosperar constituir un Tribunal Arbitral.

#### **6.7.1.20. Otros aspectos importantes de regular**

Es importante, que al igual que en los Reglamentos y el CMISS, se establezcan disposiciones en orden a las:

1. Revalorizaciones de las prestaciones
2. Hechos causantes y cómputo de periodos anteriores a la vigencia del convenio
3. Moneda de pago: que debería ser la moneda de curso de cada país, y las más aceptadas internacionalmente como el USD, el euro (EUR), el yen japonés (JPY), la libra esterlina (GBP), dólar australiano (AUD), entre otras, dependiendo de los países que suscriban el convenio.
4. Obligación de rendir y publicar estadísticas mensuales o anuales de las solicitudes realizadas y los beneficios otorgados en virtud del convenio.
5. Vigencia del convenio que será indefinido.

Estos aspectos, si bien son un poco más pequeños, resultan cruciales para dar certidumbre al Instrumento respecto de los hechos ocurridos con antelación a su suscripción y del cómputo de los periodos de cotización.

Al mismo tiempo, es indispensable contemplar la revalorización de todas las prestaciones de seguridad social de acuerdo a los índices de inflación y al costo de la vida. Con ello se contribuye a tener un instrumento actualizado a los cambios y/o fluctuaciones en el mercado, considerando los índices económicos de los bienes y servicios, y el ingreso del PIB per cápita.

Por otra parte, siempre será positivo contar con registros y datos estadísticos para la mejora continua en la aplicación del convenio y la toma de decisiones. También para contar con información relevante y así dar continuidad a otros estudios en la materia.

#### **6.7.1.21. Suscripción y ratificación**

Es propicio que la suscripción de este nuevo convenio se deje abierta, tanto para los países de forma individual como para organismos regionales que representen a Estados.

En este contexto, se estima positivo trabajar desde la voluntariedad no desde la obligatoriedad, a través de peticiones formales de adscripción al convenio.

Finalmente, se considera que la creación de este convenio universal con prestaciones graduales debería estar a cargo de la OIT, conforme a su materia de aplicación.

#### **6.7.1.22. Acuerdo Administrativo**

El acuerdo que contenga los procedimientos a llevarse a cabo para la implementación del convenio debe estar disponible desde el mismo día del convenio, para que puedan ser suscritos de manera simultánea y evitar dilaciones.

Es importante, que este cuerpo normativo contenga la forma de regular las prestaciones, además, debe considerar que el mantenimiento de los derechos a las prestaciones resultará distinto de acuerdo al mecanismo de financiación y al riesgo que se trate.

En este sentido, los pagos periódicos de prestaciones a largo plazo como pensiones de vejez tienen un mecanismo diferente a aquellas prestaciones de pagos periódicos de corto plazo, como el desempleo; en virtud a que responden a lógicas diferentes. También el hecho de que la prestación sea contributiva o no contributiva tiene incidencia en la forma en que se establecerá el mantenimiento de derechos.

Por lo descrito, es esencial que el acuerdo administrativo esté disponible para su suscripción y ratificación conjuntamente con el convenio. Además, es menester que las normas que contengan los procedimientos sean precisas; para ello, sería beneficioso guiarse a la luz del Reglamento de Aplicación europeo y por el Acuerdo Administrativo del CMISS.

Este instrumento es vital, puesto que sus normas harán tangible la aplicación del Tratado internacional, propiciando a su implementación y funcionamiento diario. Asimismo, el hecho de poder contar coetáneamente al convenio con el acuerdo administrativo, las solicitudes, formularios y procedimientos normados, generará un efecto positivo en su rápida aplicación en implementación en los países.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA: Es necesaria la mayor implicación del Estado de Chile en las políticas sociales, específicamente de migración laboral, que resguarden los principios de la seguridad social como derecho fundamental de las personas.**

En Chile impera un sistema de pensiones privado basado en la capitalización individual, que obedece a un modelo sustitutivo con pocas características de solidaridad, más allá que las realizadas a través de las SPS del año 2008 y la actual PGU; ya que, si bien ayudan a equilibrar las desigualdades, son insuficientes para la población.

Debido a esta circunstancia se encuentra un régimen quebrado, que ha caído en crisis por diversos factores que desencadenan en la insuficiencia e inequidad de las pensiones. Se observa que la estructura individual del actual sistema reproduce las desigualdades del mercado del trabajo y la informalidad. A su vez, se detecta la existencia de un problema grave de legitimidad social del sistema. Y ello asociado, no solo a su origen, sino al incumplimiento en materia de suficiencia de las pensiones, agravado por la diferencia ente el bajo monto de las pensiones y las altas utilidades de las AFP.

Asimismo, se observa una falta de mecanismos efectivos para que las y los afiliados participen en el sistema, todo lo cual redundando en efectos concretos en su funcionamiento; se generan así, por ejemplo, desincentivos a la formalidad y al ahorro, la falta de participación y claridad percibida por la ciudadanía. En consecuencia se percibe falta de educación previsional en la población nacional, acrecentando la brecha en la población extranjera, sobre todo en los procedimientos de transferencia de fondos de pensiones.

Se detecta que este sistema privado de pensiones, basado plenamente en el ahorro obligatorio personal, transfiere a las personas la responsabilidad de cubrir las contingencias sociales y el riesgo asociado a decisiones clave; entre ellas se encuentran la elección de AFP, cambios entre diferentes tipos de fondos de pensiones y la elección de modalidad de pensión, entre otras. Estas decisiones se producen en un contexto de fuertes asimetrías de información y pueden tener el efecto de empeorar la pensión que se percibe del sistema.

En este sentido, las decisiones gubernamentales se basan en la estructura del sistema y permiten casos como los retiros excepcionales de los fondos de pensiones acumulados en las cuentas de capitalización individual para cubrir contingencias ocasionadas por la pandemia mundial COVID-19, que debieron ser resueltas por las políticas públicas de los Estados y no por las personas de manera particular. Puesto que esta medida de reforma constitucional desnaturaliza la concepción tradicional de la Seguridad Social, remontándola a los orígenes de la desprotección social; cuestión

impensable e improcedente en el Siglo XXI, lo cual es reflejo de una pésima gestión gubernamental y falta de políticas sociales que precarizan aún más la vida de la población.

Por ende, se concluye que este sistema de capitalización individual debe reformularse hacia un modelo mixto con componentes privados y estatales, que contemple factores demográficos como el aumento en la esperanza de vida y ajustarse a los estándares internacionales y parámetros de la OCDE con relación a la tasa de cotización. Debido a que, a pesar de los 42 años que lleva de implementación y reformas sucesivas, el régimen en funcionamiento no otorga pensiones dignas.

Respecto al actual proyecto de reforma del sistema, se estima que constituye un avance, pero faltan aristas que ajustar. Se echa de menos mayor profundidad y rigor técnico en las reformas estructurales que deben realizarse al sistema de pensiones. Es un paso, pero aún falta camino por avanzar para obtener mejores pensiones o pensiones suficientes que entreguen cobertura a las necesidades básicas de las personas que finalizan su etapa laboral activa.

**SEGUNDA: Es necesario derogar la Ley N.º 18.156 sobre exención o devolución de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros.**

Dentro de la valoración del marco normativo, doctrina y jurisprudencia analizadas, se concluye que es imprescindible derogar la Ley N.º 18.156 sobre exención o devolución de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros. Y ello en atención a que su génesis ha obedecido a factores históricos que hoy en día no existen, y que actualmente, restringen y limitan los principios de igualdad de trato y no discriminación entre las personas trabajadoras extranjeras. Asimismo, el procedimiento y fiscalización de esta ley, otorgado a las AFP, no es efectivo y carece de objetividad, transparencia y publicidad. Además, de no resguardar el fin estrictamente previsional de los ahorros que son devueltos al trabajador o la trabajadora.

Por su parte, esta ley no da cumplimiento a la normativa internacional, ni resguarda los derechos previsionales de las personas migrantes y sus familias, toda vez que establece discriminaciones entre la población migrante -al momento de solicitar el procedimiento de devolución o exención de las cotizaciones previsionales enteradas en la AFP- a trabajadores extranjeros que se encuentra en la misma situación. Al discriminar por el solo hecho de su condición educativa (niveles de educación) deja a la población dividida entre las o los trabajadores migrantes con estudios técnicos y sin estudios.

Pese a que la igualdad de trato entre personas nacionales y extranjeras clásicamente es el problema, en este caso particular, se vislumbra que la normativa es discriminatoria dentro de los extranjeros, ocasionando un tratamiento desigual entre esta población minoritaria que debe corregirse.

De todas formas, para el caso en que el gobierno decida seguir aplicando la mencionada ley, se han propuesto consideraciones para su modificación con carácter de urgente, con el objetivo de intentar subsanar las injusticias o asimetrías que provoca. Estas propuestas pueden resumirse en la siguiente tabla.

*Tabla 22: Resumen de propuesta para modificar la Ley N.º. 18.156.*

Criterio	Cambio propuesto	Beneficio
Campo de aplicación subjetivo	Transitar a una categoría más general de protección, quitándole la condición de nivel educacional	Reconocer más sujetos de derecho
		Uniformar el tratamiento de forma inclusiva entre personas trabajadoras extranjeras
		Igualdad de trato y no discriminación
Modernización	Evolucionar la ley de acuerdo a los cambios que surgen en el mercado del trabajo.	Cumplir con el principio de realidad del Derecho del trabajo
Principios orientativos	Fundamentar la ley bajo los principios del Derecho del trabajo y de la seguridad social	Hacer de las nuevas tecnologías una herramienta que contribuya a otorgar mayor protección social para el desarrollo humano
Finalidad previsional	Agregar la finalidad previsional como requisito de la Ley	Protección de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en ambos Estados
Entidad fiscalizadora	Trasladar la fiscalización y pago de beneficios a la SP	Objetividad e imparcialidad a los procedimientos
Reclamación y solución de controversias	Establecer un mecanismo para la reclamación o aclaración de las solicitudes de exención y devolución de cotizaciones	Derecho a defensa mediante sede administrativa y judicial
Digitalización	Actualizar la ley de acuerdo a las TIC y robustecer la plataforma web	Mayor acceso a la información de forma inclusiva y transparencia en los procedimientos.
Información estadística	Proporcionar datos e información estadística con acceso libre para todo el público para la mejora continua	Fiscalizar el uso y efectividad de la reforma de la Ley
		Mejora continua de los procedimientos

*Fuente: Elaboración propia.*

**TERCERA: Los convenios bilaterales de seguridad social son insuficientes para garantizar la continuidad de los derechos de las prestaciones de seguridad social de las personas trabajadoras migrantes, puesto que son limitados y contienen características heterogéneas entre ellos. Ante lo cual, se proponen pautas para su uniformidad.**

Una vez analizados y caracterizados los 27 convenios bilaterales internacionales de seguridad social vigentes en Chile, se concluye a través del estudio estadísticos de los últimos 11 años que estos instrumentos son ampliamente utilizados para la transferencia de los fondos de pensiones de las personas trabajadoras migrantes.

En consecuencia, se observa que la creación de convenios bilaterales como mecanismos jurídicos para la regulación de la coordinación de los sistemas de seguridad social entre los países es un procedimiento útil y que se aplica con regularidad. Situación concordante con la región de LATAM, dónde el mecanismo bilateral es el más usado para el resguardo de los derechos fundamentales de seguridad social de las y los trabajadores migrantes y sus familias.

Sin perjuicio de ello, y a pesar de ser abundantes, se concluye que no son el mecanismo más idóneo para coordinar los sistemas de seguridad social y lograr la continuidad de los derechos sociales, toda vez que se detecta que su aplicación es doblemente restringida. Primero por las limitaciones de su campo material, puesto que no se condice con el principio básico de integridad que fundamenta a la seguridad social; sólo protege determinadas prestaciones de seguridad social como las pensiones de vejez, invalidez, sobrevivencia y algunas prestaciones de salud en general para personas inactivas o jubiladas. Segundo, debido a que su campo de aplicación personal también es acotado, considerando que solo rige para dos Estados. Esta restricción obedece a la característica general de todos los convenios bilaterales y es difícil de subsanar, puesto que su suscripción depende exclusivamente de la voluntariedad de los Estados y de las relaciones de reciprocidad que existan entre ellos. Este es un hecho preocupante, dado que la seguridad social no debiese depender de factores subjetivos fluctuantes; debería orientarse a una protección universal, independiente del país en que se encuentre el o la trabajadora, al tratarse de derechos fundamentales de la persona, que deben ser resguardados conjuntamente por los Estados y la sociedad.

