



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**PORTABILIDAD TRANSFRONTERIZA DE DERECHOS SOCIALES: UN
ANÁLISIS DE LA AUSENCIA DE CONVENIOS INTERNACIONALES DE
SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

TRABAJO TERMINAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL

P R E S E N T A:

RIVERA FABIÁN JOSUÉ JAVIER

ASESORA:
DRA. LAURA VALENCIA ESCAMILLA

CIUDAD DE MÉXICO

MARZO, 2026

Agradecimientos

No hay palabras que alcancen para agradecer todo lo que he vivido en este proceso de formación universitaria el cual se termina formalmente en la entrega del presente trabajo terminal. Sin embargo, creo que es necesario dejar plasmado en estas líneas un poco de mi sentir.

A mi familia, empezando por mis padres, María del Carmen Fabián Vez y Javier Rivera Ávila, por inspirarme siempre a ser mejor, por todo su apoyo incondicional, porque aun estando a unas decenas de kilómetros de distancia, no hubo ningún día en el que hayan hecho falta. Mis hermanos Ángel y Fernando, el regalo más grande que mis padres me dieron, gracias por estar presentes. A mi abuela Guadalupe Vez, cuya sola existencia ilumina mi vida, gracias. A Maya, Natali y Rosa por su soporte en todo momento y por ser una luz en el camino, mil gracias.

A mi asesora la Dra. Laura Valencia Escamilla y a mi profesora de metodología la Dra. María Elena Figueroa Díaz, por todos sus conocimientos, experiencia, apoyo, escucha y la construcción del presente trabajo terminal.

A todos los profesores que me acompañaron en mi vida estudiantil, al Dr. Juan José Carrillo, Dr. Roberto Peruyero, Dr. Ángel Mundo, Dra. Irene Sanchez, Dra. Esthela Sotelo, Dra. Angelica Buendía, etc... por transmitir todo su conocimiento desde el aula y/o desde los órganos colegiados, por su amor hacia la UAM y a su profesión.

A Cecy, Danna, Karen y León, mis amigos, gracias por todo.

Finalmente, a la UAM, por ser no mi segunda, mi primera casa durante estos años, por todas las experiencias, enseñanzas y valores adquiridos. Gracias a mi institución, soy la persona que soy hoy. Eternamente agradecido con mi Casa Abierta al Tiempo. In Calli Ixcahuicopa.

Dedicatoria

A mis padres, hermanos y abuela

En memoria de mis abuelos, José M. Fabián Macedonio, Rodolfo Rivera Aranda y Lucila Ávila

Índice

Introducción	4
Capítulo 1: Migración, Seguridad Social y Portabilidad de Derechos	12
Capítulo 2: Acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social en el mundo y en la región	20
2. 1 La cooperación transfronteriza de derechos sociales en la Unión Europea	21
2.2 Acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social en América Latina	24
2.2.1 El caso de Brasil	28
2.2.2 El caso de Panamá	31
2.2.3 El caso de República Dominicana	33
2.2.4 Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social	35
2.2.5 Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur	37
2.2.6 Acuerdo Multilateral de Seguridad Social de la Comunidad del Caribe	39
Capítulo 3: México y la limitada internacionalización de su sistema de seguridad social	42
3.1 Las paradojas mexicanas en el contexto internacional	43
3.2 Tratados y acuerdos internacionales de seguridad social de México	46
3.3 México frente a experiencias regionales	57
Capítulo 4: Factores explicativos de la limitada cooperación internacional	63
4.1 Crecimiento económico antes que seguridad social	64
4.2 Fragmentación institucional	65
4.3 Costos financieros y político - electorales	68
4.4 Prioridades en materia de política pública	73
Conclusiones	78
Referencias	81
Anexos	87

Introducción

México se ha consolidado como un país de origen, tránsito y destino de migrantes, conformando una geografía estratégica donde confluyen dinámicas migratorias complejas (Rendón, 2024; OIM, 2023). Sin embargo, a pesar de esta relevancia, el país cuenta con un número muy limitado de acuerdos de cooperación internacional en materia de seguridad social.

La presente investigación se centra en el análisis de la política pública mexicana en materia de seguridad social para personas migrantes, en el contexto de la cooperación internacional. Según datos del observatorio de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)¹ México sólo cuenta con dos mecanismos bilaterales² y ningún mecanismo multilateral de seguridad social, lo que contrasta con otros países de América Latina y el Caribe (ALC) los cuales han desarrollado acuerdos para garantizar la portabilidad transfronteriza de derechos y prestaciones sociales a migrantes.

En este estudio se analizará la Unión Europea (UE) así como países de ALC como referencia, ya que responden a criterios de relevancia política y social, por ejemplo: Brasil ha firmado con alrededor de 30 países acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social; Panamá, cuenta con 7 acuerdos bilaterales; o República Dominicana, con 17 mecanismos de seguridad social (CISS, 2025), dichos países presentan flujos migratorios significativos y políticas públicas diversas en términos de desarrollo institucional y protección social.

La referencia con otros países de Latinoamérica es útil, ya que evidencia que la ausencia de mecanismos internacionales en México no se debe únicamente a restricciones económicas o geográficas, sino también a decisiones de política pública, diseño institucional y prioridades legislativas

¹ Recuperado el 1 de octubre de 2025: <https://ciss.shinyapps.io/Observatorio/>

² Los acuerdos bilaterales que suscribe México en materia de seguridad social únicamente son con Canadá “Agreement on Social Security Between Canada and the United Mexican States” y con España “Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de España y el Gobierno de los Estados Unidos de México”

Esta metodología permitirá establecer un contraste con México, analizando vacíos, buenas prácticas y posibles alternativas para fortalecer sus mecanismos de coordinación en seguridad social para migrantes. A pesar de que México es uno de los países con mayor número de personas migrantes a nivel mundial con una diáspora estimada en 12 millones de connacionales (ONU Migración, 2025), el país cuenta con muy pocos acuerdos bilaterales o multilaterales en materia de seguridad social.

Resulta paradójico que, siendo México un emisor histórico de mano de obra y un territorio de tránsito y retorno migratorio, no haya desarrollado una política sólida que garantice la portabilidad de derechos sociales y de pensiones. ¿Cómo explicar este vacío institucional y político? ¿Qué factores históricos, jurídicos o presupuestales han detenido la firma de acuerdos de seguridad social para trabajadores mexicanos?

Esta carencia contrasta con las experiencias de otros países latinoamericanos que, incluso con poblaciones migrantes más reducidas, han establecido marcos jurídicos más amplios y coordinados. ¿Qué lecciones referenciadas pueden extraerse de estos casos? ¿Qué actores, incentivos y contextos posibilitaron su implementación? Y, sobre todo, ¿qué implicaciones tiene para México no haber avanzado en esta agenda?

Actualmente de acuerdo con la CISS (2025) solo existen dos convenios bilaterales vigentes en materia de seguridad social: el Convenio Bilateral de Seguridad Social de 1995 suscrito entre España y México y el Convenio de Seguridad Social entre México y Canadá (1996).

Por otro lado, México mantiene una amplia red de tratados internacionales, incluyendo 14 Tratados de Libre Comercio (TLC) con 52 países y 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) con 31 países o regiones administrativas (Secretaría de Economía, 2025).

Lo que demuestran estas cifras es una contradicción estructural entre la magnitud del fenómeno migratorio mexicano y la limitada institucionalidad en materia de portabilidad transfronteriza de derechos sociales.

Este contraste revela una clara asimetría entre las prioridades económicas y la protección social, mostrando que la política exterior mexicana ha privilegiado los intereses comerciales por encima de la garantía de derechos sociales para su población migrante.

Esta situación limita la protección de los derechos sociales de los migrantes, afectando el acceso a pensiones, atención médica, prestaciones familiares y seguridad laboral, las cuales son de manera precisa las más frecuentemente reguladas en los acuerdos internacionales de seguridad social (CISS, 2025).

Esta investigación es relevante socialmente porque la ausencia de mecanismos de cooperación internacional afecta directamente la protección social de migrantes mexicanos en el exterior y de extranjeros en México. Analizar esta situación permite visibilizar vulnerabilidades y generar evidencia para el diseño de políticas públicas más inclusivas.

Así mismo, se inserta en las líneas de la licenciatura en Política y Gestión Social, específicamente en las líneas de investigación de Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación, al analizar cómo se diseña y aplica la cooperación internacional en seguridad social; Políticas sociales, al vincular migración con acceso a derechos sociales y regímenes institucionales, y asuntos públicos, al examinar el papel de instituciones mexicanas e internacionales.

La investigación parte de la pregunta ¿Cómo ha respondido la política migratoria mexicana en materia de seguridad social a la movilidad de las personas migrantes trabajadoras en comparación con experiencias latinoamericanas?

Teniendo como hipótesis del proyecto que la limitada cooperación internacional de México en materia de seguridad social para migrantes responde principalmente a factores institucionales más que a limitaciones económicas o técnicas.

La ausencia de acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de portabilidad de derechos sociales muestra la ausencia del estado mexicano en la protección de los migrantes

mexicanos que viven en el extranjero y genera una protección social incompleta para los migrantes mexicanos y extranjeros en México.

Lo que se busca en este proyecto y por ende el objetivo general es analizar la política pública mexicana en materia de seguridad social para migrantes en el marco de la cooperación internacional, referenciando las experiencias de Brasil, Panamá y República Dominicana.

Teniendo por objetivos específicos el describir la política pública mexicana en materia de seguridad social para migrantes en el marco de la cooperación internacional, identificar los mecanismos de cooperación internacional en seguridad social vigentes en México, analizar las experiencias de Brasil, Panamá y República Dominicana en materia de acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social y localizar alternativas para fortalecer la protección social transnacional en México.

Para lograr esto el estudio se desarrollará bajo un enfoque cualitativo y comparativo, complementado con análisis documental. Entre las técnicas utilizadas se encuentran la revisión documental de normativas nacionales, acuerdos internacionales, informes de organismos como la OIT, OIM y CISS, el análisis de contenido de legislación, políticas y programas en México, Brasil, Panamá y República Dominicana y entrevistas semiestructuradas a expertos en seguridad social y acuerdos internacionales de seguridad social.

Los criterios de comparación utilizados serán el número y tipo de acuerdos internacionales en seguridad social, el alcance de la portabilidad de derechos sociales (pensiones, salud, prestaciones familiares), el grado de institucionalización y cooperación entre países y los factores políticos, económicos e institucionales que explican los resultados.

El capítulo uno titulado “Migración, seguridad social y portabilidad de derechos” establece el marco conceptual de la investigación, definiendo la seguridad social como un derecho humano fundamental, con énfasis en el papel del Estado, y vinculándola con la migración internacional y las políticas públicas migratorias.

Explica que los sistemas tradicionales, basados en el Estado-nación, enfrentan límites ante el aumento de migrantes, lo que hace necesario garantizar la portabilidad transfronteriza de derechos.

Finalmente, distingue entre seguridad social transnacional y portabilidad de prestaciones o de derechos, destacando que los acuerdos bilaterales y multilaterales son los principales mecanismos para asegurar la continuidad de derechos de los trabajadores migrantes.

Mientras el primer capítulo establece el marco conceptual sobre seguridad social, migración y portabilidad de derechos, el capítulo 2 denominado “Acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social en el mundo y en la región” traslada estos conceptos al plano empírico, mostrando cómo se materializan en distintos contextos regionales.

De esta forma, el Capítulo 2 profundiza y operacionaliza las categorías teóricas previamente definidas, sentando las bases para explicar el caso mexicano en los capítulos posteriores. En este sentido analiza los principales mecanismos mediante los cuales los Estados garanticen la portabilidad transfronteriza de derechos sociales.

A partir de una revisión comparada, examina el caso de la UE como referente de coordinación supranacional, así como distintos acuerdos en ALC, incluyendo el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, el MERCOSUR y la CARICOM. Asimismo, incorpora el análisis de países como Brasil, Panamá y República Dominicana, con el fin de identificar patrones y estrategias en la construcción de estos instrumentos.

Este capítulo contribuye a la investigación al ofrecer evidencia empírica y comparativa que permite comprender por qué algunos países han logrado consolidar amplias redes de acuerdos de seguridad social, mientras que otros, como México, presentan un desarrollo limitado.

En esta línea, describe los mecanismos existentes y a su vez permite identificar factores institucionales, políticos, fiscales y diplomáticos que influyen en la adopción y expansión de estos acuerdos.

El Capítulo 3: “México y la limitada internacionalización de su sistema de seguridad social” se centra en el análisis del caso mexicano a partir de los elementos teóricos y comparativos desarrollados en los capítulos previos.

El capítulo examina la posición de México dentro del sistema migratorio internacional, destacando su carácter simultáneo como país de origen, tránsito, destino y retorno de población migrante, así como la magnitud de su diáspora.

A pesar de esta relevancia, se muestra un desarrollo limitado en la construcción de mecanismos de cooperación internacional en materia de seguridad social, particularmente en la firma y consolidación de acuerdos bilaterales y multilaterales.

A lo largo del capítulo se analiza el marco institucional, jurídico y político que configura la política mexicana en esta materia. Se revisan los acuerdos vigentes, principalmente con España y Canadá, el papel del Instituto Mexicano del Seguro Social como actor técnico en la negociación de convenios, así como las limitaciones derivadas de decisiones políticas y diplomáticas que han restringido su expansión.

