



NOTAS DE PENSIONES

NRO. 28 – AGOSTO 2018

Migraciones y portabilidad de los ahorros pensionales

RESUMEN EJECUTIVO

Como consecuencia de conflictos bélicos, persecuciones religiosas o raciales y/o severas crisis económicas, un número creciente de personas está migrando a otros países. Frente a este fenómeno cada vez más masivo, es altamente deseable que los trabajadores migrantes y sus familias puedan contar con la protección y beneficios que contempla el sistema de seguridad social del país que los recibe, en condiciones semejantes a los habitantes y trabajadores locales.

A causa de dicho fenómeno, será cada vez más frecuente que trabajadores hayan cotizado para pensiones en más de un país. Por ello, resulta conveniente regular esta situación, de modo que no se pierdan las cotizaciones y que el trabajador pueda libremente escoger el país donde desea recibir su jubilación.

América Latina no ha estado ajena al proceso migratorio mundial. Algunos ejemplos:

- El movimiento migratorio en Colombia, esto es ingresos menos salidas de ciudadanos extranjeros, fue de 154.302 personas en 2017, con un muy fuerte incremento en el segundo semestre, debido a la compleja situación política y

económica por la que está atravesando Venezuela. Un 0,7% de los afiliados al Sistema Pensional son extranjeros.

- Por su parte, los extranjeros en Chile en 2017 llegaron a 1,1 millones: más de dos tercios de ellos entraron al país en la última década. Los extranjeros representan un 6,1% de la población total y más de un 5% de los afiliados y cotizantes del Sistema de AFP.
- Los extranjeros residentes en México eran 523.776 en 2016, de los cuales 289.026 eran temporales y 234.750 permanentes, destacando que estos últimos casi se han duplicado en los últimos 3 años. En todo caso, los extranjeros residentes representan sólo un 0,4% de la población mexicana y un 0,1% de los afiliados a las Afores.
- El movimiento migratorio en el Perú se incrementó a casi 165.000 en el año 2017 y solo en el primer cuatrimestre del presente año, superó a los 160.000 extranjeros¹, lo que da cuenta de un muy fuerte crecimiento en este último tiempo. Los extranjeros equivalen a un 2,2% de los cotizantes de las AFP.

¹ Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú.

Para abordar la problemática de las pensiones de los trabajadores migrantes, FIAP plantea dos propuestas:

- 1. Establecer convenios bilaterales de traspaso de fondos previsionales cuando los trabajadores cambian de país de residencia, con todos los países que tienen sistemas de pensiones basados en la capitalización individual.**
- 2. En el caso de países con los cuales no existan convenios de traspaso de los fondos previsionales y/o no tengan sistemas de pensiones de capitalización individual, a los trabajadores que cambien de país de residencia, debiera permitírseles retirar sus fondos previsionales.**

Si bien la segunda propuesta no es óptima como la primera, ya que no garantiza que los ahorros retirados se utilicen con fines previsionales, es de muy fácil implementación, ya que no requiere acuerdos con otros países, al ser de carácter unilateral y cumple con varios de los beneficios de la primera, tales como: facilita el retorno al país de origen, ratifica la propiedad de los fondos de los trabajadores, facilita la formalización de los trabajadores extranjeros, y reduce la economía informal y el gasto de los Gobiernos en pensiones no contributivas.

INTRODUCCIÓN

Los procesos migratorios ocupan parte importante en los noticieros. Recientemente la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señaló que los refugiados y desplazados alcanzaron en el 2017 una cifra récord de 68,5 millones de personas en el

mundo, cifra que ha crecido sostenidamente en los últimos cinco años. Solo en el 2017, 16,2 millones de personas huyeron de sus hogares, esto es 44.500 personas al día. Lamentablemente, América Latina no ha estado ajena a este proceso mundial.

Conflictos bélicos, persecuciones religiosas o raciales y/o severas crisis económicas, han gatillado que un número creciente de personas esté migrando a otros países, donde esperan encontrar una mejor situación de vida.