Asimismo, este mecanismo bilateral lleva a diferentes contrariedades en vista que su ratificación presenta un espacio temporal bastante dilatado. Además, estos pactos internacionales carecen de uniformidad en su estructura y sistematización. Por ende, cada instrumento tiene un contenido particular que varía por cada país, alejándose del principio de certeza jurídica.



Por tal motivo, habrá que estar a cada convenio en particular para examinar o conocer el nivel de protección social que resguardan sus normas, cuestión que no es sencilla de identificar en la práctica. Por lo cual, se propone la necesidad de utilizar, crear o adoptar otros instrumentos jurídicos para el resguardo de la continuidad de los derechos de seguridad social.

En este contexto, y con el objetivo de otorgar certeza jurídica y cumplir con los principios básicos de la seguridad social, se formulan directrices de estandarización para uniformar los convenios bilaterales de seguridad social en Chile. Estas propuestas pueden resumirse en la siguiente tabla.

Tabla 23: Resumen de propuestas para uniformar los convenios bilaterales de seguridad social.

Estructura	Propuesta	Beneficio
Disposiciones generales	Definir una lista taxativa de conceptos más una disposición residual	Uniformar los conceptos básicos para el funcionamiento del mecanismo
Campo de aplicación material	Instar por la claridad e integridad de las ramas de seguridad a proteger	Principio de universalidad objetiva de la seguridad social
Campo de aplicación personal	Proteger a la persona sin importar su calidad de nacional o extranjero, ni tampoco su situación legal	Ampliar los sujetos que tengan derecho a prestaciones de seguridad social
	Detallar los otros beneficiarios	
Principios de coordinación	Prescripción principios mínimos	Fundamentar y orientar la aplicación del convenio y ayudar en la solución de problemas de interpretación
Legislación aplicable	Uniformar la regla general al principio <i>lex locis laboris</i> y las excepciones.	Unificar las situaciones especiales, con plazos y procedimientos determinados
Prestaciones protegidas	Inclusión de cinco ramas de seguridad social mínimas	Alineación con la normativa internacional
		Cobertura de una mayor cantidad de contingencias sociales
		Facilitar el tránsito a un Convenio multilateral o regional
Totalización de periodos	Establecer disposiciones comunes a aplicar	Establecimiento de reglas precisas sobre totalización de los periodos de cotización para el reconocimiento del derecho a pensión
	Esclarecer la totalización, determinación y liquidación de las pensiones	
Disposiciones diversas	Aúnar los elementos y situaciones heterogéneas que deben tenerse en cuenta para la redacción del convenio	Permitir determinar los requisitos de acceso a las prestaciones sociales y su liquidación
Ayuda administrativa	Introducir un catálogo de disposiciones mínimas para la cooperación y ayuda mutua entre	Principio de cooperación administrativa

	los organismos de enlace y las instituciones competentes de los Estados contratantes	Ayuda a la aplicación e implementación de las normas del Convenio
Resolución de controversias	Introducir negociaciones entre las partes contratantes, que, de no fructificar, se judicializarán	Resolución a dos niveles: administrativo y tribunal arbitral.
Pago de prestaciones	Moneda de curso legal	Certidumbre a las prestaciones sociales sin influir las fluctuaciones económicas
	Moneda internacional	
	Tasa de cambio vigente al día de envío del documento de pago al otro Estado Parte	
Análisis de datos cuantitativo y uso de plataformas web	Obligación a los Estados Parte de entregar estimaciones estadísticas de la utilización del convenio, de forma anual y pública	Disponer de estadísticas reales para la toma de decisiones con base en evidencia; colaborar con los principios de información, publicidad y transparencia
	Replicar las buenas prácticas de la SP en la digitalización de los procedimientos y el acceso a la información	
Situaciones particulares	Regular los hechos causantes y el cómputo de periodos anteriores a la vigencia del convenio	Coadyuvar a no perder los derechos en curso de adquisición y revisar la posibilidad de ser incluidos en el convenio para el acceso de prestaciones sociales
Disposiciones finales	Esclarecer diferentes situaciones sobre la aplicación del convenio	Certidumbre al instrumento
Acuerdo Administrativo	Generar un acuerdo administrativo que se encuentre disponible al mismo tiempo de la firma del convenio marco	Evitar la dilación en la aplicación del convenio
		Protección de los derechos de seguridad social de las personas trabajadoras migrantes en el acceso, mantenimiento y cobertura

*Fuente: Elaboración propia.*

**CUARTA: Utilizar el modelo sobre traspaso de fondos previsionales entre sistemas de capitalización individual del Convenio bilateral de seguridad social entre Chile y Perú, como propuesta para otros Estados y como guía para otros Pactos Internacionales. Específicamente utilizar este método para salvar el vacío legal del art. 17 del CMISS.**

Dentro de los países de LATAM, destaca el Convenio de seguridad social entre las Repúblicas de Chile y Perú por ser el que funciona con mayor agilidad para el traslado de ahorros previsionales de forma rápida y de manera íntegra entre sistemas de capitalización individual.

En este sentido, el acuerdo de traspaso de fondos contenido en el Convenio, constituye la primera experiencia que, de forma concreta, plantea un mecanismo de concurrencia al financiamiento de las prestaciones de las personas trabajadoras migrantes, distinta a la totalización de períodos de seguro, de cotizaciones o de empleo y al pago a prorrata de las prestaciones. Reconociéndoles a las y los trabajadores el derecho de transferir el saldo acumulado en sus cuentas de capitalización individuales de uno de los Estados Parte al otro, con el fin que sean administrados por la AFP de su elección y para efectos de acceder a las prestaciones que otorgue el sistema de capitalización individual de Chile o Perú. Pretendiendo, de esta forma, asegurar la naturaleza estrictamente previsional y no especulativa del mecanismo, a diferencia de la Ley N.º 18.156 de técnicos extranjeros.

Este Convenio es el único instrumento que contempla un procedimiento reglado sobre traspaso o portabilidad de los fondos de pensiones entre sistemas de capitalización individual en su art. 18. En efecto, mediante el análisis estadístico de su aplicación, se deduce que el traslado de los fondos de pensión se ha realizado de manera constante durante más de 15 años, manteniéndose entre ambos países una eficaz coordinación de sus sistemas previsionales. Este hecho ocurre debido a que ambos países, además de ser vecinos, confluyen en sus sistemas de pensiones que son privados, basados en la capitalización individual. En efecto, al ser los fondos de pensión un saldo individual en dinero, es posible realizar su transferencia de forma más simple; a diferencia de lo que ocurre con los sistemas públicos basados en el reparto, que es el sistema imperante en la generalidad de los países miembros de la UE.

En consecuencia, se propone aplicar este método del Convenio en dos sentidos. En primer lugar, utilizarlo como modelo para otros Instrumentos Internacionales, mejorándolo y ampliándolo según las consideraciones señaladas en el capítulo 2. En segundo lugar, utilizarlo como guía para resolver lagunas legales de las normas del CMIS.

En este orden de ideas, se propone salvar el vacío legal que se origina en el art. 17 del CMISS al señalar que: "*Los Estados Parte en los que estén vigentes regímenes de capitalización individual podrán establecer mecanismos de transferencia de fondos a los fines de la percepción de prestaciones por invalidez, vejez o muerte*". Dado que, si bien el CMISS acepta la incorporación de mecanismos de transferencia de fondos en los sistemas de capitalización, no contiene normas específicas en la materia y tampoco regula el procedimiento de transferencia de fondos en su AACMIS. En consecuencia, queda entregada a los Estados Parte, por la vía de acuerdos bilaterales, la forma de regular el traspaso de fondos previsionales entre sistemas de capitalización individual.

Cabe mencionar que no se conocen hasta la fecha iniciativas entre países, encaminadas a concretar un acuerdo de transferencia de fondos en el marco del CMISS.

En tal sentido y a los fines de percibir las prestaciones de invalidez, vejez o sobrevivencia, se concluye que el CMISS contiene un escaso o nulo desarrollo normativo del procedimiento de la transferencia de fondos previsionales de las y los trabajadores migrantes, dejando enteramente a las negociaciones entre las partes la definición de aspectos medulares para el funcionamiento de estos acuerdos de traspaso. Esta misma consideración permite afirmar que se requeriría que los Estados Parte celebren un nuevo tratado internacional y dicten la normativa complementaria, a fin de resolver los aspectos mínimos que hagan operativo el sistema.

El art. 17 del CMISS establece la posibilidad de que los Estados Parte implementen un procedimiento, pero no lo establece. Por ello, se plantea ampliar el mecanismo para el traspaso de fondos previsionales regulado por el Convenio de seguridad social entre Chile y Perú para los Estados signantes del CMISS que contemplen sistemas de pensiones basados en la capitalización individual.

Asimismo, se propone que, para garantizar la continuidad de los derechos de los trabajadores migrantes, el mecanismo para el traslado de fondos provisiones entre sistemas de capitalización individual se encuentre ya desarrollado en el cuerpo normativo, acorde a las buenas prácticas de Chile-Perú. Ello en atención a que dilatar su confección posterior a la ratificación del CMISS, vía convenios bilaterales por cada país, supone procedimientos burocráticos y trámites administrativos que solo rezagan la protección de los derechos sociales. Puesto que generalmente implicaran leyes de reforma constitucional que necesitan aprobación parlamentaria y quorum de votación más altas.

Sin embargo, dado que tal norma no se contempló originalmente en el CMISS, habría que acordar una reforma en tal sentido a dicho acuerdo multilateral. Ahora bien, aun cuando se lograra cumplir con tal reforma, se debe tener presente dos aspectos. En primer lugar, dicha reforma es compleja desde el momento que requiere en el fondo armonizar los criterios en materia de regulación de transferencias de fondos para que sea compatible con las legislaciones nacionales. Y, en segundo lugar, aun cuando se logre esa reforma, igualmente se tendrá que cumplir con el trámite de su incorporación a los respectivos derechos nacionales de los Estados Parte, cumpliendo requisitos tales como aprobación del Congreso o Parlamento y control de constitucionalidad. En otras palabras, incorporar una norma en el CMISS no libera de la exigencia y complejidad de su incorporación al derecho nacional.

En este sentido, y solo en consideración de la normativa chilena, los tratados deben ser según el art. 54 de la Constitución Política de la República sometidos a aprobación o rechazo. Lo que significa que deben someterse a los tramites de una ley,

procedimiento que consta de una Cámara de origen (Senadores o Diputados), una Cámara Revisora y, eventualmente, una Comisión Mixta.

Por lo cual, en lo sucesivo y para el futuro, en la redacción de nuevos Instrumentos Internacionales, se propone formular la transferencia de fondos de pensiones entre sistemas de capitalización individual de acuerdo al método utilizado por Chile y Perú, con el objetivo de garantizar la continuidad de los derechos de las personas trabajadoras migrantes en sistemas privados de pensiones.

**QUINTA: A través del análisis comparado y las reflexiones realizadas al CMISS y los Reglamentos 883/2004 y 987/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, se demuestra que ambos Instrumentos Internacionales son los más adecuados para la coordinación de los sistemas de seguridad social entre los diferentes Estados. También, se concluye que son muy similares, presentando entre ellos más características comunes que disimiles, pese a sus diferencias intrínsecas. Ante lo cual, se configuran como un mecanismo superior a los convenios bilaterales para la protección de los derechos sociales de las personas migrantes y sus familias.**

Mediante el estudio comparativo realizado entre los Reglamentos europeos y el CMISS, es posible inferir que ambos se relacionan de forma notoria, existiendo entre ellos más aspectos convergentes que divergentes, lo cuales han sido extensamente analizados a lo largo de la comparación. A este respecto, se puede inferir que, los Reglamentos de la UE en esta materia son los pioneros a nivel mundial, debido su sólida y vasta experiencia orientada hacia el perfeccionamiento de sus normas; así como a la cantidad de prestaciones y regímenes cubiertos. Sin perjuicio de ello, es necesario que se sigan actualizando y modernizando.

Asimismo, se sugiere implementar mayor detalle en las figuras jurídicas reguladas, además de sistematizar de manera más ordenada sus disposiciones, haciéndolas más fácil de comprender y manejar en las situaciones particulares, propendiendo con ello a que las reglas se encuentren establecidas en términos claros, justos y aplicables. Por su parte, es imprescindible que se establezcan procedimientos más claros para la cooperación entre las Autoridades competentes de los Estados miembros, fortaleciendo las normas administrativas mediante herramientas para hacer frente a posibles abusos o prácticas desleales en las prestaciones cubiertas.

Junto con estas consideraciones, es importante señalar que, para facilitar la movilidad laboral y garantizar la libre circulación de trabajadores, es fundamental que los Reglamentos experimenten una apertura a los terceros Estados propendiendo a una

coordinación de las normas de seguridad social integradoras y uniformes en pos de la igualdad de trato de las personas.