Asimismo, se identifican diversas paradojas: por un lado, la fuerte inserción de México en los mercados laborales internacionales y su alta dependencia de las remesas; por otro, la escasa institucionalización de mecanismos que garanticen la portabilidad de derechos sociales. De igual forma, se contrasta la amplia red de tratados comerciales del país con su rezago en acuerdos de seguridad social, evidenciando una asimetría en las prioridades de política exterior.

El capítulo contribuye a la investigación al ofrecer un análisis situado que permite explicar, desde el caso mexicano, las razones estructurales, institucionales y políticas que han limitado la cooperación internacional en seguridad social.

Además, incorpora una perspectiva comparativa al contrastar la experiencia de México con la de otros países de la región, como Brasil, Panamá y República Dominicana, lo que permite identificar brechas, patrones y oportunidades de aprendizaje en materia de política

pública. De esta forma el capítulo sienta las bases para la explicación de los factores causales.

El Capítulo 4: “Factores explicativos de la limitada cooperación internacional” tiene como propósito identificar y profundizar en las causas que explican la escasa participación de México en la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social.

A partir de evidencia cualitativa obtenida mediante entrevistas a actores clave del IMSS y la CISS, el capítulo demuestra que se trata de un problema multifactorial, donde convergen elementos estructurales, políticos, institucionales y sociales que, en conjunto, generan un entorno poco propicio para la internacionalización de la seguridad social.

El análisis muestra que el rezago de México no responde a limitaciones técnicas ni estrictamente económicas, sino a una serie de decisiones y omisiones de política pública que han relegado la seguridad social transnacional frente a otras prioridades, como la integración económica.

En este sentido, se identifican cuatro grandes dimensiones explicativas: la orientación de la política exterior hacia lo comercial, la fragmentación institucional y la falta de coordinación gubernamental, los factores políticos, ideológicos y fiscales, especialmente el veto de la Secretaría de Hacienda tras la reforma de pensiones de 1997, y las características de la migración mexicana, particularmente su concentración en Estados Unidos y su componente irregular.

Asimismo, el capítulo demuestra que estos factores no operan de manera aislada, sino que se refuerzan mutuamente, generando una inercia institucional que limita la adopción de nuevos acuerdos.

La falta de presión social organizada, el temor a impactos fiscales, la complejidad del sistema de seguridad social mexicano y la ausencia de una estrategia clara de cooperación internacional contribuyen a mantener el status quo.

Desde una perspectiva de economía política, el problema se explica por la existencia de actores con poder de veto e intereses que desincentivan el cambio, más que por una incapacidad estatal.

En suma, la presente investigación busca contribuir al entendimiento de la relación entre migración y seguridad social en un contexto de creciente movilidad humana, evidenciando las limitaciones del modelo tradicional anclado en el Estado-nación.

A través de un enfoque conceptual, comparativo y empírico, se analiza el caso mexicano para explicar por qué, a pesar de su relevancia migratoria y su capacidad institucional, ha desarrollado de manera limitada mecanismos de cooperación internacional en esta materia.

Al identificar los factores que han configurado este rezago, el estudio aporta elementos para el debate académico y abre la posibilidad de repensar la política pública hacia esquemas más incluyentes que garanticen la portabilidad de derechos y una protección social efectiva para las personas migrantes en un entorno transnacional.

Capítulo 1: Migración, Seguridad Social y Portabilidad de Derechos

El presente capítulo tiene como propósito establecer los conceptos fundamentales que sustentan el análisis de los mecanismos bilaterales y multilaterales de seguridad social para personas migrantes en América.

A partir de la revisión de la literatura especializada y de los marcos normativos internacionales, se busca delimitar los conceptos centrales que orientan esta investigación: seguridad social, políticas públicas migratorias, migración, portabilidad transfronteriza de prestaciones y seguridad social transnacional.

La definición de estos conceptos permitirá comprender las dinámicas institucionales y normativas que explican por qué México cuenta con un número limitado de mecanismos de coordinación en comparación con otros países de la región.

El concepto de *seguridad social* ha sido definido por diversos organismos internacionales, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la cual a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) define a la seguridad social como;

... un derecho humano fundamental, una poderosa herramienta para combatir la discriminación y un instrumento esencial para reducir la pobreza y promover la inclusión social. Su objetivo es garantizar la seguridad de los ingresos y el apoyo en todas las etapas de la vida para todos, prestando especial atención a los más marginados (ONU, s/f., 1er parr.).

Como podemos notar la ONU, establece que la seguridad social es un derecho fundamental, una razón es que, en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos incorporó la seguridad social como un derecho fundamental dentro de su artículo 22. Años después, este principio fue reafirmado en el artículo 9 del PIDESC, consolidando su carácter universal y obligatorio.

No obstante, dicha definición no menciona qué aspectos de la seguridad social se deben proteger ni quién debe ser garante de dicha protección, es decir, la protección laboral sigue siendo prerrogativa de los estados nación en términos de profundidad y alcance de la protección, por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) menciona que;

La seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (OIT, s/f., 1er parr.).

La OIT en su definición de seguridad social, determina los pisos mínimos de protección con los que el individuo y su familia debe contar para tener una vida digna, haciendo mención en que el garante de dicha protección deberá ser la sociedad.

Siguiendo la misma línea la CISS al igual que la ONU define a la seguridad social como un derecho humano, pero lo amplía al incorporar explícitamente la dimensión de solidaridad y corresponsabilidad estatal. Así, define a la seguridad social como:

... un derecho humano que tiene como objetivo contribuir al bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario y público, cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y que buscan proteger a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales, que reducen la vulnerabilidad social y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social (Sánchez-Belmont, Ramírez y Romero, 2019, p. 16)

Todas las instituciones internacionales y regionales corroboran a la seguridad social como un derecho humano fundamental para salvaguardar la dignidad humana, sin embargo, la definición propuesta por la CISS integra de manera más concreta elementos fundamentales del concepto; tales como su condición de derecho humano, su objetivo hacia el bienestar

personal y social, su naturaleza solidaria y remarca al Estado como el garante de dicho derecho. Por ello en la presente investigación se asumirá esta definición como marco de referencia para el análisis de la seguridad social.

La seguridad social ha sido concebida históricamente como un sistema de protección anclado en el territorio y administrado por los Estados nacionales. Sin embargo, este diseño enfrenta tensiones crecientes debido a los flujos migratorios contemporáneos.

En este contexto, la *migración* se convierte en un factor clave para comprender los límites y desafíos de los sistemas tradicionales de seguridad social, pues obliga a repensar cómo asegurar la continuidad de los derechos más allá de las fronteras nacionales.

El concepto de migración ha sido ampliamente discutido por diversos organismos y en distintos contextos, sin embargo, las definiciones que proporciona la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) cuentan con un amplio respaldo, por esta razón tomaremos las definiciones proporcionadas por la OIM para la presente investigación.

Existen diferentes tipos de migración, de forma general “la migración es el movimiento de personas de su lugar de residencia habitual a un nuevo lugar de residencia, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país” (OIM, 2025, 1er párr.).

Para efectos de la presente investigación únicamente nos centraremos en la *migración internacional* “se habla de migración internacional cuando las personas cruzan la frontera de un Estado para residir en otro país, más allá de un período mínimo determinado” (OIM, 2025, 2do parr.).

En la actualidad la globalización y las nuevas tecnologías han facilitado la migración en todo el mundo, de acuerdo con McAuliffe y Oucho (2024) el número de migrantes internacionales ascendió a 281 millones, representando el 3.6% de la población mundial, de este total 169 millones son trabajadores migrantes.

De acuerdo con la ONU (2016) India es el país con la mayor diáspora a nivel global, seguido de México. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “el principal país de origen de migrantes de toda América Latina y el Caribe es México. A 2020 [...] había más de 11 millones de personas de nacionalidad mexicana viviendo en el exterior” (2024, 9no parr.).

Los grandes flujos migratorios descritos anteriormente provocan que cada vez haya más trabajadores fuera de su país de origen. En este marco, las políticas públicas migratorias surgen como el conjunto de normas, instituciones y acciones destinadas a organizar los flujos migratorios y definir las condiciones bajo las cuales las personas migrantes pueden ingresar, permanecer o desarrollarse dentro de un país.

Las *políticas públicas* las podemos entender como cursos de acción estratégicos, diseñados e implementados por gobiernos en colaboración con actores sociales, orientados a la solución de problemas públicos. Estas acciones se desarrollan a través de procesos democráticos y en el marco de relaciones de poder, buscando la eficacia, eficiencia y la participación de la ciudadanía para maximizar el interés público (Hecló & Wildavsky, 1974; Aguilar, 1992; Cardozo, 2006; Canto, 2020).

La migración exige políticas que garanticen gobernabilidad, respeten el derecho a la libre circulación dentro de la ley, protejan los usos y costumbres de las personas migrantes y su derecho a la libre asociación, y que además utilicen los acuerdos internacionales como herramientas estratégicas, entendiendo la política migratoria como los esfuerzos integrales de los gobiernos para resolver problemas y orientar el fenómeno mediante regulación, marcos legales y programas de acción (Palma y Ángeles, 2009; OIM, 2025).

Derivado de lo anterior nacen como componentes esenciales de la política pública migratoria dos herramientas medulares para la presente investigación; seguridad social transnacional y portabilidad transfronteriza de prestaciones.

Levitt, Viterna, Mueller y Lloyd, definen el concepto de *protección social transnacional*³ como “las políticas, los programas, las personas, las organizaciones y las instituciones que brindan asistencia y protección a individuos en las áreas [de vejez, sobrevivencia, incapacidad, salud, familia, políticas activas del mercado laboral, desempleo, alojamiento y educación] de manera transnacional” (2017, p. 6)⁴

Como podemos notar la protección social, no es equivalente a seguridad social, la primera se refiere a un concepto más amplio que incluye a la seguridad social (Mangarelli, 2021). Por ello cuando nos referimos a la *seguridad social transnacional*, no contemplamos todas las ramas propuestas por Levitt, et. al. únicamente aquellas que tengan relación con la seguridad social (vejez, sobrevivencia, incapacidad, salud, familia, desempleo y alojamiento/vivienda).

Por otro lado, Holzman (2018) cuando habla de *portabilidad transfronteriza de prestaciones* se refiere a “la capacidad del migrante para conservar, mantener y transferir tanto los derechos de seguridad social adquiridos como los derechos en proceso de adquisición de un régimen de seguridad social privado, profesional o público a otro” (2018, p.2)⁵

La diferencia central es que la portabilidad transfronteriza se limita a permitir que los derechos contributivos y en casos excepcionales los no contributivos de seguridad social se conserven y se transfieran entre países mediante acuerdos formales entre estados, mientras que la protección social transnacional abarca un entramado mucho más amplio de recursos los cuales pueden ser estatales, privados, comunitarios y familiares que las personas migrantes combinan a través de varios países para cubrir necesidades de salud, educación, cuidados o ingresos, incluyendo pero sin reducirse a los acuerdos bilaterales o multilaterales.

³ Transnational Social Protection, TSP

⁴ Toda la traducción al español de Levitt, Viterna, Mueller y Lloyd (2017) fue de elaboración propia.

⁵ Toda la traducción al español de Holzman (2018) fue de elaboración propia.

Es decir, el segundo concepto corresponde con la concepción del Derecho Humano, mientras que el primero refiere a los marcos nacionales que se ven restringidos si el empleado carece en su propio país de dichos derechos o mantiene un carácter no legal, lo que lo exime de poseer cualquier tipo de derecho fuera de su país y, por tanto, lo mantiene en un estado de absoluta vulnerabilidad e indefensión.

De manera más precisa, la portabilidad transfronteriza de prestaciones implica el reconocimiento y la continuidad de los derechos de seguridad social de las personas migrantes, aun cuando se desplacen o establezcan su residencia en otro país. Este principio abarca la preservación de cotizaciones y prestaciones acumuladas en los diversos regímenes de seguridad social, con énfasis en los relacionados con la vejez y la salud.

Existen diversos mecanismos que instrumentalizan la portabilidad transfronteriza de prestaciones, Holzman (2018) ubica cuatro; acciones unilaterales, proveedores Multinacionales (MPs por sus siglas en inglés), acuerdos bilaterales de seguridad social (BSSA por sus siglas en inglés) y acuerdos multilaterales de seguridad social (MAs por sus siglas en inglés).

Las *acciones unilaterales* para la portabilidad transfronteriza de prestaciones son medidas adoptadas por un solo país, sin un acuerdo o tratado formal con otro, para permitir que los derechos de seguridad social adquiridos en su territorio puedan ser transferidos o reconocidos en el extranjero, o viceversa.

Los *proveedores multinacionales* se refieren a las empresas que proporcionan plataformas y servicios operativos para gestionar la nómina y los beneficios de los empleados en múltiples países, garantizando el cumplimiento legal y la continuidad de las prestaciones.