Frente a estas migraciones cada vez más masivas, es altamente deseable que los trabajadores migrantes y sus familias, puedan contar con la protección y beneficios que contempla el sistema de seguridad social del país que lo recibe, en condiciones semejantes a los habitantes y trabajadores locales.

Un caso particular dentro de la seguridad social es el del sistema de pensiones, en el cual sus beneficios mayoritariamente no se perciben en forma inmediata, sino al momento de pensionarse. Con las crecientes migraciones, tendremos trabajadores que han cotizado para pensiones en más de un país. Por ello, resulta conveniente regular esta situación, de modo que no se pierdan las cotizaciones y el trabajador pueda libremente escoger el país donde desea gozar de su jubilación.

En esta Nota de Pensiones se analizan las migraciones en los países de la Alianza del Pacífico y las ventajas de permitir la movilidad de los fondos de pensiones para los trabajadores migrantes y los países involucrados.

LAS MIGRACIONES EN LOS PAISES DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

COLOMBIA

El movimiento migratorio en Colombia, esto es ingresos menos salidas de ciudadanos extranjeros, fue de 154.302 personas en 2017. Hay, además, un muy fuerte incremento en el último tiempo, ya que en el segundo semestre de 2017 los ingresos superaron a los egresos en 148.712 personas, frente a solo 5.590 en el primer semestre.

Al analizar la evolución en el tiempo del país de origen de los ciudadanos extranjeros, se observa que Venezuela que estaba en segundo lugar en años anteriores, pasó claramente en 2017 a ser el principal país de origen, debido a la compleja situación política y económica por la que está atravesando dicho país.

Por su parte, a junio del presente año había 102.407 extranjeros afiliados al sistema de pensiones colombiano, esto es un 0,7% de los afiliados, de los cuales alrededor de un 40% son venezolanos. Lo siguen, a distancia, españoles, norteamericanos, peruanos, mexicanos, argentinos y ecuatorianos.

CHILE

A fines del año pasado, los ciudadanos extranjeros en Chile eran 1,1 millones, lo que representa un 6,1% de la población total². Más de dos tercios de ellos llegaron a Chile en la

última década. Según la misma fuente, la nacionalidad estimada de los residentes extranjeros es la siguiente: 23,8% Peruanos; 13% Colombianos; 12% Venezolanos; 11% Bolivianos; 10% Haitianos; y 7,9% Argentinos.

Por otra parte, de acuerdo a antecedentes proporcionados por la Superintendencia de Pensiones, a la misma fecha había 589.190 afiliados y 288.699 cotizantes de nacionalidad extranjera, que representan más del 5% del total de afiliados y cotizantes. Perú, Colombia, Bolivia, Venezuela y Haití son los países de origen más importantes.

MÉXICO

Los extranjeros residentes en México eran 523.776 a diciembre de 2016 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB), cifra que se descompone en 289.026 con residencia temporal y 234.750 con residencia permanente. Cabe consignar que el número de extranjeros con residencia temporal ha permanecido relativamente estable en la última década, a diferencia del número de extranjeros con residencia permanente, que casi se ha duplicado en los últimos tres años. Los extranjeros residentes representan sólo un 0,4% de la población total mexicana.

El número de afiliados extranjeros en las Afores, según se muestra en el cuadro siguiente es de alrededor de 54.000, cifra que representa solo un 0,1% de los 51.356.569 afiliados totales.

² EMOL: Departamento Extranjería y Migración de Chile.

AFORE	# AFILIADOS EXTRANJEROS
SURA	13.332
XXI BANORTE	20.829
AZTECA	753
PRINCIPAL-Metlife	4.603
PROFUTURO	2.272
CITIBANAMEX	5.957
INVERCAP	3.258
COPELL	
INBURSA	2.601
PENSIONISTE	
TOTAL	53.605

Fuente: Elaboración propia en base a cifras proporcionadas por AMAFORE.