En contraposición al contexto europeo, el CMISS es un Instrumento nuevo que ha cumplido 10 años en aplicación. Se trata de una experiencia pionera en la Comunidad Iberoamericana que, en poco tiempo, ha logrado la creación de un Instrumento Internacional que abarca los diferentes sistemas de pensiones de LATAM. No obstante, este cuerpo normativo, a diferencia de los Reglamentos, es un tratado nuevo que requerirá de años de experiencia. De modo que su finalidad no es su perfeccionamiento, sino que aún mantiene un largo trayecto que transitar para continuar con su gestación o desarrollo.

A la luz de los Reglamentos, se considera que el CMISS debería ampliar su campo de aplicación material, pues solo se reduce a las prestaciones económicas de pensiones y los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Por consiguiente, es menester que se regule una mayor cantidad de ramas de la seguridad social, que se incluyan las prestaciones en especie y el campo objetivo se amplíe a los regímenes no contributivos. Asimismo, es preciso que se detalle con mayor rigurosidad cada una de las contingencias profesionales con sus particularidades.

A su turno, es fundamental realizar un fortalecimiento de sus organismos administrativos, específicamente de la composición, funcionamiento y financiación del Comité Técnico Administrativo. También, es relevante para la aplicación práctica y cotidiana del Convenio que se implementen mecanismos de cooperación administrativa que tiendan a garantizar y agilizar el intercambio de información y la protección de datos personales. Es también importante implementar sistemas informáticos para la tramitación de sus prestaciones, que posibiliten el intercambio electrónico de información entre las Instituciones nacionales de seguridad social y los Organismos de Enlace de los diferentes Estados Parte.

Con todo, se destaca la redacción y simplicidad de sus normas, pues dota de claridad al Instrumento y reviste de sencillez su implementación, en contraposición a lo que ocurre con los Reglamentos europeos.

En este contexto, es preciso subrayar que cada uno de los Instrumentos Internacionales analizados, en su ámbito de aplicación, constituye una pieza fundamental para la protección de los derechos sociales de las y los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias; y que son, sin duda, el mejor mecanismo jurídico que existe actualmente para el resguardo y mantenimiento de las prestaciones de seguridad social en UE e Iberoamérica.

**SEXTA: El enfoque regional en el cual están basados los Reglamentos europeos y el CMISS se está agotando, por ende, es insuficiente para la coordinación de las legislaciones de seguridad social. Se evidencian problemas en la efectividad de este mecanismo, en torno al alcance de su campo de aplicación práctica y a la carencia de conexión interna entre ambos Instrumentos.**

El enfoque en que se asientan los Reglamentos europeos y el CMISS ha logrado superar la bilateralidad como mecanismo jurídico de solución a los problemas de continuidad de los derechos de seguridad social adquiridos o en vías de adquisición de las personas trabajadoras migrantes y sus familias. Mejoran claramente los niveles de la protección en los países logrando otorgar a la coordinación de prestaciones de seguridad social un contexto multilateral basado en integraciones políticas, sociales, jurídicas y económicas.

Si bien actualmente se vislumbran como la solución más idónea para la coordinación de las legislaciones de seguridad social, es preciso indicar que este enfoque también ha comenzado a denotar signos de insuficiencia y agotamiento. En virtud de que no logran abarcar todos los supuestos, ni garantizar una protección íntegra de las contingencias sociales a las y los trabajadores migrantes y sus familias.

Este enfoque regional comienza a verse sobrepasado o superado, ante las situaciones en que la carrera laboral de los trabajadores y las trabajadoras, se ha desarrollado en los continentes de América y Europa, no consiguiendo dar respuestas ni garantizar todas las situaciones y riesgos sociales que pueden suscitarse.

En consecuencia, ambos Instrumentos analizados denotan que, por separado, no son capaces de regular todos los supuestos que puedan originarse. La causa de este agotamiento es que su aplicación se encuentra circunscrita geográficamente a los espacios de UE e Iberoamérica, lo que afecta su eficiencia, reduciéndola a un campo muy limitado; solo confluyen en los países de España y Portugal.

Esta situación implica que, si los trabajadores migran a otros continentes o países que no estén cubiertos por los Reglamentos o por el CMISS, no tendrán protección. A no ser que se aplique algún convenio bilateral entre Estados, que es una solución descartada en el curso de esta investigación.

Por consiguiente, es importante comenzar a reflexionar sobre mecanismos jurídicos apropiados que propendan a superar las limitaciones territoriales y personales de estos Instrumentos, potenciando la dimensión externa de las normas de coordinación. Toda vez que su aplicación independiente y sin interrelación alguna entre

ellos, constituye peligro para el resguardo de la seguridad social de las personas trabajadoras migrantes.

Dado lo anterior y conforme a lo que se ha venido señalando a lo largo de esta investigación, el desafío actual de la seguridad social en la UE e Iberoamérica se encuentra en la necesidad de que ella sea más permeable y pueda integrarse, con el objetivo de abarcar mayor número de contingencias sociales en un campo de aplicación más extensos que sus zonas geográficas.

Finalmente, es prudente propiciar un acercamiento entre estos dos cuerpos legales examinados, creando lazos de cooperación que puedan eliminar las fronteras geográficas. De esta forma, la seguridad social adquirirá características de flexibilidad e internacionalidad, independientemente del país de residencia o de prestación de los servicios laborales, garantizando la libre circulación y fomentando una mayor cooperación e integración entre los Estados.

**SÉPTIMA: Se proponen lineamientos para la creación de un mecanismo universal que resguarde la continuidad de los derechos sociales de las personas migrantes y sus familias.**

En conclusión, y según el análisis realizado durante la presente investigación, se estima que los mecanismos jurídicos basados en el enfoque regional o multilateral serían la opción óptima para coordinación de las legislaciones de seguridad social. Ello se debe a su capacidad de protección en zonas geográficas más amplias que el enfoque bilateral; además de lograr una integración de las normas de coordinación entre la mayor cantidad de Estados posibles, lo cual amplía la dimensión externa de estas normas.

Por consiguiente, se insta utilizar los Instrumentos analizados y comenzar a estimar que, a través de las normas prescritas en el CMISS, se pueda propender a generar un mecanismo de coordinación análogo a los Reglamentos europeos. Y que con ello se superen las inconsistencias y se perfeccione la normativa jurídica para encontrar puntos de conexión entre los Instrumentos Internacionales, con miras a ejecutar una coordinación flexible de las normas de seguridad social; de este modo se podrían garantizar y salvaguardar los derechos sociales de las personas migrantes y de sus familias.

Se estima necesario encausar los esfuerzos para extender la protección hacia nuevas categorías de trabajadores y a todas las ramas de la seguridad social, a través de un modelo proactivo de bienestar para el desarrollo multidimensional de la sociedad.



En este sentido, se prevé la construcción de un mecanismo jurídico íntegro, completo y complejo que posea características de apertura, con la finalidad que, con el paso del tiempo, pueda extenderse como un modelo de buenas prácticas hacia otras regiones o subregiones. Se manifiesta la intención de que sea redactado al amparo de un organismo internacional que, de acuerdo a la materia a tratar, podría ser la OIT.

Para ello, en la siguiente tabla se establecen lineamientos con directrices para la elaboración de un mecanismo jurídico universal que resguarde la continuidad de los derechos de seguridad social de las personas migrantes. Además, a la derecha se indica una recomendación sobre el Instrumento más idóneo para orientarse en este proceso.

Tabla 24: Resumen de lineamientos para la creación de un mecanismo jurídico universal que resguarde la continuidad de los derechos de seguridad social de las personas migrantes.

Criterios	Directrices	Orientación
Génesis	Para el proceso de elaboración considerar la experiencia de los Reglamentos europeos, junto con originalidad, novedad y rápida implementación del CMISS	RE + CMISS
Naturaleza jurídica	Tratado multilateral internacional	CMISS
Redacción	Asemejarse a la escrituración más sencilla y practicidad de las normas del CMISS, así como una terminología y lenguaje claro	CMISS
Estructura y sistematización	Superar las deficiencias de los Reglamentos europeos y del CMISS, con el propósito de construir un instrumento que sea de fácil interpretación al lector	Ninguno
Idioma	Ampliar los idiomas para dotar de accesibilidad al instrumento y disminuir la brecha de conocimiento	RE
Preámbulo	Exponer de manera clara, concisa y fundamentada los objetivos y finalidades del convenio	RE
Términos técnicos y definiciones	Seguir la técnica utilizada en los Reglamentos europeos que consta de definiciones claras y suficientes.	RE
	Incluir una disposición abierta y de remisión al significado que las legislaciones de cada país le otorguen	
Técnica de la coordinación	Profundizar en la técnica de la coordinación que sustenta la creación y aplicación del nuevo convenio. Si bien se opta por un catálogo de principios básicos, se manifiesta la necesidad de robustecer la teoría de la coordinación y evolucionar los principios acordes a las nuevas realidades	Ninguno
Campo de aplicación personal	Extender el campo de aplicación personal a todas las personas, de esta forma se amplía a más sujetos del derecho, abarcando a un mayor número de personas y otorgando inclusividad a la aplicación de los derechos sociales	CMISS
Campo de aplicación material	Protección de un mínimo obligatorio de contingencias sociales	RE
	Posibilidad de ampliar las contingencias sociales <i>ex post</i>	CMISS
Legislación aplicable	Establecer una regla general en base al principio <i>lex locis laboris</i> y determinar excepciones y/o normas particulares	RE + CMISS

Totalización	Establecer de manera detallada las reglas de la totalización cuando sean necesarias para aumentar o considerar los periodos cotizados en diferentes Estados para obtener acceso a prestaciones de seguridad social	RE + CMISS
Relación con otros Instrumentos	La creación de este convenio implica la derogación y sustitución de los convenios bilaterales vigentes, con el objetivo de transitar hacia un enfoque regional más uniforme y universal	RE
Coordinación de sistemas de seguridad social	Determinar la forma de totalizar los periodos de cotización en regímenes de reparto y de capitalización individual	CMISS + Convenio bilateral Chile-Perú
	Basarse en el Convenio de Chile y Perú para la transferencia de los fondos de pensiones en sistemas de capitalización individual	
Revisión de funcionamiento e inclusión de más ramas de la seguridad social	Establecer la obligación anual de revisar el funcionamiento del tratado	Ninguno
	Revisión y actualización de las ramas de la seguridad social. Se propone un mínimo de 3 y máximo de 5 años para la inclusión de más contingencias sociales	
	Desafectación del convenio si en 10 años no se aumenta la cobertura de las prestaciones de seguridad social	
	Gradualidad del instrumento	
Comisiones Administrativas	Creación de una Comisión Administrativa y subcomisiones con áreas específicas, permanentes y determinadas, así como la implementación de un Comité Consultivo	RE + CMISS
	Establecer una supervigilancia del funcionamiento de las comisiones y del convenio, tanto a nivel nacional como internacional	
Cooperación administrativa	Prescribir la ayuda mutua entre los organismos administrativos de los Estados Parte para la gestión de los procedimientos para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales.	RE + CMISS
Digitalización	Disponer de una plataforma digital en donde se aúne toda la información y sea accesible a todos los países y personas	RE (EESSI) + CMISS (SIBERO) + MERCOSUR (BUSS) + SDG+ EUDI+ ESSPASS
	Digitalización completa e inclusiva	
	Información general sobre el convenio y procedimiento	
	Legislación aplicable y documentos del convenio	
	Formularios, solicitudes y documentación necesaria para su aplicación	
	Información sobre las comisiones técnicas de aplicación y las subcomisiones y organismos administrativos.	
	Estado de situación por países del convenio y proceso de suscripción	
	Estadísticas	
Método de solución de conflicto	Establecer negociaciones entre las partes en un plazo de 6 meses	CMISS
	Someter a arbitraje internacional los conflictos, de no resolverse en la primera instancia	
	Revalorizaciones de las prestaciones	RE + CMISS

Otros aspectos importantes de regular	Hechos causantes y cómputo de periodos anteriores a la vigencia del convenio	
	Moneda de pago	
	Obligación de rendir y publicar estadísticas	
	Vigencia indefinida del convenio	
Suscripción y ratificación	Dejar la suscripción abierta, tanto para los Estados como para organismos regionales que los representen	Ninguno
	Trabajar desde la voluntariedad, no desde la obligatoriedad, a través de peticiones formales de adscripción al convenio	
	Creación de este Convenio universal con prestaciones graduales a cargo de la OIT	
Acuerdo Administrativo	Disponibilidad para su suscripción y ratificación conjuntamente al convenio para evitar dilación y resguardar los derechos sociales	RE de Aplicación + AACMISS

*Fuente: Elaboración propia.*

## **BIBLIOGRAFÍA**

## 1. LITERATURA ACADÉMICA

Abanto Revilla, César. “¿Protección o desprotección? Hacia la deconstrucción del sistema de pensiones peruano”. En *Derecho del trabajo y la seguridad social: Tercer encuentro trinacional Perú, Chile y Uruguay*, 1-662. Santiago de Chile: DER Ediciones, 2022.