Levitt, et. al. (2017) al igual que Holzman (2018) destacan sobre todo la importancia de los *BSSA* en la seguridad social transnacional, mencionando que “Algunos *acuerdos bilaterales de seguridad social* [...] extienden el sistema de seguridad social del país de origen al país de destino para los emigrantes que residen en el extranjero por un período limitado. Incluso

cuando las instituciones del país de origen no se extienden, pueden funcionar como alternativas [de seguridad social] para los emigrantes” (2017, p. 8)

Los BSSA constituyen el mecanismo mediante el cual dos países coordinan sus sistemas de seguridad social para asegurar que las personas migrantes no pierdan sus derechos adquiridos ni los periodos cotizados al trasladarse de un país a otro. Aunque podrían abarcar todo tipo de prestaciones, en la práctica se concentran en las pensiones por vejez, invalidez o sobrevivencia (AISS, 2025; Holzman, 2018; CISS y OEA, 2015).

De acuerdo con la CISS y OEA (2015) los primeros BSSA se suscribieron a mediados de los setenta y tuvieron dos períodos de auge que comprende entre los setenta y ochenta y 1986 y 2015. Según la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), a principios de la década de 2020 había 631 acuerdos bilaterales en vigor a nivel mundial, con la mayor cantidad concentrada en Europa (2024).

Los *MA*s representan un marco general de portabilidad para un grupo de países en relación con la totalidad o una parte de las prestaciones sociales (Holzman, 2018). Estos mecanismos normalmente se establecen en una región determinada, en especial donde anteriormente hubo diversos BISSA entre los países miembros.

Alrededor del mundo existen diversos acuerdos multilaterales, tales como el de la UE, el MERCOSUR, CARICOM o El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, dichos mecanismos serán analizados a mayor profundidad más adelante, debido a su importancia en la presente investigación.

En el presente estudio nos centraremos únicamente en los BSSA y en los *MA*s, debido a que dichos mecanismos “se consideran tradicionalmente el instrumento clave de portabilidad y parecen funcionar bien [así mismo] son la herramienta más utilizada y la opción más popular para promover la portabilidad de las prestaciones” (Holzman, 2018, p.2 - 6).

Los BSSA y los MAs se enmarcan en el derecho internacional de la seguridad social en convenios y tratados internacionales:

Los convenios [...] son los acuerdos internacionales que son promovidos por determinados órganos, en su carácter de sujetos de derecho internacional [...] y tienen el mismo valor jurídico que una convención, mientras que los tratados internacionales son el acuerdo de voluntades signados por Estados soberanos regidos por el derecho internacional para crear o modificar una relación jurídica. Constituyen actos jurídicos, son vinculantes y cuentan con coercitividad (Mendizábal y Kurczyn, 2017, P. 51)

Debido a que en el continente americano existen tanto acuerdos como tratados, estudiaremos ambos casos, derivado de que los dos instrumentos buscan el mismo objetivo; mejorar la vida de los trabajadores migrantes en la región.

De esta manera, el marco conceptual presentado permite comprender cómo la migración, la movilidad laboral y las políticas públicas se articulan con los desafíos contemporáneos de la seguridad social más allá del territorio nacional.

Capítulo 2: Acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social en el mundo y en la región

Como ya se mencionó, uno de los mecanismos más utilizados para asegurar la portabilidad transfronteriza de prestaciones es a través de los acuerdos bilaterales y multilaterales que desarrollan las regiones y los países entre sí.

En este capítulo haremos una rápida revisión de dichos convenios iniciando por la peculiaridad del continente europeo, debido a su condición de supranacionalidad, posteriormente nos trasladaremos al continente americano donde analizaremos tres acuerdos multilaterales que existen en la región.

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, el MERCOSUR y la CARICOM, finalmente, se identificaron países con un alto número de convenios bilaterales en contextos regionales similares al de México, como Brasil, Panamá y República Dominicana.

Al examinar los diferentes acuerdos en el mundo y la región surge una pregunta clave que orienta este capítulo: ¿por qué algunos Estados han avanzado en la construcción de esquemas coordinados de seguridad social para poblaciones migrantes mientras otros permanecen rezagados, incluso siendo emisores históricos de mano de obra?

Responder a esta pregunta es fundamental para comprender no sólo las capacidades institucionales de los distintos países, sino también las consideraciones políticas, fiscales, diplomáticas y laborales que hacen posible o bloquean dichos arreglos.

Con ello, el capítulo sienta las bases para discutir en el siguiente apartado los desafíos y oportunidades que enfrenta México en la construcción de un eventual esquema de portabilidad de derechos sociales, así como las razones que han obstaculizado su consolidación pese a ser uno de los países con mayor movilidad laboral internacional.

2. 1 La cooperación transfronteriza de derechos sociales en la Unión Europea

La coordinación multilateral en materia de seguridad social, más desarrollada que existe es la de la UE (Que incluye a Noruega, Liechtenstein y Suiza); sin embargo, dicho acuerdo no es un convenio multilateral como tal, sino que se basa en el derecho supranacional⁶ y en su marco jurídico transnacional⁷ (AISS, 2024; Holzman, 2018).

Su objetivo central es garantizar la libre circulación laboral, un derecho fundamental que pueda ejercerse sin que ello implique pérdida de derechos sociales o doble cotización, esto lo podemos ver con mayor claridad en el artículo 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada. Todo ciudadano de la Unión tiene libertad para buscar un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000, Art. 15)

En esta región, la portabilidad transfronteriza de prestaciones se garantiza mediante reglamentos comunitarios que permiten a los trabajadores migrantes acumular y transferir sus períodos de cotización entre los países miembros.

La coordinación de la seguridad social ha sido un tema importante en la región desde los primeros días de la Comunidad Económica Europea. El primer reglamento sobre la materia entró en vigor en enero de 1959 (Reglamento ECC núm. 3/1958). Actualmente hay dos instrumentos jurídicos en vigor: el Reglamento (CE) núm. 883/2004 y el Reglamento de ejecución (CE) núm. 987/2009 (AISS, 2024, parr. 20).

⁶ “Existencia de un ordenamiento jurídico que está por encima de los ordenamientos jurídicos de los Estados” (Biacchi, Cartawinter y Buttendorff, 2018, parr. 11)

⁷ Conjunto de normas, principios, usos comerciales y mecanismos de solución de controversias que trascienden las fronteras nacionales, regulando relaciones entre actores públicos y privados sin depender exclusivamente del derecho interno de un solo Estado o del derecho internacional público tradicional (Piffer y Márcio, 2021)

Los reglamentos antes mencionados se complementan para lograr una coordinación de la seguridad social para las personas que ejercen su derecho a la libre circulación entre los Estados miembros (véase Tabla 1).

Tabla 1: Características de los reglamentos que instrumentan la seguridad social transnacional en la Unión Europea		
Aspecto	Reglamento (CE) núm. 883/2004	Reglamento (CE) núm. 987/2009
Naturaleza	Reglamento marco o sustantivo	Reglamento procedimental o de ejecución
Función principal	Coordinar los sistemas de seguridad social de los Estados miembros	Establecer los procedimientos prácticos para aplicar el Reglamento 883/2004
Objetivo	Garantizar la protección de los derechos de seguridad social de las personas que se desplazan dentro de la UE	Asegurar la aplicación uniforme, eficaz y operativa de la coordinación
Ámbito personal	Nacionales de Estados miembros, apátridas, refugiados y sus familiares	Las mismas personas, enfocándose en la gestión administrativa de sus derechos
Ámbito material	Prestaciones de enfermedad, maternidad/paternidad, invalidez, vejez, supervivencia, desempleo, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y prestaciones familiares	Procedimientos administrativos para todas esas prestaciones
Principios clave	Igualdad de trato, totalización de períodos, exportación de prestaciones y legislación aplicable única	Cooperación administrativa, intercambio de información y simplificación de trámites
Tipo de normas	Normas sustantivas (derechos, obligaciones, principios)	Normas técnicas y administrativas (formularios, plazos, cooperación institucional)
Relación entre ambos	Establece qué derechos existen y cómo se coordinan los sistemas	Define cómo se hacen efectivos esos derechos en la práctica
Autoridades competentes	Reconoce a las instituciones nacionales de seguridad social	Regula la cooperación entre instituciones, autoridades y organismos de enlace
Importancia práctica	Base jurídica de la coordinación de la seguridad social en la UE	Instrumento clave para evitar vacíos, conflictos y barreras administrativas

Nota: Elaboración propia con datos del Reglamento (CE) núm. 883/2004 (2004) y Reglamento (CE) núm. 987/2009.

Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2004-81111> y

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2009-82043>

Además de los reglamentos de coordinación vigentes en el ámbito de la UE, la portabilidad transfronteriza de los derechos sociales también se asegura mediante acuerdos con Estados europeos que no forman parte de la UE, como Suiza y Liechtenstein, así como con el Reino Unido tras su salida del bloque, ampliando el alcance de la coordinación en distintas ramas de la seguridad social.

De acuerdo con el Consejo de la UE y del Consejo Europeo (2024) el sistema de coordinación se basa en cuatro principios estructurales que buscan evitar la desprotección o la doble cobertura en situaciones transfronterizas.

En primer lugar, rige el principio de un solo país aplicable, según el cual las personas están sujetas en cada momento a la legislación de seguridad social de un único Estado miembro, lo que permite definir con claridad el marco normativo que regula sus derechos y obligaciones.

En segundo lugar, el principio de igualdad de trato garantiza que las personas que se desplazan dentro del espacio de coordinación tengan los mismos derechos y deberes que los nacionales del Estado cuya legislación les resulta aplicable, evitando cualquier forma de discriminación por razón de nacionalidad.

En tercer lugar, el principio de agregación de períodos establece que los períodos de cotización, empleo o residencia cumplidos en distintos países pueden sumarse entre sí con el fin de acceder a prestaciones de seguridad social, asegurando la continuidad de los derechos a lo largo de trayectorias laborales transnacionales.

Finalmente, el principio de portabilidad permite que las prestaciones económicas reconocidas en un país puedan percibirse aun cuando la persona beneficiaria resida en otro Estado miembro, reforzando así la portabilidad de los derechos sociales en contextos de movilidad internacional.

Los principios descritos anteriormente se aplican a prestaciones de enfermedad, maternidad y paternidad, pensiones de jubilación e invalidez, prestaciones de supervivencia, subsidios por desempleo, prestaciones familiares y beneficios por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

De acuerdo con el Consejo de la UE (2024) las normas europeas buscan garantizar que ningún ciudadano se vea perjudicado por trabajar o vivir en otro Estado miembro. Su razón

de ser se vincula a dos propósitos centrales: fortalecer la justicia social y consolidar el mercado interior mediante una movilidad laboral fluida y segura.

Asimismo, es importante señalar que las normas de coordinación de la UE no impiden que los Estados miembros celebren convenios bilaterales o multilaterales con terceros países o regiones del mundo.

Este marco establece un piso común para la movilidad dentro de Europa, mientras permite que cada país amplíe su red de protección social mediante acuerdos externos que respondan a sus intereses geopolíticos, económicos o migratorios.

Este modelo demuestra que, bajo marcos normativos, es posible asegurar la continuidad de derechos sin importar el país donde se haya trabajado, constituyendo así una referencia clave para analizar los desafíos y las posibilidades de la seguridad social en otros contextos regionales.

2.2 Acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social en América Latina

A diferencia de Europa en el continente americano, no se cuenta con una base supranacional como la de la UE; por ello, los acuerdos bilaterales y multilaterales se vuelven el instrumento más utilizado para salvaguardar la portabilidad transfronteriza de derechos sociales entre múltiples países de la región.

Es decir, la diferencia entre la base supranacional y los acuerdos bilaterales y multilaterales consiste en su carácter jurídico el cual lleva consigo diversos criterios de cobertura, alcance y naturaleza (véase tabla 2).

Tabla 2: Cuadro comparativo entre los reglamentos de la Unión Europea que instrumentan la seguridad social supranacional y los acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social en el mundo		
Criterio	UE (Regl. 883/2004 y 987/2009)	Acuerdos bilaterales/multilaterales
Naturaleza	Supranacional, obligatorio, prevalece sobre leyes nacionales.	Tratados y convenios entre países o un grupo de estos.
Alcance personal	Muy amplio: trabajadores, autónomos, estudiantes, funcionarios, personas inactivas, jubilados, turistas, pacientes en movilidad, etc.	Depende de cada acuerdo; principalmente trabajadores migrantes y familias.
Alcance material	9 ramas de la seguridad social, prestaciones contributivas y algunas no contributivas; incluye jubilación anticipada, paternidad, fallecimiento; cuidados de larga duración	Depende de cada acuerdo; normalmente limitado a pensiones y riesgos laborales principalmente.
Totalización /portabilidad	Automática y homogénea entre todos los miembros.	Depende de cada acuerdo; no universal.
Mecanismos operativos	Sistema integrado y estandarizado de intercambio de datos.	Heterogéneo; capacidad administrativa desigual.

Nota: Cuadro de elaboración propia con datos de la AISS. Recuperado de:

<https://www.issa.int/es/analysis/international-social-security-agreements-europe>

Como podemos notar, en la Unión Europea el derecho supranacional logra establecer un marco homogéneo en materia de seguridad social para los países de la región, sentando así beneficios para los migrantes trabajadores intrarregionales, estudiantes e incluso turistas o personas inactivas en 9 ramas de la seguridad social contributivas⁸ y no contributivas⁹.