Nota: Las cifras mostradas corresponden a los datos más actuales entregados por las AFORES (entre junio y julio 2018).

PERÚ

El movimiento migratorio en el Perú, esto es Ingresos menos salidas de ciudadanos extranjeros, fluctúa desde 2008 a 2016 entre los 30.000 y 80.000 anuales, salvo en el 2011 en que el flujo fue superior. Sin embargo, la migración se ha incrementado fuertemente en los últimos años, a casi 165.000 en el año 2017 y a más de 160.000 personas³ solo en el primer cuatrimestre del presente año.

Por su parte, hay 57.176 cotizantes extranjeros en el Sistema de AFP Peruano, lo

Stock total de migrantes de ambos sexos en cada año, por país

País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
Chile	107.501	142.417	177.332	273.384	369.436	469.436	488.571
Colombia	104.277	106.943	109.609	107.612	124.271	139.134	142.319
Costa Rica	417.628	364.287	310.946	358.175	405.404	411.697	414.214
El Salvador	47.360	39.537	31.713	36.019	40.324	42.045	42.323
Honduras	270.423	149.442	28.461	27.875	27.288	38.317	38.700
México	695.674	458.549	538.051	712.487	969.538	1.193.155	1.224.169
Perú	65.025	56.732	66.293	77.541	84.066	91.481	93.780
República Dominicana	291.151	323.381	355.611	376.001	393.720	415.564	424.964
Uruguay	98.116	93.428	88.871	82.318	76.263	78.799	79.586

Fuente: División de Población de las Naciones Unidas; International migrant stock: The 2017 revision; Internet: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>

³ Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú.

Tres principales orígenes de las migraciones por país

País Destino	Países de Origen (en orden de importancia)		
Chile	Perú	Argentina	Bolivia
Colombia	Venezuela	EE.UU.	Ecuador
Costa Rica	Nicaragua	Colombia	El Salvador
El Salvador	Honduras	Nicaragua	EE.UU.

Fuente: Elaboración FIAP con datos de la División de Población de las Naciones Unidas.

Llama poderosamente la atención la baja participación de Venezuela y Haití dentro de los principales orígenes de las migraciones, lo que no se condice con las fuertes salidas de habitantes que han experimentado esos países en el último tiempo. Es altamente probable que dichas cifras no estén del todo actualizadas y/o consideren solo a los migrantes legales.

De todos los antecedentes anteriores, se concluye que las migraciones son significativas en la mayoría de los países y que, además, son un fenómeno de creciente importancia en la zona.

Por lo anterior, parece deseable buscar una solución para los ahorros previsionales que acumulan los trabajadores migrantes, ya que no resulta aceptable que se pierdan o que deban esperar hasta cumplir la edad legal de jubilación para solicitar una pensión en cada uno de los países donde desarrollaron su vida.

Esta problemática según FIAP debe resolverse por dos vías alternativas:

- 1. Establecer convenios bilaterales de traspaso de fondos previsionales cuando los trabajadores cambian de país de residencia, con todos los países que tienen sistemas de pensiones basados en la capitalización individual.**

El hecho que todos los países de la Alianza del Pacífico (AP), esto es México, Colombia, Perú y Chile, poseen sistemas de pensiones basados en la capitalización individual, facilita el traslado de fondos previsionales, y hace aconsejable autorizar este proceso entre ellos. Además, la existencia de un convenio de traspaso de fondos entre Perú y Chile, que ha operado exitosamente, respalda esta propuesta (ver Recuadro N°1). Con las lecciones y experiencia que se acumulen en los países de la AP, se puede extender posteriormente la movilidad de fondos a los restantes países con sistemas de capitalización individual.

Los principales beneficios de contar con convenios de traspasos de fondos previsionales son los siguientes:

- Reduce la economía informal y el “dumping social”, ya que los trabajadores extranjeros tienen mayores incentivos a cotizar, ya que no se pierden los ahorros previsionales.
- Reduce la competencia desleal con los trabajadores locales, empleando a trabajadores extranjeros, que estarían más dispuestos a trabajar en la informalidad, sin los costos y beneficios de la Seguridad Social.