Aguayo Ormeño, Irina y Samuel Argüello Verbanaz. “Comparación Proyectos de Ley en materia de pensiones del Presidente Sebastián Piñera y expresidenta Michelle Bachelet”. En *Asesoría Técnica Parlamentaria*, editado por Biblioteca del Congreso Nacional, 1-16. Santiago de Chile: Congreso Nacional, 2019. [https://www.pensionesparachile.cl/descargas/BCN\\_Comp\\_PL\\_Pinera\\_Bachelet\\_Final.pdf](https://www.pensionesparachile.cl/descargas/BCN_Comp_PL_Pinera_Bachelet_Final.pdf) .

Aguilar Martín, M. Carmen. “Artículo 7: Revalorización de las pensiones.” *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 73-84. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.08 .

Alarcón Caracuel, Manuel Ramón. “Hacia el Derecho de la Protección Social”. En *Seguridad social y protección social, temas de actualidad*, editado por Julia López López. España: Associació Catalana de Iuslaboralistes: Marcial Pons, 1996.

Andrade Trujillo, Sebastián y José Luis Caamaño Gutiérrez. “Discriminación a los trabajadores inmigrantes no técnicos”. En *Discriminación en la legislación social chilena*, editado por Pablo Arellano Ortíz, 253-263. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso Pontifica Universidad Católica de Valparaíso, 2018.

Arellano Ortiz, Pablo. “Coordinación: Una construcción jurídica que va más allá de principios inspiradores”. En *Trabajadores Migrantes y Seguridad Social*, editado por Pablo Arellano Ortiz, 65-86. Santiago de Chile: Editorial Librotecnia, 2015.

Arellano Ortiz, Pablo. “Los trabajadores migrantes en Chile hoy: Hacia un enfoque complejo basado en Derechos. A modo de introducción”. En *Migración y Trabajo: Miradas desde el derecho nacional e internacional*, editado por Pablo Arellano Ortíz, 9-115. Santiago de Chile: Editorial Librotecnia, 2018.

Arellano Ortiz, Pablo. “Propiedad sobre los fondos de pensiones y continuidad de las prestaciones para los trabajadores técnicos extranjeros”. *Revista Ius et Praxis* 19, núm. 2 (2013): 509-516. doi: 10.4067/S0718-00122013000200018.

- Arellano Ortiz, Pablo. "Trabajadores migrantes y seguridad social: Aproximación nacional e internacional a los mecanismos de protección que otorgan continuidad a las prestaciones I parte." *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* 3, núm. 6 (2012): 119-133.
- Arellano Ortíz, Pablo. "Trabajadores migrantes y seguridad social: Aproximación nacional e internacional a los mecanismos de protección que otorgan continuidad a las prestaciones II parte". *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* 4, núm. 7 (2013): 119-133. doi: 10.5354/0719-7551.2013.42880 .
- Arellano Ortiz, Pablo. *Lecciones de Seguridad Social*. 2ª. Ed. Santiago de Chile: editorial Librotecnia, 2017.
- Arellano Ortiz, Pablo. *Universalismo e individualismo en el derecho chileno de pensiones*. Santiago de Chile: Editorial Librotecnia, 2012.
- Benadretti, Leonardo, Felipe Jiménez, María Isabel Rojas, Javier Vergara y Abigail Tapia. "Niños inmigrantes y derechos sociales: Crítica a la legislación chilena actual". En *Un Chile Abierto: Propuestas para una nueva ley de migración*, ed. por C.D.Comunidad (Santiago: Konrad Adenauer Stiftung, 2013), 107.
- Bernal Santamaría, Francisca. "Artículo 10: Reglas especiales a efectos de la determinación de la legislación aplicable." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 111-125. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.11 .
- Bernasconi, Andrés y Fernando Rojas. "Informe sobre educación superior en Chile: 1980-2003". En *Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: IESALC, 2003. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140395> .
- Brandolini, Elena. "Portabilidad del derecho de previsión social en la legislación comunitaria: Comparación con otras áreas del mundo y su posible extensión". Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, 2015. <https://hdl.handle.net/10803/327019> .
- Cabello Cano, Stephanie y Roberto Castillo Cruz. "Seguridad social para personas migrantes en América Latina y el Caribe". En *Seguridad Social Para el Bienestar: Documento de trabajo 3*, editado por José Antonio Hernández Sánchez, 1-108. Conferencia Interamericana de Seguridad Social, s. f. <https://ciss-bienestar.org/2022/03/30/seguridad-social-para-personas-migrantes-en-america-latina-y-el-caribe/> .

- Cabieses Báltica, Margarita Bernales, Alexandra Obach y Víctor Pedrero. *Vulnerabilidad social y su efecto en salud en Chile: Desde la comprensión del fenómeno hacia la implementación de soluciones*. Santiago de Chile: Universidad del Desarrollo, 2016.
- Camacho Solís, Julio Ismael. “Los Derechos de los Trabajadores Migrantes.” *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 17 (2013): 197-258.
- Camós Victoria, Ignacio. “Artículo 9: La determinación de la legislación aplicable.” *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 96-110. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.10 .
- Castells, Manuel y Pekka Himanen. *Reconceptualización del desarrollo en la era global de la información*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica FCE, 2016.
- Cervilla Garzón, María José . “Artículo 18: Determinación del derecho a prestaciones.” *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 212-224. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.19.
- Cifuentes Lillo, Hugo y Pablo Arellano Ortiz. “Derecho a la Seguridad Social y la protección por pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en Chile”. En *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Doctrina chilena y extranjera*, editado por Eduardo Caamaño y Rafael Pereira Lagos, 177-288. Santiago de Chile: SSB Ediciones, 2012.
- Cifuentes Lillo, Hugo. “Características generales del sistema de seguridad social chileno I parte”. *Revista Laboral Chilena*, núm. 5 (2005): 61-69.
- Cifuentes Lillo, Hugo. “Tratados internacionales de seguridad social: Convenios bilaterales”. En *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Doctrina chilena y extranjera*, editado por Eduardo Caamaño y Rafael Pereira Lagos, 331-58. Santiago de Chile: SSB Ediciones, 2012.
- Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, *Informe: sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) N.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) N.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) N.º 883/2004*. Estrasburgo: Parlamento Europeo, 2018. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0386\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0386_ES.pdf) .
- Comisión Europea, *La movilidad laboral dentro de la UE en síntesis: Principales conclusiones del Informe anual de 2020 sobre movilidad laboral dentro de la UE*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la unión Europea, 2020.

- Comisión Presidencial de Pensiones. *Informe final: Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones*. Santiago de Chile: Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015. [https://www.pensionesparachile.cl/descargas/Informe\\_final\\_CP\\_2015.pdf](https://www.pensionesparachile.cl/descargas/Informe_final_CP_2015.pdf) .
- Consejo Asesor para la Reforma Previsional. *El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un contrato social con la previsión en Chile*. Santiago de Chile: Presidencia, 2006. <https://www.pensionesparachile.cl/descargas/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf> .
- Consejo de la Unión Europea. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) N.º 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) N.º 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) N.º 883/2004*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 2019.
- Contador Abraham, Pedro Miguel y Patricia Monjes Mac Hugh. “Artículo 17: Transferencia de fondos. La experiencia chilena.” *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 193-211. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.18.
- Corti, Paola. *Storia delle migrazioni internazionali*, 2ª ed. Laterza, 2003.
- Cruces, Guillermo, Johanna Fajardo, Pablo Hernández, Ana María Ibáñez, Marta Luzes, Marcela Meléndez, Felipe Muñoz, Lucina Rodríguez Guillén y Laura Tenjo. *Un mundo mejor para la población migrante en América Latina y el Caribe* . Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2023. doi: 10.18235/0004850 .
- Chaves Groh, María José. “Incertidumbre ante los nuevos escenarios migratorios: Transformaciones recientes en la migración en tránsito en Costa Rica.” *Si Somos Americanos: Revista de Estudios Transfronterizos* 20, núm. 1 (2020): 33-54.
- D’addio, Anna Cristina y Maria Chiara Cavalleri. “Labour mobility and the portability of social rights in the EU.” *CESifo Economic Studies* 61, núm. 2 (2014): 346-376.
- De Secondat, Charles Louis y Barón de Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. Montevideo: Altaya, 1993.
- Departamento de Inclusión Social de la secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la OEA y la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *Análisis de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social en materia de pensiones*. México: OEA y CISS, 2015.



- Díaz Franulic, Constanza. "Migración internacional envejecimiento poblacional y segunda transición demográfica ¿hacia dónde va Chile?". *Notas de Población*, núm. 105 (2017): 221 – 264. doi: 10.18356/ab526ed3-es.
- Durkheim, Emile. *La división del trabajo social*. vol. 39. Ediciones Akal, 1987.
- Esponda Fernández, Jaime. "Migración y Trabajo: Desde el punto de vista del contexto y la normativa internacional". En *Migración y Trabajo: Miradas desde el derecho nacional e internacional*, editado por Pablo Arellano Ortíz, 9-115, Santiago de Chile: Editorial Librotecnia, 2018.
- European Commission. *European Social Security Pass*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022. doi:10.2767/841176 .
- Fernández, Ivette. "Retiro de fondos de pensiones en Chile y su impacto en la cuenta de hogares". En *Seminario Anual de Cuentas Nacionales América Latina y el Caribe: Sesión 3 impacto de la pandemia COVID 19 en las estadísticas económicas*, 1-17. Santiago de Chile: Banco Central de Chile, 2021. <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/impact-covid-19-pandemic-economic-statistics-chile-2021.pdf> .
- Fotinopoulou Basurko, Olga. "¿Es necesario reformular el art. 7 de la LGSS ante la decadencia del criterio de la ley del pabellón como criterio de conexión de los sistemas de seguridad social de la gente de mar?". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 5 (2015): 63-73. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/65> .
- Fotinopoulou Basurko, Olga. "Reflexiones acerca de la ley del pabellón como criterio de conexión conflictual a efectos de la determinación de la ley aplicable al contrato de embarque." *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 11 (2006): 1-2.
- García Ninet, José Ignacio y Jesús Barceló Fernández. "Artículo 19: Exámenes médico-periciales." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 225-237. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.20.
- García Romero, Belén. "Artículo 6: Conservación de los derechos adquiridos y pago de prestaciones en el extranjero." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 67-72. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.07 .
- García Viña, Jordi. "Algunas reflexiones sobre el campo de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004." *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales: Revista del ministerio de trabajo e inmigración*, núm. 64 (2006): 63-74.

- Gonzales Hunt, César y Javier Paitán Martínez. *El derecho a la seguridad social*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017.
- Gonzales Hunt, César y Javier Paitán Martínez. *El Derecho a la Seguridad Social*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170357> .
- González-Sancho López, Emilio. "Relaciones entre legislación comunitaria y convenios bilaterales en materia de seguridad social de migrantes: De la sentencia Rönfeldt al caso Peschiutta." *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 5 (1992): 81-94.
- Guardiancich, Igor y David Natali. "The cross-border portability of supplementary pensions: Lessons from the European Union." *Global Social Policy* 12. núm. 3 (2012): 300-315.
- Guerrero Padrón, Thais. "Artículo 4: Igualdad de trato." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 42-53. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.05 .
- Guillermo Alfonso Maldonado Sierra. "La Seguridad Social en el Derecho de Integración Subregional de América Latina y el Caribe." *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. núm. 28 (2019): 103-133.
- Gumucio Rivas, Juan Sebastián. "Chile en el Mercosur: armonización de sistemas de Seguridad Social." *Revista Laboral Chilena* 7, núm. 1 (1997): 58-64.
- Hierro Hierro, Francisco Javier. "Artículo 22: Exenciones o reducciones de impuestos o tributos." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 257-265. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.23.
- Hirose, Kenichi, Miloš Nikač y Edward Tamagno. *Social security for migrant workers: A right-based approach*. Budapest: International Labour Organization ILO, 2011. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms\\_168796.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_168796.pdf) .
- Holzmann, Robert. "Do bilateral social security agreements deliver on the portability of pensions and health care benefits? A summary policy paper on four migration corridors between EU and non-EU member states." *IZA Journal of European Labor Studies* 5, núm. 17 (2016): 1-35. doi:10.1186/s40174-016-0067-0 .
- Humeres Noguera, Héctor. "La seguridad social en la constitución política chilena II parte". *Revista Laboral Chilena*, núm. 4 (1998): 76-81.
- Humeres Noguera, Héctor. *Derecho del trabajo y de la seguridad social*, 17ª. Ed. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2004.