Por otro lado, los acuerdo bilaterales y multilaterales dependen ampliamente de los países firmantes, sin embargo, son mucho más limitados que el derecho supranacional y no

⁸ Basados en las cotizaciones del trabajador (Invalidez, pensión por vejez o desempleo)

⁹ Prestaciones universales o asistenciales, sin necesidad de cotización previa (Asistencia médica o sobrevivencia)

abarcan a gran parte de la población, centrándose normalmente en trabajadores formales, ni en todas las prestaciones, focalizándose en su mayoría en prestaciones contributivas.

Aun así, de acuerdo con Holzman (2018), los convenios bilaterales y multilaterales, no dejan de ser el mejor mecanismo de cooperación internacional en materia de seguridad social que existe en la región, ya que de esta forma los países de Latinoamérica pueden proteger a su diáspora y a los migrantes que reciben, en uno o varios pisos de la seguridad social.

Es necesario puntualizar que, en los convenios bilaterales de seguridad social, la regla general que rige la asignación de costos es el principio de *pro rata temporis*¹⁰, mediante el cual cada Estado asume la responsabilidad financiera de las prestaciones derivadas de los periodos de cotización generados en su propio territorio (Banda, 2026)

Este principio implica que no existe una transferencia directa de recursos entre países, sino una coordinación administrativa que permite reconocer derechos adquiridos en distintos sistemas nacionales (Banda, 2026; Holzmann, Koettl & Chernetsky, 2005).

De acuerdo con la CISS y la OEA (2015), de los 83 BSSA suscritos en América entre 1966 y 2014 la gran mayoría (73.5%) incluye disposiciones sobre pensiones, mientras que sólo 26.5% abarca disposiciones sobre prestaciones médicas.

Esta distribución demuestra que los países han priorizado la portabilidad de derechos contributivos, tales como pensiones o maternidad, por encima de derechos universales como salud, tendencia que puede observarse en el comportamiento de las regiones y Estados firmantes.

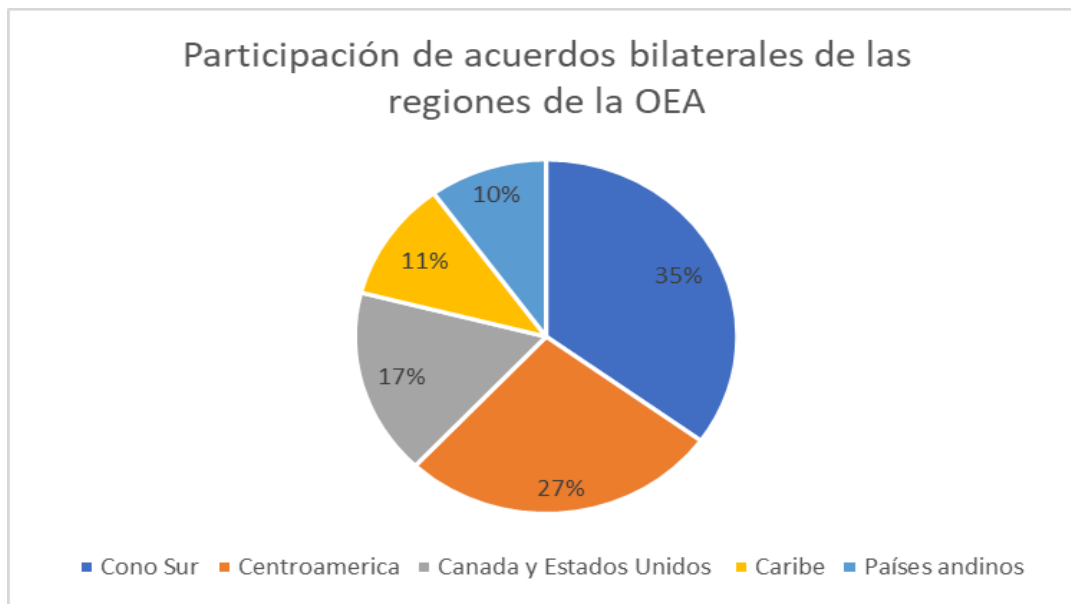
De igual forma la revisión de los convenios bilaterales muestra una participación desigual entre las subregiones de la OEA. En orden el Cono Sur concentra la mayor parte de los

¹⁰ “Cada país paga únicamente la fracción de pensión que le corresponde. Por ejemplo, si has cotizado 20 años en España y 10 en Chile, España calculará primero una pensión teórica como si hubieras cotizado 30 años bajo su ley, pero solo te abonará dos tercios del importe (20/30). Chile, por su parte, calculará su pensión teórica y abonará el tercio restante (10/30)” (Banda, 2026, parr. 37)

convenios firmados, seguido por Centroamérica¹¹, Canadá y Estados Unidos, el Caribe y los países andinos (CISS y OEA, 2015).

Esta distribución refleja el peso dominante del Cono Sur y Centroamérica en la construcción de acuerdos bilaterales de seguridad social (véase gráfica 1).

Gráfica 1



Nota: elaboración propia con datos de la CISS y OEA (2015). Recuperado de:

https://biblioteca.ciess.org/adiss/r264/analisis_de_convenios_bilaterales_y_multilaterales_de_seguridad_social_en_materia_de_pensiones

A partir de la representación gráfica, se aprecia con mayor claridad cómo estas subregiones se posicionan dentro del panorama de cooperación bilateral. La visualización permite identificar el predominio del Cono Sur y Centroamérica, así como la menor participación relativa de los países andinos y del Caribe.

¹¹ Según las subregiones OEA, México se ubica en Centroamérica

La gráfica facilita comparar la magnitud de cada bloque y observar posibles brechas regionales en la firma de convenios de seguridad social, lo que contribuye a interpretar de manera más precisa los patrones de integración presentes en la región.

Asimismo, se demostró que diversos acuerdos no están vigentes hoy en día, debido a que “se encontró que varios de ellos han dejado de [estarlo] al entrar en vigor alguno de los convenios multilaterales” (CISS y OEA, 2015, p. 25). Dichos convenios de multilateralidad los analizaremos más adelante.

Como se mencionó anteriormente, la coordinación entre países varía significativamente según los derechos que se buscan salvaguardar y los Estados que participan, ya sea mediante acuerdos bilaterales o multilaterales.

Por ello analizaremos de manera rápida y como marco referencial e ilustrativo frente al caso de México tres países de América Latina y el Caribe (ALC) con un amplio número de acuerdos bilaterales y multilaterales, los derechos que busca salvaguardar y en qué consiste la bilateralidad con otras naciones. Los países son Brasil, Panamá y República Dominicana.

2.2.1 El caso de Brasil

Tomar a Brasil como país de referencia resulta pertinente debido a la brecha existente entre la magnitud de su diáspora y el nivel de desarrollo de su red de acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social.

A pesar de contar con una diáspora para 2025 de 2.2 millones de personas (UNDESA, 2025), la cual es relativamente menor en comparación con otros países de la región, Brasil ha logrado suscribir más de 17 acuerdos de seguridad social con cerca de 25 Estados de Europa, América, Asia y África (véase tabla 3).

De acuerdo con el Ministério da Previdência Social existen diversas razones por las cuales el gobierno brasileño decide firmar este tipo de acuerdos, entre las que se encuentran: Cantidad elevada de comercio exterior; Recaudación de inversiones externas significativas;

Refugio de flujo migratorio intenso, en el pasado y Relaciones especiales de amistad (Ministério da Previdência Social, 2025).

Este hecho permite cuestionar explicaciones que vinculan de manera mecánica la expansión de este tipo de instrumentos únicamente con el volumen de población emigrante y abre la puerta a un análisis centrado en factores institucionales, jurídicos y políticos que incentivan la cooperación internacional en materia de protección social.

Tabla 3: Acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social con los que cuenta Brasil		
Tipo de mecanismo	País(es) firmantes con Brasil	Prestaciones previstas
Tratado bilateral	Alemania	Vejez, sobrevivencia y accidentes de trabajo y enfermedades profesional
Tratado bilateral	Bélgica	Invalidez, vejez, sobrevivencia y accidentes de trabajo y enfermedades profesional
Tratado bilateral	Cabo Verde	Asistencia médica, enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesional y prestaciones familiares
Tratado bilateral	Canadá	Invalidez, vejez y sobrevivencia
Tratado bilateral	Chile	Asistencia médica, enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesional y prestaciones familiares
Tratado bilateral	Corea del Sur	Invalidez, vejez y sobrevivencia
Tratado bilateral	España	Asistencia médica, enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesional y prestaciones familiares
Tratado bilateral	Estados Unidos	Invalidez, vejez y sobrevivencia
Tratado bilateral	Francia	Asistencia médica, enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesional y prestaciones familiares
Tratado bilateral	Grecia	Asistencia médica, enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesional y prestaciones familiares
Tratado bilateral	Italia	Asistencia médica, enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesional y prestaciones familiares
Tratado bilateral	Japón	Invalidez, vejez y sobrevivencia
Tratado bilateral	Luxemburgo	Asistencia médica, enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesional y prestaciones familiares

Tratado bilateral	Portugal	Asistencia médica, enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesional y prestaciones familiares
Tratado bilateral	Suiza	Invalidez, vejez y sobrevivencia
Tratado multilateral	Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Portugal, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Colombia)	Invalidez, vejez, sobrevivencia y accidentes de trabajo y enfermedades profesional
Tratado multilateral	MERCOSUR (Argentina, Paraguay y Uruguay)	Asistencia médica, enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesional, desempleo y prestaciones familiares

Nota: Elaboración propia con datos del Observatorio de migrantes de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Recuperado el 20 de enero de 2026 de <https://ciss.shinyapps.io/Observatorio/>

Los antes mostrados al ser convenios bilaterales y multilaterales se rigen bajo el principio antes mencionado (*pro rata temporis*), por lo que el Estado brasileño asume el pago de las prestaciones correspondientes a los periodos cotizados en su territorio, a través del Instituto Nacional do Seguro Social.

No obstante, el costo presupuestal efectivo no recae exclusivamente en las contribuciones de trabajadores y empleadores, ya que el sistema brasileño presenta una alta participación del gasto público para cubrir déficits estructurales.

De acuerdo con Schwarzer el sistema de pensiones brasileño opera con importantes subsidios estatales, lo que implica que cualquier ampliación en el acceso a beneficios puede traducirse en una mayor carga fiscal para el Estado (2013). En este sentido, aunque formalmente Brasil paga únicamente su parte proporcional, en términos reales el costo presupuestal es compartido entre contribuciones sociales y financiamiento público.

La experiencia brasileña ofrece elementos que podemos tomar como referencia más adelante, ya que son relevantes para examinar cómo la capacidad estatal, la coordinación interinstitucional y una estrategia diplomática activa pueden traducirse en una amplia

cobertura de acuerdos de portabilidad de derechos, independientemente del tamaño de la diáspora.

En este sentido, Brasil se presenta como un caso ideal para identificar patrones, incentivos y condiciones que explican la expansión de acuerdos de seguridad social en contextos donde la presión migratoria externa no es el principal motor.

2.2.2 El caso de Panamá

Tomar a Panamá como país de referencia resulta pertinente por la relación proporcional entre el tamaño de su diáspora y el desarrollo de mecanismos formales de coordinación en materia de seguridad social.

Con una población emigrante estimada en 194,800 personas para 2025 (UNDESA, 2025), Panamá ha logrado establecer al menos siete acuerdos bilaterales e interinstitucionales de seguridad social (véase tabla 4), lo que evidencia un esfuerzo institucional relevante si se considera su dimensión demográfica y territorial.

Este caso permite analizar cómo Estados con poblaciones migrantes relativamente reducidas pueden, aun así, avanzar en la construcción de instrumentos que garanticen la continuidad y portabilidad de derechos sociales para sus nacionales en el exterior.

Tabla 4: Acuerdos bilaterales de seguridad social con los que cuenta Panamá

Tipo de mecanismo	País firmante con Panamá	Prestaciones previstas
Acuerdo interinstitucional (bilateral)	Costa Rica	Asistencia médica
Acuerdo interinstitucional (bilateral)	El Salvador	Asistencia médica
Tratado bilateral	España	Asistencia médica, maternidad, vejez, invalidez, sobrevivencia y accidentes de trabajo y enfermedades profesional
Acuerdo interinstitucional (bilateral)	Guatemala	Asistencia médica
Acuerdo interinstitucional (bilateral)	Honduras	Asistencia médica
Acuerdo interinstitucional (bilateral)	Nicaragua	Asistencia médica
Acuerdo interinstitucional (bilateral)	República Dominicana	Asistencia médica

Nota: Elaboración propia con datos del Observatorio de migrantes de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Recuperado el 20 de enero de 2026 de: <https://ciss.shinyapps.io/Observatorio/>

Como podemos notar el caso panameño muestra una estrategia de mínimos garantizados en el ámbito regional, basada en acuerdos administrativos de bajo costo político y alta operatividad, frente a un enfoque más robusto y completo cuando se trata de relaciones con países extrarregionales estratégicos.

Este patrón sugiere que la expansión de acuerdos de seguridad social no depende únicamente del tamaño de la diáspora, sino de factores como la intensidad de los flujos migratorios, la cercanía geográfica, la capacidad institucional y la selectividad de la política exterior.

Así mismo el sistema de seguridad social presenta un modelo mixto, en el que coexisten componentes de reparto y de capitalización individual, administrados por la Caja de Seguro Social. Bajo los convenios bilaterales, Panamá asume el pago proporcional de las pensiones correspondientes a los periodos cotizados en su territorio, conforme al principio de *prorrata*.