- Protege a los trabajadores y sus familias, con los beneficios de la seguridad social y mayores pensiones.
- Permite una mayor movilidad de las personas, tanto para trabajar como para jubilar.
- Facilita tanto el retorno al país de origen, como el permanecer en el extranjero, de acuerdo a las preferencias de las personas.
- Ratifica la propiedad de los fondos de los trabajadores.
- Ayuda a las decisiones de migración, lo que contribuye al bienestar de los trabajadores migrantes y países involucrados.
- Un último punto y no por eso menos importante, es que permite reducir el gasto de los Gobiernos en pensiones no contributivas, ya que, al momento de trasladar los fondos a otro país, el trabajador migrante debería firmar su renuncia a cualquier beneficio pensional del país que está abandonando.

En términos generales los convenios de traslado de fondos establecen la posibilidad de trasladar sus ahorros previsionales al país donde actualmente está residiendo. Para que dichas transferencias sean de carácter exclusivamente previsional, en el Convenio Chile-Perú se establece que los traspasos de fondos solo pueden efectuarse cuando el trabajador se ha pensionado o tiene una cantidad mínima de períodos cotizados, en el país al cual desea transferir los fondos. Es del caso aclarar que en el traspaso de fondos previsionales cuando el trabajador cambia de país de residencia, son las entidades

previsionales (AFP) de los países involucrados las que realizan el intercambio de fondos.

2. **En el caso de países con los cuales no existan convenios de traspaso de los fondos previsionales y/o no tengan sistemas de pensiones de capitalización individual, a los trabajadores que cambien de país de residencia, debiera permitírseles retirar sus fondos previsionales.**

En este caso, el trabajador que demuestre que está viajando para radicarse en un país con el cual no existe un convenio de traspaso de fondos previsionales o que tenga un sistema de pensiones de reparto, pueda solicitar en su AFP que le devuelva directamente a él, la totalidad de sus ahorros previsionales.

Si bien la segunda propuesta no es óptima como la primera, ya que no garantiza que los ahorros retirados se utilicen con fines previsionales, es de muy fácil implementación, ya que no requiere acuerdos con otros países, al ser de carácter unilateral y cumple con varios de los beneficios de la primera, tales como: facilita el retorno al país de origen, ratifica la propiedad de los fondos de los trabajadores, facilita la formalización de los trabajadores extranjeros, y reduce la economía informal y el gasto de los Gobiernos en pensiones no contributivas. También existen otros costos importantes, tales como la reducción en el monto de la pensión por los retiros, y el incentivo a migrar o a retornar al país de origen si se introduce la posibilidad de retiro.

Cabe señalar que en Chile está plenamente operativa esta alternativa para todas las nacionalidades extranjeras, pero restringida solo a los profesionales o técnicos⁴, los cuales pueden retirar en un solo pago sus ahorros acumulados en la AFP, si cumplen los

⁴ Ley N° 18.156.

siguientes tres requisitos: 1) Acreditar su calidad de técnico o profesional, con certificados de estudio, debidamente traducidos y legalizados; 2) Acreditar que se encuentra afiliado a un régimen de previsión o seguridad social fuera de Chile, que le otorga prestaciones en casos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte; 3) Que en su contrato de trabajo se exprese la voluntad de mantener la afiliación al régimen señalado en el punto anterior.

En base a las cifras entregadas por AFP Capital, se estima que mensualmente se presentan alrededor 1.000 solicitudes de retiro de fondos en todas las AFP.

Cabe consignar que no se observan razones para restringir el retiro de fondos solo a los profesionales y técnicos y que la discriminación que afecta a los trabajadores que no poseen dichos estudios (o no los han acreditado) debería eliminarse, dando a todos los trabajadores extranjeros igualdad de trato.