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Departamento de Extranjería y Migración (DEM). *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2020: Informe Metodológico*. Santiago de Chile: INE-DEM, 2021.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Departamento de Extranjería y Migración (DEM). *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2020: Informe de resultados desagregación regional y comunal*. Santiago de Chile: INE-DEM, 2021.
- Jacob Sánchez, Francisco Manuel. "Introducción histórica: La génesis del convenio multilateral iberoamericano de seguridad social." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 1-11. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.01 .
- Jiménez Fernández, Adolfo y Gregorio Rodríguez Cabrero. "Estado y Seguridad Social en Iberoamérica". *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1 (2000): 85-97.
- Jiménez Fernández, Adolfo. "Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social", en *El futuro europeo de la protección social*, 375-380. Murcia: Laborum, 2010.
- Kahale Carrillo, Djamil Tony. "Artículo 21: Solicitudes y documentos." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1. núm. 2 (2016): 250-256. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.22.
- Kalogeropoulou, Konstantina. "Improving the Portability of Supplementary Pension Rights," *Journal of Social Welfare and Family Law* 28, núm. 1 (2006): 95-104.
- Lanata Fuenzalida, Gabriela. *Manual de legislación previsional*. 2ª Ed. Santiago de Chile: Thomson Reuters, 2014.
- López Díaz, Elvira y Rocío Martín Jiménez. "Artículo 2: Campo de aplicación personal." *E-Revista Internacional de la Protección Social* I, núm. 2 (2016): 21-31.
- López Díaz, Elvira y Rocío Martín Jiménez. "Coordinación de los sistemas de protección social de los trabajadores migrantes de España e Iberoamérica." *Revista Economía Española y Protección Social*. núm. 9 (2017): 187-88.
- López Insua, Belén del Mar. "Artículo 13: Determinación de las prestaciones." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 143-156. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.14 .
- López, Fernando. "Covid-19 y retiro del 10%: Desmenuzando la ley de retiro de ahorros previsionales". *Revista Observatorio Económico*, núm. 147 (2020): 6. doi: 10.11565/oe.vi147.375 .

- Macías Muñoz, Osvaldo. "El sistema de pensiones chileno". En *Presentación del Superintendente de Pensiones*, 1-69. Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones, 2017. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15438.html> .
- Marcel Cullell, Mario. "Sistema Mixto: Mejores Pensiones para Chile". En *Proyecto Reforma de Pensiones*, editado por Ministerio de Hacienda, 1-34. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda, 2022.
- Martin Jimenez, Rocío y Elvira Lopez Diaz. "Artículo 2: Campo de aplicación personal." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 21-31. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.03 .
- Martín Valverde, Antonio. *Las Mejoras Voluntarias de Seguridad Social*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1970.
- Martínez Martínez, Verónica Lidia. "La coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea." *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público* 65, núm. 2 (2017): 177-209. doi: 10.18543/ed-65(2)-2017pp177-209 .
- Martínez Pizarro, Jorge y María Verónica Cano-Chistiny. *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: Estudios en países seleccionados*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2022). <https://hdl.handle.net/11362/47801> .
- Martínez Pizarro, Jorge. "La migración de mano de obra calificada dentro de América Latina". En *Programa de Maestría en Población y Desarrollo*, 1-160. Santiago de Chile, Sede de la CEPAL Conferencias y Reuniones, 1988. <https://hdl.handle.net/11362/20957> .
- Más García, Eva. "Artículo 11: Excepciones." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 126-132. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.12 .
- Mesa-Lago, Carmelo y Eva Maria Hohnerlein. "Testing the Assumptions concerning the Effects of the German Pension Reform Based on Latin American and Eastern European Outcomes". *European Journal of Social Security* 4, núm. 4 (2002): 285–330. doi: 10.1177/138826270200400402.
- Mesa-Lago, Carmelo, María Amaro Cruz Saco y Mirian Gil. "Pension coverage in Latin America: Trends and inequalities." *International Social Security Review* 74, núm. 2 (2021): 83-104.

- Mesa-Lago, Carmelo. "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina". *Revista de la CEPAL*, núm. 84 (2004): 59-82. <https://hdl.handle.net/11362/10977>.
- Mesa-Lago, Carmelo. "La ley de reforma de la previsión social argentina: Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos." *Nueva Sociedad*, núm. 219 (2009): 14-30. <https://www.proquest.com/docview/199520830/citation/7C841DD62C3A404APQ/1?accountid=14529> .
- Mesa-Lago, Carmelo. "La reforma de pensión en América Latina: modelos, características, mitos, desempeños y lecciones". En *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas*, 21-56. Caracas: Nueva Sociedad, 2004.
- Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo. "Proyecto de ley que crea Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y fortalece el Pilar Solidario". En *Informe de Productividad*, 1-50. Santiago de Chile: Proyecto de ley iniciado en mensaje N.º 118-365, 2017. <https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/2017.08.14-Nuevo-Ahorro-Colectivo.pdf> .
- Ministerio de Hacienda, *Informe de impacto regulatorio: Proyecto de ley que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda, 2022.
- Miranda Boto, José María . "Artículo 1: Definiciones." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 12-20. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.02 .
- Morales Ramírez, María Ascensión. "Artículo 16: Régimen de prestaciones". *E-Revista Internacional de la protección social* 1, núm. 2 (2016): 180-192. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.17.
- Morales Ramírez, María Ascensión. "Artículo 16: Régimen de prestaciones." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 180-192. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.17.
- Moreno Acuña, M<sup>a</sup> Carlota. "Artículo 14: Períodos inferiores a un año." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 157-165. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.15 .
- Morris, Pablo. *Trabajo en plataformas en Chile y desafíos para el trabajo decente: Situación actual y lineamientos para diseñar políticas públicas dirigidas al sector*.

Documentos de proyectos. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. 2021.

Müller, Katharina. *Privatising old-age security: Latin America and Eastern Europe compared*. Cheltenham UK: Edward Elgar, 2003.

Oficina Internacional del Trabajo. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*. Ginebra: OIT, 2021. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_842103.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_842103.pdf) .

Olea, Manuel Alonso. *Apuntes sobre las leyes de extranjería del año 2000*. Madrid: Civitas, 2001.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS, 2007. <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2012/10/BISSI2007.pdf> .

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Glosario de la OIM sobre Migración*. Ginebra: OIM, 2019.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. Ginebra: OIM, 2021.

Ortiz González-Conde, Francisco Miguel. "Artículo 20: Intercambio de información." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 238-249. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.21.

Panizo Robles, Jose Antonio. "Artículo 23 y 24: Comité técnico administrativo." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 2, núm. 1 (2017): 2-16. doi: 10.12795/e-RIPS.2017.i01.02.

Prado Sifontes, María Elena. "El derecho y su incidencia en el proceso de integración." *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.* 3, núm. 23 (2009): 61-86. doi: 10.35487/rius.v3i23.2009.166 .

Remiro Brotóns, Antonio, Rosa Riquelme Cortado, Javier Díez-Hochleitner, Esperanza Orihuela Calatayud y Luis Pérez-Prat Durban. *Derecho internacional: Curso general*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

Ribera Neumann, Teodoro. "El derecho a la seguridad social en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: Comentarios a la sentencia Rol N° 334". *Revista de Derecho*, núm. 212 (2002): 179-201.

- Ribes Moreno, María Isabel. "Artículo 15: Cuantías debidas en virtud de períodos de seguro voluntario." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 166-179. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.16 .
- Rodríguez Iniesta, Guillermo. "Artículo 5: Totalización de los períodos de seguro, cotización o de empleo." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 54-66. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.06 .
- Rodríguez-Piñero, Miguel y Bravo- Ferrer. "Trabajadores pobres y Derecho del Trabajo." *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 2 (2009): 27-42.
- Rubio Velasco, Fuencisla. "Artículo 8: Relaciones entre el presente convenio y otros instrumentos de coordinación de seguridad social." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 85-95. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.09 .
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. "Aproximación a la coordinación de regímenes de seguridad social en el reglamento 883/2004 y en el convenio multilateral iberoamericano de seguridad social." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 1 (2016): 1-12. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i01.01 .
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. "Artículo 3: Campo de aplicación material." *E-Revista Internacional de la Protección Social* 1, núm. 2 (2016): 32-41. doi: 10.12795/e-RIPS.2016.i02.04 .
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. "El convenio multilateral iberoamericano De seguridad social." *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 26 (2011).
- Secretaría General Organización Iberoamericana de Seguridad Social. *Declaración de Salvador de Bahía*. Brasil: OISS, 2004. <https://oiss.org/declaracion-de-salvador-de-bahia/> .
- Sempere Navarro, Antonio Vicente. "Coordenadas de la seguridad social comunitaria: El reglamento 883/2004." *Aranzadi social: Revista doctrinal*, núm. 5 (2004): 123-150.
- Soffia Contrucci, Magdalena, María Verónica Cano Christiny y Jorge Martínez Pizarro. "Conocer para legislar y hacer política: Los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio". *Serie Población y Desarrollo*, Núm. 88 (2009): 1-84. <https://hdl.handle.net/11362/7228> .
- Soriano, Ramón. *Sociología del Derecho*, 1997.

- Subsecretaría de Previsión Social. *Convenios internacionales de seguridad social: La experiencia chilena*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2016. <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/biblioteca/convenios-internacionales-de-seguridad-social/> .
- Subsecretaría de Previsión Social. Manual del diálogo social 2022. Santiago de Chile: Subsecretaría de Previsión Social, 2022.
- Superintendencia de Pensiones. “Nueva pensión garantizada universal”. En *Pensión Garantizada Universal PGU*, 1-44. Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones, 2022.
- Superintendencia de Seguridad Social. “Convenios Internacionales de Seguridad Social.” *Revista de Seguridad Social*. Santiago de Chile, 1997.
- Sutter Schneider, Eduardo. El derecho de la integración: sus características. Argentina: Universidad Nacional del Litoral, 2019.
- Treves, Renato y Manuel Atienza. *La sociología del derecho: orígenes, investigaciones, problemas*. Ariel, 1988.
- Triguero Martínez, Luis Ángel. “Derechos sociales fundamentales de los trabajadores inmigrantes”. En *Derecho social y los derechos humanos fundamentales ante la inmigración: La construcción de un estatuto jurídico-social protector para los trabajadores inmigrantes extranjeros*, editado por José Luis Monereo Pérez, 1-456. Granada: Editorial COMARES, 2012.
- Unión Interparlamentaria, Organización Internacional del Trabajo y Naciones Unidas, Migración, derechos humanos y gobernanza, trad. por Fernando Puchol. Francia: Courand et Associés, 2015.
- Unit. *Diálogos por pensiones dignas: Hacia un sistema de seguridad social*. Santiago de Chile: Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2022. [https://www.pensioneparachile.cl/descargas/Informe\\_Nacional\\_hojas-Impresion.pdf](https://www.pensioneparachile.cl/descargas/Informe_Nacional_hojas-Impresion.pdf) .
- Vargas Carreño, Edmundo. *Derecho Internacional Público: de acuerdo a las normas y prácticas que rigen en el Siglo XXI*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2007.
- Vera López, Juana Isabel. “Retos y perspectivas de los programas de educación previsional en América Latina”. En *Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional*, 244-256. México, A.C, 2019. <http://ru.iiec.unam.mx/4755/1/1-141-Vera.pdf> .



- Vera López, Juana Isabel. “Una evaluación de los programas de educación en seguridad social en América Latina”. *Frontera Norte* 30, núm. 60, (2018): 153–180. doi: 10.17428/rfn.v30i60.955 .
- Vidal Amaral, Arturo Fernando; Alfredo Aurelio Bortagaray Flangini y María Inés Burgueño Álvarez. *VII Premio OISS: Estudio sobre el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*. Madrid: Secretaría General de la OISS, 2012. [http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/VII\\_Premio\\_OISS.pdf](http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/VII_Premio_OISS.pdf) .
- Vidal Bermúdez, Álvaro. *Acuerdos bilaterales de seguridad social con España y Chile: Diagnóstico, implementación y propuestas de mejora para futuros convenios*. Lima, Perú: Organización Internacional para las Migraciones OIM, 2015.
- Vinci, Vincenzo, Franziska Gassmann y Pierre Mohnen. “The effect of institutional factors and people’s preferences on expenditure for social protection.” *International Social Security Review* 75, núm. 1 (2022): 107-154.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, 2021.
- Witker, Jorge. *Técnicas de Investigación Jurídica*. México: Mc Graw Hill, 1997.