No obstante, la carga presupuestal depende de la interacción entre ambos subsistemas. El componente de reparto puede implicar presiones fiscales adicionales, especialmente en contextos de envejecimiento poblacional o desequilibrios financieros, mientras que el componente de capitalización limita parcialmente dicha carga al vincular beneficios con aportaciones individuales (Mesa-Lago, 2008).

En este sentido, el costo asumido por el Estado panameño es intermedio, dependiendo de la evolución financiera de su sistema y del peso relativo de cada componente (Mesa-Lago, 2008).

Por ello, Panamá se configura como un caso empírico clave para comprender cómo Estados con poblaciones migrantes relativamente reducidas pueden diseñar esquemas diferenciados de cooperación internacional en seguridad social, ajustados a contextos y prioridades específicas.

2.2.3 El caso de República Dominicana

El caso de la República Dominicana es interesante debido a la magnitud de su diáspora, estimada en aproximadamente 1.9 millones de personas de acuerdo con UNDESA (2025), y a la manera en que el Estado ha estructurado su red de acuerdos internacionales de seguridad social.

La presencia de acuerdos con España y Ecuador, así como la participación en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, sugiere una orientación hacia la protección de derechos sociales en contextos donde la emigración dominicana ha sido sostenida y donde existen marcos institucionales compatibles.

La tabla 5 que se presenta a continuación permite identificar con mayor precisión el tipo de instrumentos utilizados y el alcance material de las prestaciones cubiertas.

Tabla 5: Acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social con los que cuenta República Dominicana		
Tipo de mecanismo	País(es) firmante con República Dominicana	Prestaciones previstas
Tratado bilateral	Ecuador	Invalidez, vejez y sobrevivencia
Tratado bilateral	España	Enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y prestaciones familiares
Acuerdo interinstitucional (bilateral)	Nicaragua	Asistencia médica
Acuerdo interinstitucional (bilateral)	Panamá	Asistencia médica



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



Tratado multilateral	Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Portugal, Perú, Portugal, Uruguay y Colombia)	Invalidez, vejez, sobrevivencia y accidentes de trabajo y enfermedades profesional
-----------------------------	--	--

Nota: Elaboración propia con datos del Observatorio de migrantes de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Recuperado el 20 de enero de 2026 de: <https://ciss.shinyapps.io/Observatorio/>

Como podemos notar la tabla muestra una diferenciación clara en el nivel de protección ofrecido, tanto en función del tipo de mecanismo jurídico como del país contraparte. Los tratados bilaterales con Ecuador y España incorporan prestaciones clásicas de la seguridad social (invalidez, vejez y sobrevivencia), mientras que el acuerdo con España destaca por su amplitud, al incluir riesgos asociados a enfermedad no profesional, maternidad, enfermedades profesionales y prestaciones familiares.

Esta situación contrasta con los acuerdos interinstitucionales celebrados con Nicaragua y Panamá, los cuales se limitan exclusivamente a la asistencia médica, evidenciando un enfoque de cobertura básica en determinados contextos regionales.

Por otro lado, la adhesión de la República Dominicana al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social representa un salto cualitativo en términos de coordinación internacional, al permitir la totalización de períodos de cotización y la portabilidad de derechos previsionales en un espacio geográfico amplio.

Los convenios bilaterales también siguen la lógica de proporcionalidad, de modo que el Estado asume el pago de las prestaciones generadas por los periodos cotizados en su sistema. Sin embargo, a diferencia de otros países de la región, el modelo dominicano se basa principalmente en un esquema de capitalización individual, administrado por entidades privadas bajo supervisión estatal.

Esto implica que el costo de las pensiones recae fundamentalmente en el ahorro acumulado por los trabajadores, reduciendo la carga fiscal directa del Estado. Como señala Mesa-Lago (2008), los sistemas de capitalización tienden a limitar la responsabilidad presupuestal gubernamental, ya que las prestaciones dependen del saldo individual y no de un esquema

de reparto financiado colectivamente. En consecuencia, los convenios internacionales tienen un impacto fiscal más acotado, concentrándose principalmente en aspectos administrativos y de reconocimiento de derechos.

Este instrumento multilateral el cual analizaremos a profundidad más adelante complementa los acuerdos bilaterales existentes y refuerza una estrategia de protección social transnacional más robusta, acorde con el tamaño de su diáspora.

2.2.4 Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

Uno de los más recientes convenios multilaterales que engloba una cantidad importante de países es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS), el cual fue firmado en el año 2010 por 13 países de Latinoamérica y el caribe más España y Portugal.

Para la organización del convenio se nombró a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS como el ente encargado de coordinar a los Estados firmantes, esto derivado de la voluntad política expresada en la XV Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica¹² para la firma de un convenio de seguridad social (Contador y Monjes, 2021).

De acuerdo con la OISS (s/f.) los principios básicos del convenio son la igualdad de trato, la determinación de una única legislación aplicable, la conservación de las expectativas de los derechos de pensión, la conservación de los derechos adquiridos y la colaboración administrativa. Además, las prestaciones de Invalidez, Vejez, Supervivencia y Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales son las que ampara el convenio entre los Estados Parte, los cuales se salvaguardan mediante los principios antes mencionados.

El rey Felipe IV de España menciona en una carta que el convenio es “posiblemente el mayor logro en materia de cooperación legislativa internacional para la protección de los trabajadores a ambos lados del Atlántico [...] los beneficios que su implementación ha

¹² Los países miembros de la Conferencia son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Portugal, Principado de Andorra, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

representado para, potencialmente, 11.700.000 trabajadores [Y] ha beneficiado a cerca de 86.000 trabajadores” (2021, p. 1-3).

La OISS (s/f.) a través de su página web informó sobre el estado de avance en la adopción del CMISS, señalando que, para 2021, el proceso se distribuye de la siguiente manera entre los 22 países con posibilidad de suscribirlo (véase tabla 6).

Tabla 6: Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social	
Países que ya suscribieron el convenio	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.
Países susceptibles de suscribir el convenio que aún no lo han suscrito	Andorra, Cuba, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá
Prestaciones previstas	Invalidez, vejez, supervivencia, accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

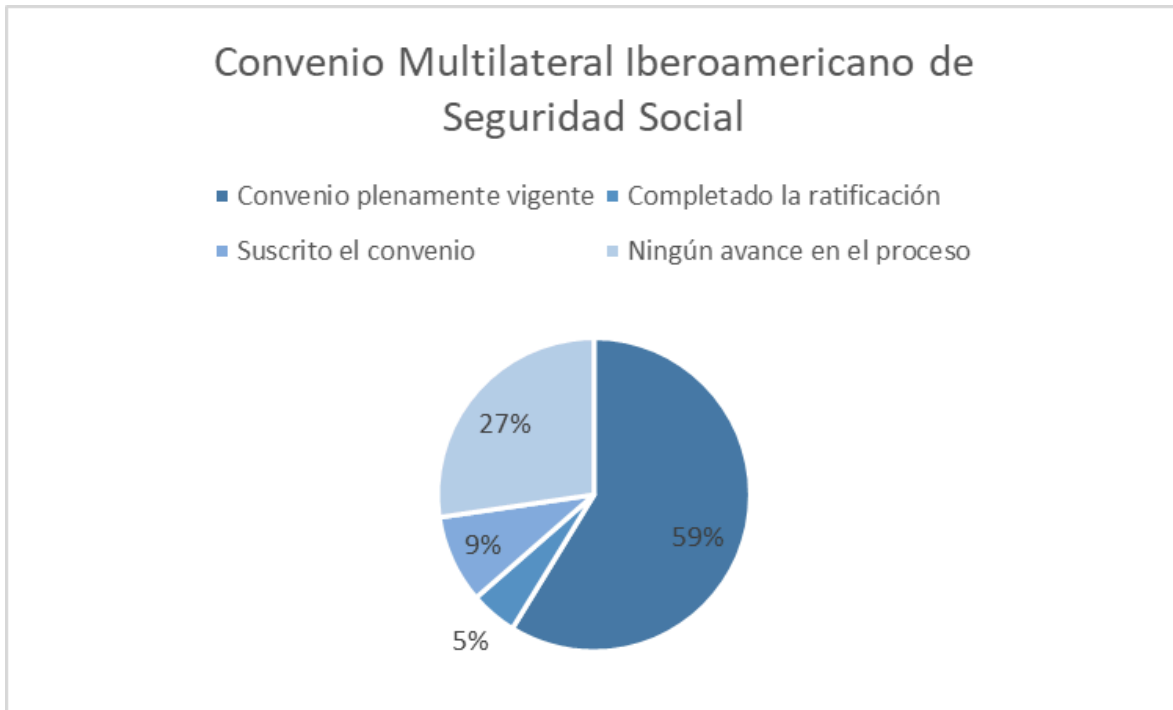
Nota: Elaboración propia con datos de la OISS (s/f.). Recuperado de:

<https://oiss.org/convenio-multilateral/que-es/>

En primer lugar, trece países ya cuentan con el convenio plenamente vigente: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay.

Por otro lado, sólo Venezuela ha completado la ratificación, aunque aún falta la firma del Acuerdo de Aplicación. Asimismo, Costa Rica y Honduras han suscrito el convenio, pero todavía no lo han ratificado. Finalmente, seis países no han avanzado en el proceso, ya que no han firmado el CMISS: Andorra, Cuba, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá (véase gráfica 2).

Gráfica 2



Nota: Elaboración propia con datos de la OISS (s/f.). Recuperado de:

<https://oiss.org/convenio-multilateral/que-es/>

Como podemos observar al 2021, la mayoría de los países susceptibles de firmar el acuerdo, ya lo habían realizado o en su defecto, iniciado el proceso (73%) a excepción de seis, entre los que destaca México¹³, debido a su gran población migrante dentro de la región iberoamericana.

2.2.5 Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nace como un bloque económico en el año 1991, fundado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a los que después se les uniría Bolivia y Venezuela, conformando así los 6 Estados Parte del tratado.

Posteriormente se unieron como Estados asociados Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Panamá, Perú y Surinam, esto en virtud de que el Tratado de Asunción¹⁴ Se encuentra

¹³ Las razones de la ausencia no son claras y se profundizará más adelante

¹⁴ Tratado por el cual se conforma el MERCOSUR

abierto a la anexión de otros Estados que son miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración formando así la coalición económica más grande de Sudamérica.

Si bien el MERCOSUR nace como un acuerdo económico entre las ya mencionadas naciones, posteriormente el tratado integrará diversos convenios de índole social como preámbulo del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR firmado en 2005, vigente para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

De acuerdo con la CISS y OEA (2015, p. 69) “El acuerdo entró en vigor 11 años después del inicio de las negociaciones, el 1 de junio de 2005, sustituyendo los acuerdos bilaterales entre los distintos países miembros”. Siendo la OISS un actor fundamental para la coordinación entre las naciones.

El acuerdo abarca a los trabajadores de los Estados parte, independientemente de su nacionalidad [...] Considera las prestaciones contributivas pecuniarias y de salud que cada Estado conceda de acuerdo con su propia legislación. En la práctica, esto incluye las prestaciones previsionales y de salud, éstas últimas sobre todo para trabajadores trasladados temporalmente. (CISS y OEA, 2015, p. 71)

Como podemos observar la diáspora intrarregional de estos cuatro países está protegida en pisos fundamentales para la seguridad social (véase tabla 7), aunque no se consideran dentro de la protección a los trabajadores autónomos¹⁵, únicamente a aquellos que son asalariados y calificados, según el propio convenio.

¹⁵ “Aquel que realiza una actividad económica, de forma habitual, personal y directa a título lucrativo, sin contrato de trabajo” (Gobierno de Argentina, 2025, parr. 1)

Tabla 7: Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR	
Países contratantes	Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay
Prestaciones previstas	Asistencia médica, enfermedades no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo y prestaciones familiares

Nota: Elaboración propia con datos del observatorio CISS. Recuperado el 10 de diciembre de 2025:

<https://ciss.shinyapps.io/Observatorio/>

Si analizamos el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, observamos que se trata de uno de los instrumentos más completos en materia de prestaciones, dado que cubre las nueve ramas de la seguridad social establecidas por la CISS.

La pertinencia del Acuerdo MERCOSUR se refuerza al observar las principales nacionalidades receptoras de residencias en la región durante el período 2015-2020. De acuerdo con la OIM (2021) Paraguay recibió mayoritariamente personas brasileñas y argentinas; Uruguay concentró población procedente de Argentina; mientras que Argentina registró un volumen significativo de migrantes paraguayos.

Estos flujos migratorios intrarregionales nos muestran que existe una movilidad constante entre los Estados parte, lo que hace indispensable un marco común que garantice la portabilidad de derechos, la continuidad de aportes y la protección social de una población cada vez más transnacional dentro del espacio del MERCOSUR.

2.2.6 Acuerdo Multilateral de Seguridad Social de la Comunidad del Caribe

Al igual que el MERCOSUR, La Comunidad del Caribe (CARICOM), nace como un organismo que busca integrar a la región caribeña en materia económica y comercial, sin embargo, ha incidido en otros aspectos de índole social, tales como la seguridad social.