Parece razonable considerar además la situación especial de aquellos países con sistemas de pensiones basados en el reparto y que adicionalmente han suscrito Convenios Internacionales de Seguridad Social, en los cuales se establece el reconocimiento de las cotizaciones realizadas en otros países como

realizadas en el propio país. En dichos casos, como contrapartida del traspaso de fondos previsionales a la institución del régimen de reparto, el trabajador accede a los beneficios pensionales que le corresponden, como si sus cotizaciones en el extranjero las hubiese realizado en su país.

Para facilitar estos convenios y también los señalados en la alternativa 1, podrían hacerse bajo el alero del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, que se describe en el Recuadro N° 2.

En estos casos y al igual que en la alternativa 1, al retirar o trasladar los fondos de pensiones, debería firmar su renuncia a cualquier beneficio pensional del país que está abandonando. A este respecto cabe señalar que la normativa⁵ chilena contempla actualmente que cuando un trabajador extranjero retira sus fondos previsionales, no tendrá acceso a los beneficios del Pilar Solidario.

⁵ Norma de Carácter General 161

RECUADRO 1: CONVENIO PERÚ – CHILE

La negociación del convenio partió en el año 2002 y entró en plena operación el 2007.

Sus principales características son:

- Opera tanto con Sistemas de Capitalización como de Reparto, e incluye prestaciones de salud.
- Igualdad de trato: tendrán las mismas obligaciones y derechos que la Ley de ese país reconoce a sus nacionales.
- Solo se pagan cotizaciones a la Seguridad Social del país en que se está trabajando, excepto trabajos por período limitado de tiempo – hasta 3 meses- y, trabajadores al servicio del Estado, personal diplomático o consular y trabajadores de una nave o aeronave.
- Considera continuidad previsional de las personas, acumulación de tiempos de cotización, exportación de pensiones y calificación de la invalidez.

En su artículo 18, norma el traspaso de fondos entre sistemas de capitalización:

- Reconoce el derecho (no obligación) de los trabajadores para transferir el saldo acumulado en su cuenta individual al país donde reside.
- Para garantizar la naturaleza previsional, dicha transferencia **solo** puede hacerse cuando cumpla 60 meses de cotizaciones o ser pensionado en el país donde desea trasladar los fondos.
- Incluye las Cotizaciones Obligatorias y Voluntarias y los Depósitos convenidos o aportes del empleador y el Bono de Reconocimiento (cuando corresponda).
- Operación se hace entre las AFP de ambos países (el trabajador no toca sus ahorros previsionales).
- El Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y los Gastos del Sepelio o la Cuota Mortuoria, se rigen por la Ley del país de procedencia.
- Desvinculación: realizado el traspaso sin quedar saldo, se desvincula del sistema previsional del país de origen.

En el cuadro siguiente se muestra el número y monto de las transferencias de fondos previsionales entre Chile y Perú:

Resultado Convenio transferencias de fondos Chile-Perú
















AÑOS	N° de transferencias de Fondos		Monto Transferencia (MMUS\$)	
	De Perú a Chile	De Chile a Perú	De Perú a Chile	De Chile a Perú
2017	166	65	2,1	4
2016	183	91	1,7	2,4
2015	72	120	4,4	1,8
2014	83	106	2,2	0,7
2013	86	100	2,7	0,6
2012	77	72	2,9	0,7
2011	49	86	4,3	0,9
Total	716	640	20,3	11,1

Fuente: cálculos internos con información enviada por la Superintendencia de Pensiones de Chile.