## 2. NORMATIVA

- Boletín N.º 12212-13. Ministerio Secretaría General de la Presidencia *et. al.* *Proyecto de Ley que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica*. Ingresado el mes de enero de 2019. Chile. Consultado el 19 de junio de 2023. <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>
- Boletín N.º 15.332-10. Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Trabajo y Previsión Social. *Aprueba el convenio sobre seguridad social entre la República de Chile y Rumanía*. Suscrito el 26 de febrero de 2021. Chile. Consultado el 17 de junio de 2022. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15844&prmbOLETIN=15332-10> .
- Boletín N.º 15480-13. Ministerio Secretaría General de la Presidencia *et.al.* *Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones*

*regulatorias que indica*. Ingresado el 07 de noviembre de 2022. Chile. Consultado el 13 de enero de 2023. <https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=16006&prmBOLETIN=15480-13> .

Boletín Oficial del Estado (BOE) N.º 196. Ministerio de Asuntos Exteriores. *Instrumento de ratificación de 16 de febrero de 1979 del convenio iberoamericano de seguridad social*. Aprobado el 17 de agosto de 1982. España. Consultado el 28 de octubre de 2022. [https://www.boe.es/eli/es/ai/1978/01/26/\(2\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1978/01/26/(2)) .

Boletín Oficial del Estado (BOE) N.º 196. Ministerio de Asuntos Exteriores. *Instrumento de ratificación de 16 de febrero de 1979 del convenio iberoamericano de seguridad social*. Publicado el 17 de agosto de 1982. España. Consultado el 28 de octubre de 2022. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1982-20915](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1982-20915) .

Boletín Oficial del Estado (BOE) N.º 261. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social*. Aprobado el 02 de enero de 2016. Artículo 193.2. España. Consultado el 28 de octubre de 2022. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11724> .

Boletín Oficial del Estado (BOE) N.º 65. Ministerio de La Presidencia. Publicado el 17 de marzo de 1995. España. Consultado el 28 de octubre de 2022. <https://www.boe.es/boe/dias/1995/03/17/> .

Boletín Oficial del Estado (BOE) N.º 76. Ministerio de La Presidencia. Publicado el 29 de marzo de 1988. España. Consultado el 28 de octubre de 2022. <https://www.boe.es/boe/dias/1988/03/29/> .

Circular N.º 1.295. Numeral 3.1.e. Superintendencia de AFP. Emitida el 19 de mayo de 2004. Chile. Consultado el 17 de junio de 2022. <https://www.spensiones.cl/apps/GetFile.php?id=001&namefile=CAFP1295.pdf>.

Comisión Europea. *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales COM (2021) 102 final*. Bruselas: Comisión Europea, 2021. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF) .

Comisión Europea. *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo: por el que se modifican el Reglamento (CE) N.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) N.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) N.º 883/2004*.

Estrasburgo: Comisión Europea, 2016. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2f44420c-c1e6-11e6-a6db-01aa75ed71a1.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2f44420c-c1e6-11e6-a6db-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF) .

Commission Recommendation (EU) N.º 2021/946. The European Commission. *On a common Union Toolbox for a coordinated approach towards a European Digital Identity Framework*. Done at 3 June 2021. Brussels. accessed 19 April 2023. <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/946/oj> .

Decreto Ley N.º 1.094. Ministerio del Interior. *Establece normas sobre extranjeros en Chile*. Publicado el 19 de julio de 1975. Chile. Consultado el 13 de enero de 2023. <https://bcn.cl/2fxa8> .

Decreto Ley N.º 3.500. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Establece nuevo sistema de pensiones*. Publicado el 13 de noviembre de 1980. Chile. Consultado el 16 de mayo de 2022. <https://bcn.cl/2fekv>.

Decreto N.º 100. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. *Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile*. Publicado el 22 de septiembre de 2005. Chile. Consultado el 18 de abril de 2023. <https://bcn.cl/2f6sk> .

Decreto N.º 327. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo con Perú para la implementación del convenio de seguridad social* . Aprobado el 07 de noviembre de 2006. Chile. Consultado el 28 de octubre de 2022. <http://bcn.cl/2q7hc> .

Decreto N.º 37. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con Gobierno de la República Del Perú*. Aprobado el 29 de abril de 2004. Chile. Consultado el 28 de octubre de 2022. <https://bcn.cl/2q7hb> . Suscrito en la Ciudad de Santiago de Chile el día 23 de agosto de 2002. y con vigencia internacional desde el día 01 de abril de 2004. de acuerdo a lo prescrito en su art. 29.

Dictamen Ordinario N.º 1.539/017. Dirección del Trabajo. *Cumplimiento obligaciones previsionales de trabajadores extranjeros que no cuentan con la visa correspondiente*. Emitido el 28 de marzo de 2012. Chile. <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-100564.html> .

Dictamen Ordinario N.º 3.011/218. Dirección del Trabajo. Emitido el 08 de julio de 1998. Chile. Consultado el 17 de junio de 2022. [https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-86797\\_recurso\\_1.pdf](https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-86797_recurso_1.pdf).

Dictamen Ordinario N.º 3.397/191. Dirección del Trabajo. Emitido el 05 de julio de 1999. Chile. Consultado el 17 de junio de 2022. [https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-84934\\_recurso\\_1.pdf](https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-84934_recurso_1.pdf).

Dictamen Ordinario N.º 3.614. Dirección del Trabajo. *Calidad de técnico extranjero para efectos de exención establecida en la Ley N.º 18.156*. Emitido el 08 de julio de 2016. Chile. Consultado el 17 de junio de 2022. [https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-109780\\_recurso\\_1.pdf](https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-109780_recurso_1.pdf).

Dictamen. Comité Económico y Social Europeo. *Sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) N.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) N.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) N.º 883/2004*. Decisión del Pleno 05 de julio de 2017. Bruselas. Consultado el 19 de abril de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017AE1461&from=ES>.

Directiva 96/71/CE. Parlamento Europeo y del Consejo. *Sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios*. Publicado el 16 de diciembre de 1996. Bruselas. Consultado el 19 de abril de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0071&from=ES>.

Ley N.º 18.156. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Establece exención de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros y a las empresas que los contraten bajo las condiciones que se indican y deroga la Ley N.º 9.705*. Publicada el 25 de agosto de 1982. Chile. Consultado el 23 de mayo de 2022. <https://bcn.cl/2fwpk>.

Ley N.º 18.726. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Modifica la Ley N.º 18.156 que establece exención de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros, y a las empresas que los contraten bajo las condiciones que se indican*. Publicada el 23 de julio de 1988. Chile. Consultado el 17 de junio de 2022. <http://bcn.cl/2vybq>.

Ley N.º 19.404. Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Subsecretaría de Previsión Social. *Introduce modificaciones al Decreto Ley N.º 3.500 de 1980, y dicta normas relativas a pensiones de vejez considerando el desempeño de trabajos pesados*. Publicado el 21 de agosto de 1995. Chile. Consultado el 17 de octubre de 2022. <https://bcn.cl/3dh5e>.

Ley N.º 19.728. Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Subsecretaría del Trabajo. *Establece un seguro de desempleo*. Publicada el 14 de mayo de 2001. Chile. Consultado el 24 de junio de 2022. <http://bcn.cl/2tcbt>.

- Ley N.º 2.001-55. Congreso nacional. *Ley de seguridad social*. Publicada el 30 de noviembre de 2001. Ecuador. Consultado el 17 de mayo de 2022. <https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1470/Ley%20de%20Seguridad%20Social.pdf> .
- Ley N.º 20.255. *Establece reforma previsional*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Subsecretaría de Previsión Social. Publicada el 17 de marzo de 2008. Chile. Consultado el 18 de octubre de 2022. <https://bcn.cl/2fwvz> .
- Ley N.º 21.133. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social*. Publicada el 02 de febrero de 2019. Chile. Consultada el 17 de octubre de 2022. <https://bcn.cl/2k2ht>.
- Ley N.º 21.248. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Reforma constitucional que permite el retiro excepcional de los fondos acumulados de capitalización individual en las condiciones que indica*. Publicada el 30 de julio de 2020. Chile. Consultado el 13 de enero de 2023. <https://bcn.cl/2f8ms> .
- Ley N.º 21.295. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Establécese un retiro único y extraordinario de fondos previsionales en las condiciones que indica*. Publicada el 10 de diciembre de 2020. Chile. Consultado el 13 de enero de 2023. <https://bcn.cl/2mofx> .
- Ley N.º 21.330. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Modifica la carta fundamental para establecer y regular un mecanismo excepcional de retiro de fondos previsionales y anticipo de rentas vitalicias en las condiciones que indica*. Publicada el 28 de abril de 2020. Chile. Consultado el 13 de enero de 2023. <https://bcn.cl/2oxco> .
- Ley N.º 21.419. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Crea la pensión garantizada universal y modifica los cuerpos legales que indica*. Publicada el 29 de enero de 2022 y con la última modificación de 26 de mayo de 2022 por la Ley 21.456. Chile. Consultado el 21 de junio de 2022. <http://bcn.cl/2wni1> .
- Ley N.º 26.425. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Presidencia de la Nación. *Ley de sistema integrado previsional argentino*. Publicada el 09 de diciembre de 2008. Argentina. Consultado el 17 de mayo de 2022. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148141/norma.htm> .
- Ley N.º 340. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. *Ley de sistema de ahorro para pensiones*. Publicada el 11 de abril del 2000. Nicaragua. Consultado el 17 de

mayo de 2022.  
<http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/c15a3625394948b40625755b0075e5b6?OpenDocument> .

Oficio N.º 30.992. Superintendencia de Pensiones. Emitido el 14 de octubre de 2010. Chile.

Oficio Ordinario N.º 18.749. Superintendencia de Pensiones. Emitido el 29 de noviembre de 2002. Chile

Oficio Ordinario N.º 22.325. Superintendencia de Pensiones. Emitido el 18 de noviembre de 2022. Chile.

Oficio Ordinario N.º 30.477. Superintendencia de Pensiones. Emitido el 30 de diciembre de 2011. Chile

Recomendación del Consejo (2019/C 387/01). *Relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia*. Publicado el 8 de noviembre de 2019. Bruselas. Consultado el 19 de abril de 2023. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2019.387.01.0001.01.SPA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.387.01.0001.01.SPA) .

Resolución sobre la comunicación de la Comisión titulada "*Plan de acción para la libre circulación de trabajadores*" (COM (1997) 0586 - C4-0650 / 97).

### **3. CONVENIOS INTERNACIONALES**

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Adoptada y proclamada el 10 de diciembre de 1948. Resolución 217 A (III). París. Consultado el 18 de abril de 2023. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> .

Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. Suscrita el 23 de mayo de 1969. Viena. Consultado el 18 de junio de 2022. [https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/convencion\\_viena.pdf\\_](https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf_)

Decreto N.º 1.027. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo relativo a la aplicación del convenio sobre seguridad social con el Gran Ducado de Luxemburgo*. Publicado el 25 de agosto de 1999. Chile.

- Decreto N.º 1.036. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio sobre seguridad social entre la República de Chile y el Reino de Dinamarca*. Publicado el 19 de octubre de 1995. Chile.
- Decreto N.º 1.041. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo con Canadá para la aplicación del convenio de seguridad social*. Publicado el 31 de agosto de 1998. Chile.
- Decreto N.º 1.127. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo para la implementación del convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República Oriental del Uruguay*. Publicado el 09 de septiembre de 2000. Chile.
- Decreto N.º 1.225. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo con la República Portuguesa relativo a la aplicación del convenio sobre seguridad social*. Publicado el 13 de octubre de 2000. Chile.
- Decreto N.º 1.313. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga convenio de seguridad social entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Federativa del Brasil*. Publicado el 19 de febrero de 1996. Chile.
- Decreto N.º 1.369. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga convenio de seguridad social con el Reino de Suecia*. Publicado el 22 de diciembre de 1995. Chile.
- Decreto N.º 1.378. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio sobre pensiones y su protocolo final suscrito entre los gobiernos de la República de Chile y de la República Federal de Alemania*. Publicado el 07 de enero de 1994. Chile.
- Decreto N.º 1.421. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con la República Oriental del Uruguay*. Publicado el 09 de diciembre de 1999. Chile.
- Decreto N.º 1.435. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga acuerdo administrativo con Reino de Suecia para aplicación del convenio de seguridad social*. Publicado el 14 de diciembre de 1996. Chile.
- Decreto N.º 1.553. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con el Reino de Bélgica*. Publicado el 26 de noviembre de 1999. Chile.
- Decreto N.º 1.555. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con Austria*. Publicado el 17 de diciembre de 1999. Chile.