La comunidad cuenta con 15 Estados miembros: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago. Y seis miembros asociados: Anguila, Bermudas, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos e Islas Vírgenes Británicas.

Si bien en total, forman parte del acuerdo 21 países como miembros y asociados, el acuerdo solo contempla a 13 países dejando fuera a los miembros asociados, así como a Haití y Surinam

En el caso de Haití, su exclusión se explica principalmente por las prolongadas crisis socioeconómicas, políticas y de seguridad que han limitado el desarrollo y la estabilidad de su sistema de protección social (ILO, 2015). Por su parte, Surinam queda fuera del acuerdo debido a que no cuenta con un sistema de seguridad social comparable¹⁶, lo que dificulta establecer mecanismos de coordinación equivalentes (Symmonds, s/f).

La Comunidad del Caribe ha firmado diversos tratados y acuerdos que favorecen la migración intrarregional, entre los que se encuentran el Tratado Revisado de Chaguaramas, que estipula la libre movilidad dentro de la región o el Acuerdo Sobre Seguridad Social (1997) que garantiza prestaciones (véase tabla 8) para la migración intrarregional (Mendizábal, 2020).

Tabla 8: Acuerdo de Seguridad Social de la CARICOM	
Países contratantes	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago.
Prestaciones previstas	Invalidez, Vejez y Sobrevivencia

Nota: Elaboración propia con datos del observatorio CISS. Recuperado el 12 de diciembre de 2025:

<https://ciss.shinyapps.io/Observatorio/>

El acuerdo establece el reconocimiento recíproco de las contribuciones a la seguridad social entre los Estados miembros, permitiendo su acumulación para efectos de cotización y acceso a prestaciones, y se aplica a las personas cubiertas por la legislación nacional de cualquiera de ellos, incluyendo a los migrantes regionales en tránsito dentro de la CARICOM (Mendizábal, 2020).

¹⁶ Es fundamental observar la situación de Surinam, ya que más adelante se contrastará con el caso mexicano.

El acuerdo es pertinente derivado del gran flujo migratorio dentro de la región caribeña; “En 2020, se estima que había 859.400 inmigrantes intrarregionales [...] viviendo en países del Caribe. En sólo 20 años la proporción de migrantes intrarregionales creció un 10% al 46% en 2000 al 56% en 2020” (BID, 2023, párr. 5).

En este escenario, el reconocimiento recíproco de cotizaciones en seguridad social reduce la fragmentación de derechos, mitiga la vulnerabilidad social de las personas migrantes y fortalece la portabilidad de prestaciones, contribuyendo a una mayor cohesión regional.

México no se encuentra plenamente integrado en esquemas multilaterales de esta naturaleza, como los desarrollados en la Unión Europea o los analizados en Latinoamérica o el Caribe, y su participación en mecanismos internacionales de portabilidad de derechos de seguridad social sigue siendo limitada.

Existen expectativas y esfuerzos orientados a una mayor integración, particularmente en el marco del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, persisten resistencias que han dificultado su consolidación efectiva. En el siguiente apartado se analizarán con mayor detalle las causas estructurales y políticas que explican esta resistencia, así como sus implicaciones para la protección social de la población migrante mexicana.

Capítulo 3: México y la limitada internacionalización de su sistema de seguridad social

El análisis conceptual desarrollado en el primer capítulo permitió delimitar los elementos teóricos que explican la relación entre migración, seguridad social y portabilidad de derechos en contextos de movilidad internacional.

Posteriormente, el segundo capítulo ofrece un panorama comparado que evidenció la diversidad de arreglos institucionales existentes a nivel regional e internacional, mostrando que la coordinación de sistemas de seguridad social mediante acuerdos bilaterales y multilaterales es una herramienta clave para garantizar la portabilidad transfronteriza de derechos sociales de las personas trabajadoras migrantes.

En este capítulo nos ocupamos de revisar y analizar el caso mexicano. México ocupa una posición relevante en el sistema migratorio internacional: es simultáneamente país de origen, tránsito, destino y retorno de población migrante (Rendón, 2024), además de acuerdo con datos de la OIM (2025) cuenta con la segunda diáspora más numerosa del mundo.

Sin embargo, pese a esta relevancia, el país cuenta con un desarrollo limitado en materia de cooperación internacional en seguridad social, particularmente en lo que respecta a la suscripción y consolidación de acuerdos de seguridad social.

Este capítulo tiene como propósito analizar el marco institucional, jurídico y político que configura la política mexicana en materia de seguridad social para personas migrantes. Se examinarán los tratados y convenios vigentes, el papel de las instituciones responsables, así como las decisiones de política pública que han influido en la limitada expansión de acuerdos internacionales en esta materia.

Asimismo, se buscará identificar las tensiones entre la centralidad económica que México ha otorgado a la integración comercial y la menor prioridad histórica asignada a la protección social transnacional.

El estudio del caso mexicano permitirá comprender las razones que explican la escasez de mecanismos bilaterales y multilaterales y analizar las implicaciones que ello tiene para la protección de los derechos sociales de las personas migrantes mexicanas en el exterior y de la población extranjera en el país.

En este sentido, el capítulo se propone vincular los hallazgos del análisis comparado con la realidad institucional mexicana, con el fin de sentar las bases para la discusión sobre alternativas de política pública orientadas a fortalecer la cooperación internacional en seguridad social.

De esta manera, el capítulo busca responder a la pregunta central de la investigación desde una perspectiva situada, examinando cómo las decisiones institucionales, las prioridades gubernamentales y las dinámicas políticas han configurado el actual escenario de la portabilidad transfronteriza de derechos sociales en México.

3.1 Las paradojas mexicanas en el contexto internacional

Como ya lo he mencionado con anterioridad México es un país clave en el sistema migratorio internacional y su influencia a través de su diáspora es innegable. Esta condición lo convierte en un actor central en la dinámica migratoria global y en un caso particularmente relevante para el análisis de los mecanismos de protección social transnacional.

Por un lado, el país se encuentra entre los principales expulsores de población a nivel mundial. De acuerdo con estimaciones de UNDESA (2026), alrededor de 11.6 millones de personas nacidas en México residen en el extranjero, situándose entre las tres diásporas más grandes del planeta, junto con India y China. Esta magnitud refleja la profunda integración de México en los mercados laborales internacionales.

Al mismo tiempo, México también recibe población extranjera. Se estima que aproximadamente 1.7 millones de inmigrantes internacionales residen en el país, lo que

evidencia su creciente papel como espacio de destino, además de su función histórica como corredor migratorio regional (UNDESA, 2026)

En términos de movilidad laboral, los registros de la OCDE (2025) indican que en 2023 ingresaron alrededor de 8.6 mil trabajadores migrantes al país¹⁷, cifra que, aunque relativamente modesta en comparación con los flujos de salida, confirma la complejidad del fenómeno migratorio en el territorio nacional.

La dimensión económica de esta movilidad es a su vez, significativa. De acuerdo con el Banco Mundial (2025) las remesas enviadas por personas mexicanas en el exterior alcanzaron aproximadamente 67.6 mil millones de dólares en 2024, equivalentes a cerca del 3.7% del producto interno bruto, consolidándose como una de las principales fuentes de divisas del país.

En contraste, las salidas de remesas sumaron alrededor de 1.3 mil millones de dólares en el mismo periodo, lo que pone de relieve la asimetría estructural entre los flujos entrantes y salientes y subraya la dependencia relativa de la economía mexicana respecto a los ingresos provenientes de su diáspora (Banco Mundial, 2025).

Como podemos notar México pese a contar con una de las comunidades emigrantes más numerosas del mundo, una elevada participación en los mercados laborales internacionales y una fuerte relevancia económica de las remesas ha desarrollado un número limitado de acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social que permitan la portabilidad efectiva de derechos para sus trabajadores migrantes.

En otras palabras, existe una paradoja institucional o una brecha entre la intensidad de la movilidad laboral y el grado de institucionalización de mecanismos de protección social transnacional.

¹⁷ Las cifras pueden presentar subregistro, pues tienden a captar principalmente a la población migrante que se encuentra formalmente registrada, sin contemplar en su totalidad a segmentos de la diáspora que participan en los mercados laborales de manera temporal, irregular o fuera de los sistemas estadísticos oficiales.

A esta paradoja migratoria se suma una segunda paradoja de carácter institucional. A lo largo de las últimas décadas, México ha demostrado una alta capacidad de inserción internacional mediante la firma de numerosos acuerdos en diversas áreas de política pública, particularmente en materia comercial.

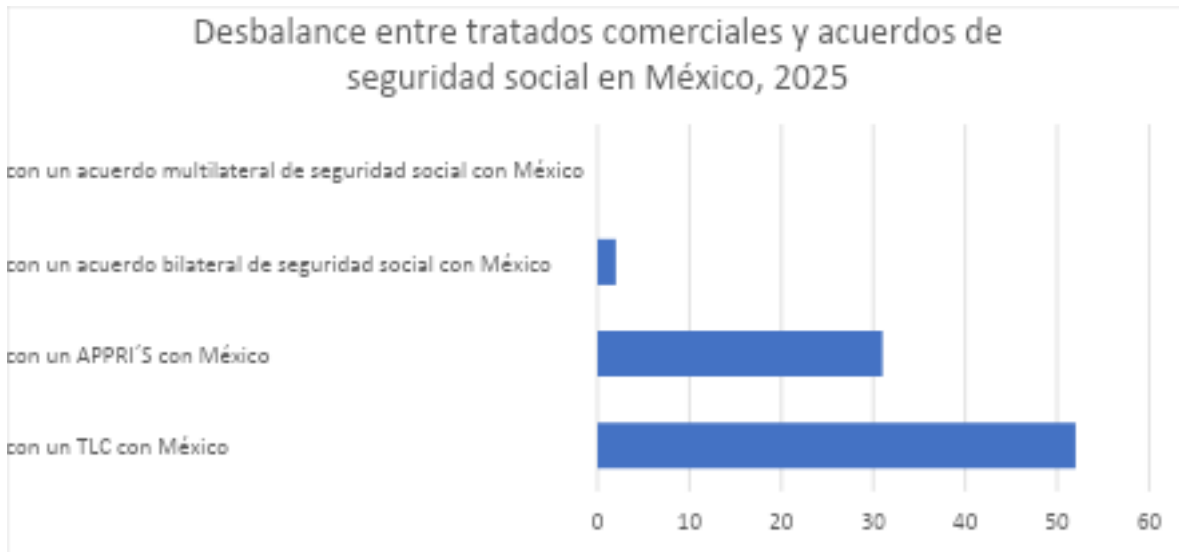
El país cuenta con una de las redes de tratados comerciales más amplias del mundo, con más de cincuenta acuerdos y tratados internacionales que regulan el intercambio económico con múltiples regiones.

México cuenta con una red de 14 Tratados de Libre Comercio con 52 países (TLCs), 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIIs) con 31 países o regiones administrativas y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Secretaría de Economía, 2025, parr. 1).

Sin embargo, esta intensa actividad internacional contrasta con el limitado desarrollo de instrumentos en materia de seguridad social internacional.

Hasta la fecha, México ha ratificado únicamente dos acuerdos bilaterales de seguridad social plenamente operativos (con España y Canadá) lo que muestra una brecha significativa (véase gráfica 3) entre la prioridad otorgada a la integración económica y la atención institucional a la protección social de las personas trabajadoras migrantes.

Gráfica 3



Nota: Gráfica de elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía (2025) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (2025)

Esta asimetría demuestra que, mientras la internacionalización económica ha sido una política exterior activa y sostenida, la construcción de mecanismos de protección social transnacional ha ocupado un lugar marginal dentro de la agenda estatal.

Estas paradojas resultan fundamentales para abordar la pregunta central de esta investigación, orientada a explicar por qué México, a pesar de su inserción profunda en los circuitos migratorios globales y su consolidada experiencia internacional en la firma de acuerdos económicos, ha avanzado de manera relativamente limitada en la construcción de instrumentos que garanticen la continuidad de derechos sociales para su población migrante.

3.2 Tratados y acuerdos internacionales de seguridad social de México

El análisis de los instrumentos internacionales suscritos por México en materia de seguridad social permite identificar tanto los avances como las limitaciones en la construcción de mecanismos de coordinación que garanticen la portabilidad de derechos para las personas trabajadoras migrantes.

En el país la institución encargada de llevar a cabo acuerdos, convenios y tratados en materia de seguridad social es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) a través de su Coordinación Técnica de Vinculación Internacional, la cual de acuerdo con el Manual de organización de la dirección de operación y evaluación (2024) está formalmente facultada para intervenir en materia de convenios internacionales de seguridad social.