RECUADRO 2: CONVENIO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

El cuadro siguiente muestra el estado de avance en que se encuentra el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en cada uno de los países latinoamericanos:

(Artículos 29, 30, 31.2 CMISS y 33.3 A4)

PAISES QUE LO HAN FIRMADO	FECHA FIRMA CONVENIO	FECHA RATIFICACION	FECHA DEPOSITO INSTRUMENTO RATIFICACION EN LA SECOB-OISS	FECHA SUSCRIPCIÓN ACUERDO APLICACION	APLICACION EFECTIVA CONVENIO	POBLACION (1)
 Argentina	10/11/ 2007	09/06/2010	31/05/2016	31/05/2016	1/08/2016	42.980.026
 Bolivia	10/11/ 2007	08/11/2010	02/02/2011	18/04/2011	01/05/2011	10.027.254
 Brasil	10/11/ 2007	30/10/2009	11/12/2009	19/05/2011	19/05/2011	201.000.000
 Chile	10/11/ 2007	18/11/2009	30/11/2009	01/09/2011	01/09/2011	16.572.475
 Colombia	26/11/2008					
 Costa Rica	10/11/ 2007					
 Ecuador	07/04/ 2008	31/08/2009	04/11/2009	20/06/2011	20/06/2011	14.067.000
 El Salvador	10/11/ 2007	29/05/2008	04/09/2008	17/11/2012	17/11/2012	6.251.495
 España	10/11/ 2007	05/02/2010	12/02/2010	13/10/2010	01/05/2011	46.507.760
 Paraguay	10/11/ 2007	15/12//2010	09/02/2011	28/10/2011	28/10/2011	6.672.631
 Perú	10/11/ 2007	12/09/2013	30/01/2014	20/10/2016	20/10/2016	31.915.789
 Portugal	10/11/ 2007	27/10/2010	22/12/2010	19/03/2013	21/07/2014	10.561.614
 República Dominicana	07/10/2011					
 Uruguay	10/11/ 2007	24/05/2011	26/07/2011	26/07/2011	01/10/2011	3.286.314
 Venezuela	10/11/ 2007	16/02/2009**				

Fuente: Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Como se aprecia, el Convenio desarrollado bajo el alero de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), si bien incluye a una importante cantidad de países que lo tienen plenamente operativo, hay otros países como México, que no lo ha firmado y Colombia, Costa Rica y República Dominicana que si bien lo firmaron hace muchos años, no han realizado ninguno de los procesos posteriores, por lo que no es aplicable en dichos países.

Es preciso señalar que el Convenio no modifica ni sustituye las legislaciones nacionales de cada uno de los países, sino que coordina las legislaciones para garantizar derechos de los trabajadores migrantes. Además, contempla la transferencia de fondos vía Acuerdos Bilaterales.

El Convenio considera:

- **Igualdad de Trato:** Con independencia de la nacionalidad.
- **Campo de Aplicación Personal:** Trabajadores formales, dependientes e independientes.
- **Campo de Aplicación Material:** Prestaciones económicas contributivas por vejez, invalidez, supervivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Se excluyen la asistencia sanitaria, pensiones asistenciales y pensiones de guerra.
- **Legislación aplicable:** La del lugar de trabajo (con excepciones: trabajos por tiempo determinado, representaciones diplomáticas y consulares, transporte aéreo y marítimo).

Respecto a la transferencia de fondos para fines previsionales, el Convenio establece que los países con regímenes de capitalización individual, podrán establecer mecanismos de transferencia de fondos a los fines de la percepción de prestaciones por invalidez, vejez o muerte. Señala, asimismo, que el Acuerdo de Aplicación debería regular genéricamente la transferencia de fondos, sin perjuicio de acuerdos complementarios bilaterales o multilaterales.

Hasta el momento, no existe experiencia de acuerdos de transferencia de fondos bajo el alero del Convenio Multilateral Iberoamericano.

Esta Nota puede ser reproducida íntegramente por los medios de comunicación. Los comentarios y afirmaciones de este documento sólo deben considerarse como una orientación de carácter general para aumentar la cultura previsional.

Consultas: FIAP. Dirección: Avenida Nueva Providencia 2155, Torre B, piso 8, Of. 810-811, Providencia. Santiago – Chile. Fono: (56) 2 23811723, Anexo 10. Mail: fiap@fiap.cl Sitio Web: www.fiapinternacional.org