- Decreto N.º 1.565. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga acuerdo administrativo con Reino de Dinamarca para implementación del convenio de seguridad social.* Publicado el 22 de enero de 1997. Chile.
- Decreto N.º 1.865. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo en materia de seguridad social entre Chile y Quebec.* Publicado el 29 de enero de 2000. Chile.
- Decreto N.º 10. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República del Paraguay.* Publicado el 04 de junio de 2015. Chile.
- Decreto N.º 131. Ministerio de Relaciones Exteriores y Subsecretaría de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo que modifica el convenio de seguridad social entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de Australia.* Publicado el 18 de noviembre de 2009. Chile.
- Decreto N.º 152. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo de aplicación del convenio multilateral iberoamericano de seguridad social.* Publicado el 04 de mayo de 2012. Chile.
- Decreto N.º 153. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social.* Publicado el 14 de septiembre de 2004. Chile.
- Decreto N.º 154. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República del Ecuador y el acuerdo que lo corrige.* Publicado el 01 de agosto de 2008. Chile.
- Decreto N.º 164. Ministerio de Relaciones Exteriores y Subsecretaría de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República de Argentina y el acuerdo modificadorio al mismo.* Publicado el 31 de diciembre de 2009. Chile.
- Decreto N.º 175. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo de aplicación del convenio de seguridad social entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.* Publicado el 19 de febrero de 2016. Chile.
- Decreto N.º 184. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo sobre seguridad social entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Corea.* Publicado el 14 de febrero de 2017. Chile.
- Decreto N.º 190. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo sobre seguridad social entre la República de Chile y el Reino de los Países Bajos que*



*modifica el convenio sobre seguridad social entre la República de Chile y el Reino de los Países Bajos.* Publicado el 19 de febrero de 2016. Chile.

Decreto N.º 193. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República de Colombia.* Publicado el 02 de octubre de 2008. Chile.

Decreto N.º 2. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República Argentina.* Publicado el 11 de febrero de 2010. Chile.

Decreto N.º 2.161. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo relativo a la aplicación del convenio sobre seguridad social con el Reino de Bélgica.* Publicado el 10 de marzo de 2000. Chile.

Decreto N.º 2.205. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio sobre seguridad social con Austria.* Publicado el 11 de marzo de 2000. Chile.

Decreto N.º 203. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social entre las Repúblicas de Chile y del Ecuador.* Publicado el 11 de octubre de 2008. Chile.

Decreto N.º 204. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con Finlandia y su acuerdo administrativo.* Publicado el 16 de enero de 2008. Chile.

Decreto N.º 239. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social con la República Federativa del Brasil.* Publicado el 06 de mayo de 1999. Chile.

Decreto N.º 241. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio sobre seguridad social con la Confederación Suiza.* Publicado el 27 de abril de 1998. Chile.

Decreto N.º 242. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con Noruega.* Publicado el 06 de mayo de 1998. Chile.

Decreto N.º 262. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con España.* Publicado el 29 de abril de 1998. Chile.

Decreto N.º 265. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio complementario al convenio de seguridad social con el Reino de España.* Publicado el 04 de septiembre de 2006. Chile.

Decreto N.º 285. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con la República Checa*. Publicado el 01 de marzo de 2004. Chile.

Decreto N.º 311. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo de seguridad social con Canadá*. Publicado el 24 de abril de 1998. Chile.

Decreto N.º 327. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo con Perú para la implementación del convenio de seguridad social*. Publicado el 07 de noviembre de 2006. Chile.

Decreto N.º 37. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con gobierno de la República del Perú*. Publicado el 29 de abril de 2004. Chile.

Decreto N.º 389. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo que modifica el convenio de seguridad social con Suecia y el protocolo que modifica el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social*. Publicado el 14 de febrero de 2007. Chile.

Decreto N.º 391. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo con el Reino de los Países Bajos para la aplicación del convenio sobre seguridad social*. Publicado el 28 de mayo de 1997. Chile.

Decreto N.º 40. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*. Publicado el 18 de junio de 2015. Chile.

Decreto N.º 43. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social entre la República de Chile y la República del Paraguay*. Publicado el 23 de agosto de 2013. Chile.

Decreto N.º 430. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con la República Francesa*. Publicado el 08 de septiembre de 2001. Chile.

Decreto N.º 459. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga convenio sobre seguridad social con los Estados Unidos de América*. Publicado el 01 de diciembre de 2001. Chile.

Decreto N.º 478. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo para la implementación del convenio de seguridad social suscrito con la República Francesa*. Publicado el 21 de febrero de 2002. Chile.

Decreto N.º 48. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio sobre seguridad social entre el Gobierno de la*

*República de Chile y el Gobierno de la República Corea. Publicado el 08 de junio de 2017. Chile.*

Decreto N.º 49. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo con la República Checa para la implementación del convenio de seguridad social.* Publicado el 11 de mayo de 2004. Chile.

Decreto N.º 496. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo para la ejecución del convenio sobre pensiones suscrito con el Gobierno de la República Federal de Alemania.* Publicado el 02 de agosto de 1995. Chile.

Decreto N.º 526. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio sobre seguridad social con los Estados Unidos de América.* Publicado el 01 de diciembre de 2001. Chile.

Decreto N.º 580. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el arreglo administrativo con Quebec para la aplicación del acuerdo en materia de seguridad social.* Publicado el 14 de julio de 2000. Chile.

Decreto N.º 612. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con el Gran Ducado de Luxemburgo.* Publicado el 25 de junio de 1999. Chile.

Decreto N.º 623. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo con la Confederación Suiza para la aplicación del convenio sobre seguridad social.* Publicado el 19 de junio de 1998. Chile.

Decreto N.º 69. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga convenio sobre seguridad social con el Reino de los Países Bajos.* Publicado el 20 de marzo de 1997. Chile.

Decreto N.º 702. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo con el Reino de Noruega para la implementación del convenio sobre seguridad social.* Publicado el 21 de julio de 1998. Chile.

Decreto N.º 76. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio multilateral iberoamericano de seguridad social.* Publicado el 18 de noviembre de 2011. Chile.

Decreto N.º 810. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo con el Reino de España para la aplicación del convenio de seguridad social.* Publicado el 23 de julio de 1998. Chile.

Decreto N.º 82. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio de seguridad social con el Gobierno de Australia*. Publicado el 28 de mayo de 2004. Chile.

Decreto N.º 85. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social entre las Repúblicas de Chile y de Colombia*. Publicado el 08 de septiembre de 2009. Chile.

Decreto N.º 936. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el convenio sobre seguridad social con la República Portuguesa*. Publicado el 19 de julio de 2000. Chile.

Decreto Supremo N.º 102. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Promulga el protocolo de enmienda al convenio de seguridad social con la República Bolivariana de Venezuela*. Publicado el 18 de noviembre de 2011. Chile. Consultado el 13 de enero de 2023. <https://bcn.cl/30f2s> .

Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Resolución 45/158. Adoptado el 18 de diciembre de 1990. Suiza. Consultado el 14 de enero de 2023. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>.

Organización de los Estados Americanos (OEA). Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*. Suscrita el 22 de noviembre de 1969. San José de Costa Rica. Consultada el 21 de marzo de 2023. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm) .

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Convenio N.º 102 sobre la seguridad social (norma mínima)*. Adoptado el 28 de junio 1952. Ginebra. Consultado el 13 de enero de 2023. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312247](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247) .

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Convenio N.º 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social)*. Adoptado el 28 de junio de 1962. Ginebra. Consultado el 28 de octubre de 2022. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312263](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312263)

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Convenio N.º 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social*. Adoptado el 21 de junio de 1982.

Ginebra. Consultado el 28 de octubre de 2022.  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C157](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C157) .

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Convenio N.º 48 sobre la conservación de los derechos de pensión de los trabajadores migrantes*. adoptado el 22 de junio de 1935. Ginebra. Consultado el 28 de octubre de 2022.  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C048](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C048) .

Secretaría General de Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. Entrada en vigor el 16 de noviembre de 1994. Nueva York. Consultada el 28 de octubre de 2022.  
[https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf) .

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile (SAFP) y Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de Perú (SBS). *Acuerdo Complementario para la Transferencia de Fondos Previsionales entre la República de Chile y la República del Perú*. Suscrito el 26 de mayo de 2006. Lima-Perú.

#### **4. JURISPRUDENCIA**

Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago. Rol protección N.º 45645-2012. de 24 de junio de 2013. Chile. Consultado el 13 de enero de 2023.  
<https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#modalDetalleApelaciones> .

Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago. Rol protección N.º 14737-2017. de 02 de junio de 2017. Chile. Consultada el 13 de enero de 2023.  
<https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#modalDetalleApelaciones> .

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta), *Asunto C-347/12*, Publicado el 8 de mayo de 2014, Consultado el 19 de abril de 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0347> .

Sentencia. del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Sala Quinta). *Asunto C-266/13*. de 19 de marzo de 2015. Países Bajos. Consultado el 28 de octubre del 2022. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2015.155.01.0002.01.SPA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2015.155.01.0002.01.SPA).

Sentencia. Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Gran Sala). *Asunto C-154/15*. de 21 de diciembre de 2016. España. Consultado el 28 de octubre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A62015CJ0154> .

Sentencia. Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Sala Sexta). *Asunto C-227/89*. de la Unión de 7 de febrero de 1991. Consultado el 28 de octubre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0227> .

Sentencia. Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Sala Sexta). *Asunto C-75/99*. de 9 de noviembre de 2000. Alemania. Consultado el 28 de octubre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0075> .

Sentencia. Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Sala Cuarta). *Asunto C-407/14*. de 17 de diciembre de 2015. España. Consultado el 28 de octubre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A62014CJ0407> .

Sentencia. Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). *Asunto C-475/93*. de 9 de noviembre de 1995. Alemania. Consultado el 28 de octubre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0475> .

Sentencia. Tribunal de Justicia de la Unión Europea TJUE (Sala Quinta). *Asunto C-153/97*. de 17 de diciembre de 1998. España. Consultado el 28 de octubre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0153> .

## 5. RECURSOS WEB

Banco Central de Chile. “Banco Central publica investigación sobre la inflación en Chile y el rol de diversos factores en su comportamiento”. Prensa. Banco Central de Chile. Publicado el 22 de diciembre de 2020. <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/banco-central-publica-investigacion-sobre-la-inflacion-en-chile-y-el-rol-de-diversos-factores-en-su-comportamiento> .

Banco Mundial (BM). “Población, hombres - Chile”. Datos de libre acceso. BM. Consultado el 29 de diciembre de 2022. [https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.MA.IN?locations=CL&most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.MA.IN?locations=CL&most_recent_value_desc=true).

Banco Mundial (BM). “Población, mujeres - Chile”. Datos de libre acceso. BM. Consultado el 29 de diciembre de 2022.

[https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.IN?locations=CL&most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.IN?locations=CL&most_recent_value_desc=true) .

Banco Mundial (BM). “Población, total - Chile”. Datos de libre acceso. BM. Consultado el 29 de diciembre de 2022. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=CL> .

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). “Historia de la Ley N.º 20.255: Establece Reforma Previsional”. Historia de la Ley. BCN. Publicado el 16 de agosto de 2021. [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/5423/HLD\\_5423\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5423/HLD_5423_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf) .

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). “Periodo 1973-1990”. Historia Política. BCN. Consultado el 28 de noviembre de 2022. [https://www.bcn.cl/historiapolitica/hitos\\_periodo/detalle\\_periodo.html?per=1973-1990](https://www.bcn.cl/historiapolitica/hitos_periodo/detalle_periodo.html?per=1973-1990) .

Caribbean Community (CARICOM). “Who we are”. Home: Our Community. CARICOM. Consultado el 31 de marzo de 2023. <https://caricom.org/>.

Coordinadora No + AFP. “No + AFP”. Inicio. Coordinadora No + AFP. Consultado el 10 de enero de 2023. <https://coordinadoranomasafp.cl/> .

Coordinadora No + AFP. “Presentación y fundamentación de la primera edición publicada el 2016”. Propuesta. Coordinadora No + AFP. Consultado el 10 de enero de 2023. <https://coordinadoranomasafp.cl/wp-content/uploads/2021/09/Propuesta-2021-Diagramacio%CC%81n-Final.pdf>.

Coordinadora No + AFP. “Presentación y fundamentación de la primera edición publicada el 2016”. Propuesta. Coordinadora No + AFP. Consultado el 10 de enero de 2023. <https://coordinadoranomasafp.cl/wp-content/uploads/2021/09/Presentacion-y-fundamentos-de-la-primera-edicion-publicada-en-2016.pdf> .