7.1.4.2 Coordinación Técnica de Vinculación Internacional [...] 4. Formular estrategias bilaterales y multilaterales [...] en el ámbito internacional [...] 6. Coordinar la negociación, firma e implementación de instrumentos jurídicos internacionales entre el Instituto e instancias externas [...] 7. Dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados Unidos Mexicanos y el Instituto a nivel internacional. 8. Coordinar la instrumentación de convenios bilaterales de seguridad social y de salud suscritos entre el Instituto e instituciones homólogas de otros países [...] 7.1.4.2.1 División de Asuntos Bilaterales [...] 2. Analizar e impulsar las propuestas de cooperación bilateral sometidas por instancias internas y externas. [...] 4. Impulsar y dar seguimiento al proceso de negociación y firma de instrumentos jurídicos bilaterales entre el Instituto e instancias externas de carácter bilateral [...] 5. Impulsar, coordinar y dar seguimiento a la operación de convenios bilaterales en materia de seguridad social y salud suscritos entre el Instituto e instituciones homólogas de otros países, para potenciar los beneficios de cooperación que se deriven de ellos. 6. Dar seguimiento a los procesos derivados de la operación de convenios bilaterales en materia de seguridad social, a efecto de mantener el registro estadístico, control y seguimiento de las acciones comprometidas en los convenios suscritos [...] 7.1.4.2.2 División de Asuntos Multilaterales [...] 2. Elaborar y proponer respuestas a los temas y asuntos

multilaterales sometidos por instancias internas y externas del Instituto a fin de dar atención y seguimiento a los compromisos multilaterales de los Estados Unidos Mexicanos o el Instituto. 3. Analizar las propuestas de cooperación sometidas por instancias internas y externas a fin de proponer alternativas de atención para el cumplimiento de los compromisos multilaterales del Instituto, así como dar seguimiento a la negociación de instrumentos jurídicos multilaterales entre el Instituto e instancias externas. (IMSS, 2024, p. 115 - 119)

Como podemos notar el instituto tiene la posibilidad de acuerdo con su manual interno la facultad y obligación de participar desde el diseño estratégico hasta la implementación del convenio. No obstante, el énfasis reiterado en verbos como “coordinar”, “impulsar” y “dar seguimiento” nos muestran que dichas instancias desempeñan un papel predominantemente técnico y operativo, más que decisorio, pues este se adscribe al Senado de la República.

En consecuencia, aunque existe una capacidad institucional para gestionar convenios internacionales, la limitada expansión de acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de seguridad social en México parece responder no solo a factores administrativos internos, sino también a decisiones de carácter político y diplomático que exceden el ámbito de acción del propio Instituto.

Además de sus características jurídicas, también cabe resaltar que la coordinación encargada de los asuntos internacionales del IMSS ha tenido una evolución institucional y una reconfiguración administrativa bastante amplia.

En un primer momento, mediante el Acuerdo ACDO.SA2.HCT.111213/361.P.DAED de 2013, se estableció una reorganización significativa al transformar la Unidad de Vinculación en la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones. Dentro de esta nueva estructura, se incorporó la Coordinación de Asuntos Internacionales como un área especializada encargada de gestionar las relaciones del IMSS con actores internacionales.

Posteriormente, en 2016, con la creación de la Dirección de Planeación Estratégica Institucional (Acuerdo ACDO.AS2.HCT.310816/218. P. DA), se produjo un cambio en la adscripción de las funciones internacionales. La Coordinación Técnica de Vinculación Internacional, junto con sus divisiones operativas¹⁸, fue transferida a esta nueva Dirección.

Finalmente, la reestructuración de 2021 (Acuerdo ACDO.AS2.HCT.280421/99. P. DA) implicó una nueva redistribución de funciones, en la cual las atribuciones vinculadas a los asuntos internacionales fueron trasladadas a la Dirección de Operación y Evaluación y esta a su vez creando la Coordinación Técnica de Vinculación Internacional. Este cambio incluyó la desaparición de la División de Seguimiento de Asuntos Internacionales y la transferencia de recursos y capacidades institucionales asociadas a la vinculación internacional.

En conjunto, estos cambios evidencian que la Coordinación Técnica de Vinculación Internacional no ha tenido una trayectoria institucional lineal, sino que ha estado sujeta a múltiples reacomodos administrativos que reflejan distintas concepciones sobre el papel de la dimensión internacional dentro del Instituto.

Esta inestabilidad organizacional la podemos considerar como un factor que limita la consolidación de una política internacional coherente y de largo plazo, lo cual resulta particularmente relevante en el contexto de esta investigación, dado que incide directamente en la capacidad del IMSS para establecer y expandir acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social.

México cuenta con solo dos acuerdos bilaterales de seguridad social ratificados (véase tabla 9), además durante la primera década del siglo XXI se intentó establecer un acuerdo con Estados Unidos; sin embargo, este no llegó a concretarse debido a la falta de ratificación por parte de los senadores de ambos países. Si bien las razones específicas de su no ratificación no se conocen con precisión, el acuerdo estuvo cerca de concretarse.

¹⁸ Asuntos Bilaterales, Asuntos Multilaterales y Seguimiento de Asuntos Internacionales

Convenio ratificado	País	Prestaciones previstas
Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y Los Estados Unidos Mexicanos	España	Invalidez, vejez, sobrevivencia y accidentes de trabajo y enfermedades profesional
Agreement on Social Security Between Canada and the United Mexican States	Canadá	Invalidez, vejez y sobrevivencia

Nota: Elaboración propia con datos del Observatorio de migrantes de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Recuperado el 20 de febrero de 2026 de: <https://ciss.shinyapps.io/Observatorio/>

En términos formales, México ha ratificado convenios bilaterales de seguridad sólo con España y Canadá, los cuales constituyen los únicos instrumentos vigentes de coordinación internacional en esta materia.

Estos convenios buscan evitar la doble cotización, facilitar la totalización de períodos de aseguramiento y permitir el acceso a prestaciones bajo ciertos criterios de elegibilidad, contribuyendo así a proteger los derechos de las personas que han desarrollado trayectorias laborales en más de un país.

En el caso del acuerdo entre México y España contempla la coordinación de los sistemas para reconocer períodos de seguro, garantizar la exportación de prestaciones y asegurar el principio de igualdad de trato entre los nacionales de ambos Estados. Se encarga de establecer mecanismos administrativos de cooperación entre instituciones competentes (Véase tabla 10).

Artículo	Descripción	Cita textual
Art. 2	Ámbito de aplicación	El presente Convenio se aplicará (...) en Estados Unidos Mexicanos a los regímenes obligatorio y voluntarios contemplados en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos en lo que se refiere a: a) pensiones derivadas del seguro de riesgos de trabajo , y b) pensiones derivadas de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte . Y en En España: al Régimen General y a los Regímenes Especiales del Sistema de la Seguridad Social relativos a prestaciones de carácter contributivo, en lo que se refiere a: a) pensiones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales , y b) pensiones de invalidez, vejez, muerte y supervivencia .

Art. 3	Principio de igualdad de trato entre los trabajadores de ambos países	“El presente Convenio se aplicará a los trabajadores nacionales de cada una de las Partes Contratantes [...] en las mismas condiciones que sus propios nacionales.”
Art. 4	Exportación de pensiones entre ambos países	Las pensiones reconocidas por las Partes Contratantes [...] no estarán sujetas a reducción, modificación, suspensión o retención por el hecho de que el pensionista se encuentre o resida en el territorio de la otra Parte Contratante, y se le harán efectivas en el mismo ...”
Art. 5	Legislación aplicable al trabajador	“Las personas a quienes sea aplicable el presente Convenio, estarán sujetas exclusivamente y en su totalidad a la legislación de seguridad social de la Parte Contratante en cuyo territorio desempeñen su actividad laboral.”
Art. 6	Desplazamiento temporal de trabajadores	“El trabajador asalariado (...) enviado por dicha empresa al territorio de la otra Parte Contratante para realizar trabajos de carácter temporal, quedará sometido a la legislación de la primera Parte Contratante.”
Art. 7	Totalización de períodos de cotización	“La Institución o Instituciones competentes totalizarán con los propios, los períodos de seguro cumplidos bajo la legislación de la otra Parte Contratante.”
Art. 12	Determinación del derecho a pensiones por accidentes de trabajo	“El derecho a las pensiones derivadas de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales será determinado de acuerdo con la legislación de la Parte Contratante donde el trabajador se hallase sujeto en la fecha de producirse el accidente o de contraerse la enfermedad.”
Art. 15	Enfermedades profesionales y su agravamiento	“Las pensiones por enfermedades profesionales se regularán de acuerdo con la legislación de la Parte Contratante que fuere aplicable al trabajador durante el tiempo que desempeñó la actividad que provocó la enfermedad profesional.”
Art. 17	Totalización de períodos cotizados	“Cuando deba llevarse a cabo la totalización de períodos de seguro o cotización cumplidos en ambas Partes Contratantes para el reconocimiento del derecho a recibir pensiones...”

Nota: Elaboración propia con base en el Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos (1994). Recuperado el 6 de marzo de 2026 de:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-6753>

Como podemos notar estos mecanismos buscan evitar la pérdida de derechos sociales cuando los trabajadores migran entre ambos territorios, permitiendo que las contribuciones realizadas en cada país sean consideradas para el acceso a prestaciones.

Asimismo, el convenio delimita claramente el ámbito de aplicación y la legislación aplicable en materia laboral y de seguridad social, incluyendo disposiciones específicas para trabajadores desplazados, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En este sentido, el acuerdo constituye un instrumento jurídico que facilita la portabilidad de derechos de seguridad social entre México y España.

Como podemos notar el alcance del acuerdo se concentra principalmente en prestaciones contributivas, dejando de un lado las no contributivas, así mismo, es importante resaltar que este tipo de convenios protegen únicamente a la movilidad laboral regulada lo cual no deja de ser relevante, por sus indicadores migratorios y laborales bidireccionales (véase tabla 11).

De acuerdo con datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) a finales de 2024 se registraban 26,444 personas de nacionalidad mexicana con documentación de residencia en vigor en España, lo que refleja la presencia significativa de población mexicana dentro del país europeo y la relevancia de los mecanismos de coordinación de seguridad social entre ambos países (2025).

Así mismo, en términos laborales, la OPI (2025) menciona que alrededor de 15,305 personas de nacionalidad mexicana se encontraban afiliadas a la Seguridad Social española en abril de 2025, lo que refleja la participación de esta población en el mercado laboral formal del país.

La relación migratoria entre ambos países presenta además un carácter bidireccional. De acuerdo con el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), en 2025 había 189,398 personas españolas residiendo en México, lo que refuerza la importancia de contar con mecanismos de coordinación de seguridad social entre ambos sistemas.

Tabla 11. Indicadores migratorios y laborales entre México y España	
Indicador	Número de personas
Mexicanos con documentación de residencia en España	26,444
Mexicanos afiliados a la seguridad social española	15,305
Mexicanos con estancia por estudios	5,091
Españoles residentes en México	189,398

Nota: Elaboración propia con datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (2025). Recuperado el 6 de marzo de 2026 en: https://www.inclusion.gob.es/documents/d/opi/indicadores_Mexico

Los datos presentados muestran que la movilidad entre México y España responde a una dinámica migratoria y laboral relativamente consolidada. La presencia de personas mexicanas afiliadas al sistema de seguridad social español indica que existe una participación efectiva de esta población en el mercado laboral formal, lo que a su vez activa los mecanismos de coordinación previstos en el convenio bilateral.

En este contexto, el acuerdo de seguridad social entre ambos países adquiere relevancia práctica al permitir la totalización de períodos de cotización y la exportación de prestaciones, evitando la pérdida de derechos sociales derivados de trayectorias laborales desarrolladas en más de un país.

El acuerdo entre México y Canadá se orienta principalmente a la coordinación de los sistemas de pensiones contributivas, permitiendo la totalización de períodos de cotización acumulados en ambos países para efectos de acceder a prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia, así como disposiciones para evitar la doble cotización en casos de desplazamiento laboral temporal y la portabilidad de beneficios (véase tabla 12).

Tabla 12: Disposiciones generales del Convenio de Seguridad Social entre Canadá y los Estados Unidos Mexicanos (1995)		
Artículo	Descripción	Cita textual
Art. 2	Ámbito de aplicación del Convenio	“Este Convenio se aplicará a la siguiente legislación: a) en relación con Canadá: (i) a la Ley del Seguro de Vejez (Old Age Security Act) [...] y (II) al Régimen de Pensiones de Canadá (Canada Pension Plan) [...] b) en relación con México: a los regímenes obligatorio y voluntarios contemplados en la Ley del Seguro Social [...] en lo que se refiere a: pensiones derivadas de los seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte. ”
Art. 3	Personas a quienes se aplica el Convenio	“El presente Convenio se aplicará a cualquier persona que esté o haya estado sujeta a la legislación de México o de Canadá, y a los dependientes o sobrevivientes de dicha persona de acuerdo con la legislación aplicable de una u otra Parte.”
Art. 4	Principio de igualdad de trato	“Cualquier persona que esté o haya estado sujeta a la legislación de una Parte [...] tendrá los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de esa Parte.”
Art. 5	Exportación de pensiones	“Las pensiones a pagar bajo la legislación de una Parte [...] no podrán ser sujetas a cualquier reducción, modificación, suspensión, cancelación o confiscación solamente por el hecho de que la persona resida en el territorio de la otra Parte.”
Art. 6	Legislación aplicable	“Un empleado dependiente que trabaja en el territorio de una de las Partes [...] estará sujeto exclusivamente y en su totalidad a la legislación de esa Parte.”

	trabajador dependiente	
Art. 8	Desplazamiento temporal de trabajadores	“Una persona que esté sometida a la legislación de una de las Partes y que haya sido destinada temporalmente [...] al territorio de la otra Parte [...] sólo estará sometida [...] a la legislación de la primera Parte durante el período de su desplazamiento.”
Art. 12	Totalización de periodos de cotización	“Si una persona no tiene derecho al pago de pensiones en virtud de que no ha acumulado suficientes periodos acreditables bajo la legislación de una de las Partes, el derecho [...] será determinado por la totalización de dichos periodos.”
Art. 17	Reconocimiento del derecho a pensiones	“El trabajador que haya estado sucesiva o alternativamente sometido a la legislación de una y otra Parte [...] tendrá derecho a las pensiones reguladas en este Convenio.”