European Commission. “Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI)”. Employment, Social Affairs & Inclusion. European Commission. Consultado el 19 de abril de 2023. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1544&langId=en> .

European Commission. “The single digital gateway and Your Europe”. Single market and standards: Single digital gateway. European Commission. Consultado el 19 de abril de 2023. [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-digital-gateway\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-digital-gateway_en) .

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. “Reforma a los sistemas de pensiones”. Fiap internacional. Consultado el 13 de enero de 2023. <https://www.fiapinternacional.org/reformas-a-los-sistemas-de-pensiones/> .

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. “Reforma a los sistemas de pensiones”. La Reforma. Fiap internacional. Consultado el 29 de junio de 2021. <http://www.fiapinternacional.org/en/pension-systems-reform/> .

Fernández, Rosa. “Idiomas más hablados en el mundo en 2023”. Sociedad: Educación y ciencia. Statista. Publicado el 01 de junio de 2023. <https://es.statista.com/estadisticas/635631/los-idiomas-mas-hablados-en-el-mundo/> .

Fondo Monetario Internacional (FMI). “El personal técnico del FMI concluye la visita a Chile”. Comunicado de Prensa. FMI. Publicado el 28 de marzo de 2022. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/28/pr2294-chile-imf-staff-concludes-visit-to-chile> .

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Servicio Nacional de Migraciones. “Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021”. Publicaciones y Anuarios. INE – SERMIG. Actualizado en octubre de 2022. [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migraci%C3%B3n-internacional/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2018/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2021-resultados.pdf?sfvrsn=d4fd5706\\_6](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migraci%C3%B3n-internacional/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2018/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2021-resultados.pdf?sfvrsn=d4fd5706_6) .

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). “Comité de Expertos en Estadísticas Laborales: 3ra sesión”. Ocupación y desocupación: Comités y notas técnicas. INE. Publicado en septiembre de 2021. [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/comites-y-notas-tecnicas/2021/comit%C3%A9-t%C3%A9cnico-de-expertos-estad%C3%ADsticas-laborales-\(septiembre-2021\).pdf?sfvrsn=baed409f\\_4](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/comites-y-notas-tecnicas/2021/comit%C3%A9-t%C3%A9cnico-de-expertos-estad%C3%ADsticas-laborales-(septiembre-2021).pdf?sfvrsn=baed409f_4) .

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). “Inicio: Demografía y vitales”. Estadísticas. INE. Consultado el 11 de enero de 2023. <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales> .

Instituto Nacional de Estadísticas. “Boletín estadístico empleo población extranjera: Edición número 13”. Mercado laboral: Ocupación y desocupación población extranjera. Instituto Nacional de Estadísticas. Publicado el 1 de diciembre de 2022. <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion> .



Instituto Nacional de Estadísticas. “Boletín estadístico empleo población extranjera: Edición número 10”. Mercado laboral: Ocupación y desocupación población extranjera. Instituto Nacional de Estadísticas. Publicado el 1 de septiembre de 2022. <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion> .

Instituto Nacional de Estadísticas. “Boletín estadístico empleo población extranjera: Edición número 13”. Mercado laboral: Ocupación y desocupación población extranjera. Instituto Nacional de Estadísticas. Publicado el 1 de diciembre de 2022. <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion> .

Instituto Nacional de Estadísticas. “Boletín estadístico empleo trimestral: Edición número 288”. Mercado laboral: Ocupación y desocupación país. Instituto Nacional de Estadísticas. Publicado el 28 de octubre de 2022. <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion> .

Instituto Nacional de Estadísticas. “Boletín estadístico: Informalidad laboral: Edición número 20”. Mercado laboral: Informalidad laboral. Instituto Nacional de Estadísticas. Publicado el 4 de noviembre de 2022. <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/informalidad-laboral> .

Instituto Nacional de Estadísticas. “Presentación resultados Encuesta Nacional de Empleo: junio - agosto 2022”. Prensa. Instituto Nacional de Estadísticas. Publicado el 29 de septiembre de 2022. [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/prensa-y-comunicacion/resultados-ene-jja-2022.pdf?sfvrsn=6a912425\\_2#:~:text=trimestre%20m%C3%B3vil%20junio%20agosto%20de%202022%20fue%20de%2085%2C2,viviendas%20que%20entraron%20a%20c%C3%A1lculo.&text=par%C3%A1metros%20aceptables%2C%20aunque%20se%20dan,algunas%20desagregaciones%20de%20los%20datos.&text=El%20error%20absoluto%20de%20la,4%20puntos%20porcentuales%20\(pp\).](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/prensa-y-comunicacion/resultados-ene-jja-2022.pdf?sfvrsn=6a912425_2#:~:text=trimestre%20m%C3%B3vil%20junio%20agosto%20de%202022%20fue%20de%2085%2C2,viviendas%20que%20entraron%20a%20c%C3%A1lculo.&text=par%C3%A1metros%20aceptables%2C%20aunque%20se%20dan,algunas%20desagregaciones%20de%20los%20datos.&text=El%20error%20absoluto%20de%20la,4%20puntos%20porcentuales%20(pp).) .

José Luis Marín. “El mapa de la protección social en el mundo”. Cartografía:Economía. El Orden Mundial (EOM). Publicado el 30 de septiembre de 2021. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/el-mapa-de-la-proteccion-social-en-el-mundo/> .

Mercado Común del Sur (MERCOSUR). “En pocas palabras”. ¿Quiénes Somos?. MERCOSUR. Consultado el 31 de marzo de 2023. <https://www.mercosur.int/>.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. “Seguridad social: Normativa”. Normativa. Gobierno de España. Consultado el 23 de noviembre de 2021. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Normativa/123282?categoria1=2013&categoria2=3046#123282> .

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). “Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social”. Estado de situación: Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social. OISS. Consultado el 18 de mayo de 2023. <https://oiss.org/convenio-multilateral/estado-de-situacion/> .

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). “Estatutos del comité técnico administrativo del CMISS”. Comité Técnico Administrativo: Convenio Multilateral Iberoamericano. OISS. Consultado el 22 de diciembre de 2021. <https://oiss.org/estatutos-del-comite-tecnico/> .

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). “Informe sobre las migraciones en el mundo 2022”. World Migration Report 2022. UN. Consultado el 28 de junio de 2023. <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20estimaci%C3%B3n%20m%C3%A1s%20reciente,en%20las%20%C3%BAltimas%20cinco%20d%C3%A9cadas>

Palavecino Cáceres, Claudio. “Los principios del derecho del trabajo”. Material docente: Derecho del Trabajo 1. U-cursos: Facultad de Derecho Universidad de Chile. Consultado el 06 de abril de 2021. [https://www.u-cursos.cl/derecho/2012/2/D128A0523/2/material\\_docente/](https://www.u-cursos.cl/derecho/2012/2/D128A0523/2/material_docente/) .

Portal de datos sobre migración. “Distribution of migrant workers in 2019 by región”. Tipos de migración: Migración laboral. Global Migration Data Analysis Centre. Actualizado el 18 de febrero de 2022. <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/migracion-laboral> .

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Cruzando fronteras: El crecimiento sin precedentes de la migración dentro de América Latina y el Caribe”. Home: América Latina y el Caribe. PNUD. Publicado el 8 de junio de 2023. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/cruzando-fronteras-el-crecimiento-sin-precedentes-de-la-migracion-dentro-de-america-latina-y-el-caribe> .

Secretaría General de la Comunidad Andina. “Quiénes Somos”. Menú. Comunidad Andina. Consultado el 31 de marzo de 2023. <https://www.comunidadandina.org/>. Visitar este enlace para obtener mayor información sobre este acuerdo subregional.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). “Declaración de Salamanca”. Documentos. SEGIB. 14 y 15 de octubre de 2005. <https://www.segib.org/?document=declaracion-de-salamanca> .

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). “V Conferencia iberoamericana de ministros y máximos responsables de seguridad social”. Documentos. SEGIB. 8 y 9 de septiembre de 2005. <https://www.segib.org/?document=v-conferencia-iberoamericana-de-ministros-y-maximos-responsables-de-seguridad-social> .

Secretaría General OISS. “10 años de vigencia Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”. Documentos y Publicaciones: Publicaciones OISS. Secretaria General OISS. Publicado el 13 de octubre de 2021. <https://oiss.org/10-anos-de-vigencia-convenio-multilateral-iberoamericano-de-seguridad-social/> .

Secretaria General OISS. “Anexos convenio multilateral iberoamericano de seguridad social”. Documentos del Convenio: Convenio Multilateral Iberoamericano. Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Consultado el 12 de abril de 2021. <https://oiss.org/anexos-convenio-multilateral/> .

Secretaría General OISS. “El reglamento 883/04 y el convenio iberoamericano de seguridad social: Encuentros en el camino”. Documentos Externos: Documentos y Publicaciones. Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Consultado el 18 de enero de 2022. <https://oiss.org/el-reglamento-883-04-y-el-convenio/> .

Servicio de Impuestos Internos (SII). “UTM-UTA-IPC 2022”. Valores y fechas. SII. Consultado el 01 de junio de 2022. [https://www.sii.cl/valores\\_y\\_fechas/utm/utm2022.htm](https://www.sii.cl/valores_y_fechas/utm/utm2022.htm) .

Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG). “Estadísticas migratorias: Residencias temporales otorgadas”. Registros Administrativos. SERMIG. Consultado el 11 de enero de 2023. <https://serviciomigraciones.cl/estudios-migratorios/registros-administrativos/> .

Statista. “¿Cuáles son los mejores y peores países en materia de inclusión digital?”. Brecha Digital. Statista. Publicado el 29 de marzo de 2023. <https://es.statista.com/grafico/25716/paises-y-territorios-clasificados-segun-el-indice-de-inclusion-de-internet/> .

Subsecretaria de Previsión Social. “Seguridad social como un derecho humano”. Sistema de Pensiones. Subsecretaría de Previsión Social. Consultado el 13 de enero de 2023. <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/seguridad-social/sistema-de-pensiones/> .

Superintendencia de Pensiones (SP). “Afiliados: País de nacionalidad”. Estadísticas y bases de datos: Sistema de Pensiones. SP. Consultado el 10 de enero de 2023. <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=afil&menuN2=panac> .

Superintendencia de Pensiones (SP). “Afiliados: Transferencia de fondos entre Chile y Perú”. Estadísticas y bases de datos: Sistema de Pensiones. SP. Consultado el 10 de enero de 2023. <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=convint&menuN2=trfclpe> .

Superintendencia de Pensiones (SP). “Anexo N.º 8: Acuerdo complementario para la transferencia de fondos previsionales entre la República de Chile y la República del Perú”. Regulación y fiscalización: Compendio de normas del sistema de pensiones. SP. Consultado el 28 de junio de 2021. <https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/w3-propertyvalue-3721.html> .

Superintendencia de Pensiones (SP). “Cotizaciones y Cotizantes: País de nacionalidad”. Estadísticas y bases de datos: Sistema de Pensiones. SP. Consultado el 10 de enero de 2023. <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=cotycot&menuN2=panac> .

Superintendencia de Pensiones (SP). “Educación Previsional”. Pensión de sobrevivencia. Superintendencia de Pensiones. Consultado el 17 de noviembre de 2022. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9922.html#beneficios> .

Superintendencia de Pensiones (SP). “Modalidades de Pensión”. Educación Previsional. SP. Consultado el 05 de abril de 2022. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9924.html> .

Superintendencia de Pensiones (SP). “Pensionados y pagos de pensiones: Pensiones pagadas por convenios internacionales”. Estadísticas y bases de datos: Sistema de Pensiones. SP. Consultado el 10 de diciembre de 2022. [https://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?\\_cid=e13251](https://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=e13251) .

Superintendencia de Pensiones (SP). “Sistema de AFP”. Educación Previsional. SP. Consultado el 05 de abril de 2022. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9897.html> .

United Nations (UN). “Ensuring digital inclusión of all, including the most vulnerable”. Ongoing Work: Digital Inclusion. Office of the Secretary-General’s Envoy on Technology. Accessed 5 April 2023. [https://www.un.org/techenvoy/sites/www.un.org.techenvoy/files/general/Definition\\_Digital-Inclusion.pdf](https://www.un.org/techenvoy/sites/www.un.org.techenvoy/files/general/Definition_Digital-Inclusion.pdf) .

United Nations (UN). “International Migrant Stock 2020”. Data: International Migrant Stock. UN. Consultado el 28 de junio de 2023. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock> .

United Nations (UN). “International Migration 2020 Highlights”. Population Division. UN. Consultado el 28 de junio de 2023. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migration-2020-highlights> .