Nota: Elaboración propia con base en el Convenio de Seguridad Social entre los Estados Unidos Mexicanos y

Canadá (1995). Recuperado el 7 de marzo de 2026 de: <https://share.google/WsFeD138L2oo2xBxG>

Este diseño es relevante debido a la intensidad de los flujos migratorios y laborales temporales y permanentes entre ambos países, especialmente en programas de trabajo agrícola estacional.

Los flujos migratorios entre México y Canadá presentan características particulares que los diferencian de otros movimientos migratorios en América del Norte. A diferencia de la migración masiva hacia Estados Unidos, la movilidad entre México y Canadá se caracteriza por ser relativamente limitada en volumen, pero altamente especializada y diversificada, abarcando perfiles como profesionistas, inversionistas, jubilados, trabajadores temporales y turistas de larga estancia.

Para 2012, el número de extranjeros residentes ascendía a 296 447 personas, entre los cuales los ciudadanos canadienses representaban el octavo grupo más numeroso con 12 891 personas, equivalente al 4.3 % del total de extranjeros residentes (OECD, 2014:391, como se citó en Rodríguez y Cobo, 2017). De acuerdo con el censo de población y vivienda de INEGI en el año 2020, en México se registraron 8,858 inmigrantes desde Canadá.

De acuerdo con Rodríguez y Cobo, muchos jubilados canadienses mantienen estancias temporales prolongadas, conocidas como snowbirds, debido a que buscan evitar posibles afectaciones a sus beneficios de seguridad social en Canadá o porque únicamente permanecen en México durante el invierno. Asimismo, los ejecutivos y profesionales

altamente calificados suelen mantener estancias temporales como parte de políticas corporativas de rotación internacional de personal (2017).

Por otra parte, el flujo migratorio en sentido inverso también presenta una tendencia creciente. La población mexicana residente en Canadá ha aumentado de manera significativa en las últimas décadas, impulsada principalmente por la migración laboral temporal, especialmente en el sector agrícola.

Actualmente, México se ubica como el tercer país de América Latina y el Caribe con más migrantes en Canadá [...] la población nacida en México [contabilizó] 132 220 personas en 2021 [...] La mayoría de la diáspora mexicana, 100 270 (75.8%), es considerada por el gobierno de Canadá como residentes permanentes [...] Asimismo, 31 950 (24.2%) se catalogan como residentes no permanentes, es decir, personas con alguna visa para trabajar o estudiar, personas solicitantes de asilo y otros permisos (Osorno y Li Ng, 2023, párr. 8)

El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT) constituye uno de los mecanismos más relevantes de movilidad laboral entre ambos países, facilitando la migración circular y regulada de trabajadores mexicanos hacia el mercado agrícola canadiense.

En conjunto, estos flujos migratorios reflejan una relación bilateral caracterizada por una movilidad laboral regulada, una presencia creciente de migrantes temporales y una diversidad de perfiles migratorios que incluyen tanto trabajadores como profesionistas, inversionistas y jubilados.

Más allá de estos casos, la red de acuerdos bilaterales de seguridad social mexicana permanece limitada. A pesar de la relevancia de otros destinos migratorios, no se observa una expansión significativa de convenios bilaterales o multilaterales que cubran de manera amplia a la población trabajadora mexicana en el exterior.

Si bien el país ha desarrollado otros instrumentos bilaterales de cooperación, como los convenios de asistencia médica recíproca para nacionales en tránsito¹⁹ o los acuerdos de transferencia de pensiones²⁰, estos resultan limitados en su alcance y no garantizan una protección integral para los trabajadores mexicanos en el exterior, que constituyen la población de estudio de esta investigación.

En esta misma lógica, pueden identificarse mecanismos que, si bien no constituyen acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social en sentido estricto, se aproximan a las acciones unilaterales descritas en el primer capítulo de esta investigación.

Tal es el caso del convenio para trabajadores independientes mexicanos radicados en el exterior, suscrito entre el IMSS y la Secretaría de Relaciones Exteriores, el cual permite la afiliación voluntaria al sistema de seguridad social desde el extranjero y el acceso a sus distintos seguros y prestaciones.

Asimismo, iniciativas como las Ventanillas de Salud reflejan esfuerzos institucionales orientados a atender a la población mexicana fuera del territorio nacional. No obstante, estos mecanismos presentan un alcance limitado, en tanto dependen de esquemas voluntarios o de atención parcial, por lo que no garantizan una portabilidad integral de derechos, a diferencia de los acuerdos formales de seguridad social que constituyen el eje central de este estudio.

Esta situación es interesante si se considera la alta concentración de trabajadores migrantes mexicanos en países con los que no existen mecanismos de coordinación en seguridad

¹⁹ El objetivo de este tipo de convenios es proporcionar atención médica de urgencia a personas derechohabientes que, en calidad de turistas o en tránsito, se encuentren en el territorio de alguno de los países suscriptores y requieran servicios de salud. México ha celebrado acuerdos de esta naturaleza con países como Cuba, Guatemala y Panamá (BDO, 2023, p. 4)

²⁰ Los convenios de transferencia de pensiones se refieren al mecanismo mediante el cual una persona pensionada puede recibir su pensión en el extranjero cuando cambia su residencia fuera del país. Este tipo de instrumentos permiten garantizar la continuidad en el pago de las prestaciones económicas, independientemente del lugar de residencia del beneficiario. Actualmente, México cuenta con convenios de esta naturaleza con Argentina, Estados Unidos e Italia (BDO, 2023, p. 7).

social, lo que genera discontinuidades en la acumulación de derechos y expone a los trabajadores a mayores niveles de vulnerabilidad.

En el ámbito multilateral, México no se ha adherido al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, instrumento que busca facilitar la coordinación entre los países de la comunidad iberoamericana mediante reglas comunes para la totalización de períodos y el reconocimiento de prestaciones.

La no adhesión a este marco constituye un elemento central para comprender el alcance limitado de la cooperación mexicana en esta área, pues contrasta con la participación de otros países de la región que han optado por mecanismos más amplios de articulación institucional.

No obstante, México participa en espacios de diálogo y cooperación técnica a través de organismos regionales como la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, los cuales promueven el intercambio de buenas prácticas, la capacitación y la discusión de marcos normativos en materia de protección social.

Sin embargo, la participación en estos foros no necesariamente se ha traducido en una ampliación sustantiva de acuerdos vinculantes, lo que sugiere la existencia de factores políticos, institucionales, estratégicos y financieros que han limitado la profundización de compromisos internacionales.

En conjunto, el mapeo de los tratados y acuerdos vigentes pone de manifiesto un patrón caracterizado por avances puntuales pero una cobertura internacional restringida. Este panorama contribuye a documentar el “vacío institucional” que atraviesa la política mexicana de cooperación en seguridad social, y sienta las bases para examinar en las secciones siguientes las razones que explican por qué, pese a la magnitud de la migración mexicana y la importancia económica de la movilidad laboral, el país ha limitado los mecanismos de portabilidad de derechos.

3.3 México frente a experiencias regionales

El análisis que tomamos como referencia de los mecanismos de portabilidad en materia de seguridad social nos permite visualizar a México dentro de la región caracterizado por una notable heterogeneidad institucional.

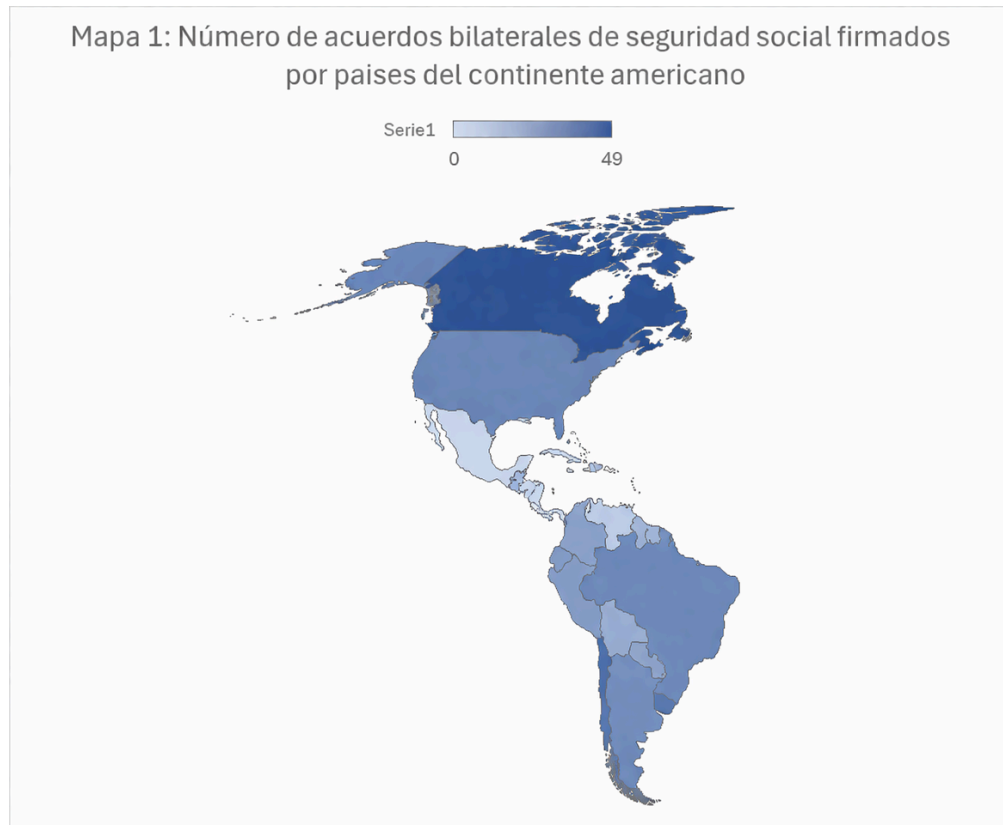
Mientras que diversas regiones y países de América Latina han avanzado en la construcción de esquemas bilaterales y multilaterales que garanticen la portabilidad transfronteriza de derechos sociales, el caso mexicano se distingue por un desarrollo limitado y fragmentado de este tipo de instrumentos.

Como ya lo he mencionado y evidenciado a lo largo de esta investigación esta situación resulta bastante relevante si se considera la magnitud de su diáspora y su histórica inserción en los mercados laborales internacionales.

A partir de las experiencias analizadas, especialmente los casos de Brasil, Panamá y República Dominicana, así como los acuerdos multilaterales en América Latina y el Caribe es posible identificar patrones, estrategias y factores explicativos que contrastan con la trayectoria mexicana.

En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo examinar dichas experiencias regionales en clave comparativa, con el fin de analizar las brechas institucionales de México, así como las oportunidades de aprendizaje en materia de política pública.

Una primera diferencia que podemos observar es el nivel de desarrollo de redes de convenios de seguridad social. Mientras que la mayoría de los países del continente han construido una amplia red de convenios bilaterales y multilaterales que abarcan diversas regiones del mundo, México mantiene una presencia marginal en este ámbito (véase mapa 1).



Nota: Elaboración propia con datos del Observatorio de migrantes de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Recuperado el 10 de marzo de 2026 de: <https://ciss.shinyapps.io/Observatorio/>

Este contraste es particularmente significativo si se considera que la diáspora mexicana es considerablemente mayor que la de cualquier país del continente. Por tanto, la evidencia comparada sugiere que el número de acuerdos no depende de la magnitud de la migración, sino de otros factores.

Tomemos el caso brasileño que de acuerdo con datos de la CISS (2026) ha firmado 15 convenios bilaterales con países de distintos continentes, además de participar en mecanismos multilaterales como el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y el acuerdo del MERCOSUR. Esta combinación de instrumentos le permite garantizar la portabilidad de derechos en distintos niveles y contextos, configurando un modelo de protección social transnacional más robusto.

En contraste, México ha mantenido una estrategia limitada, centrada en un número reducido de acuerdos bilaterales, principalmente con países estratégicos como España y Canadá. La ausencia de participación en mecanismos multilaterales, como el Convenio Multilateral Iberoamericano, muestra una falta de integración en esquemas regionales que podrían ampliar significativamente la cobertura de derechos para su población migrante. Esta situación revela una priorización diferenciada en la agenda de política exterior.

Por otro lado, el caso de Panamá permite observar una estrategia distinta, basada en la construcción de acuerdos interinstitucionales de alcance limitado, pero altamente operativos. A diferencia de Brasil, Panamá ha optado por un enfoque que privilegia la cooperación regional inmediata, particularmente en materia de asistencia médica.

Este modelo demuestra que se puede avanzar en la protección social de sus migrantes mediante instrumentos de bajo costo político y administrativo. En este sentido, la experiencia panameña sugiere que la expansión de mecanismos de seguridad social no necesariamente requiere estructuras complejas, sino decisiones estratégicas adaptadas a las capacidades del Estado.

Asimismo, República Dominicana ofrece un ejemplo intermedio que combina acuerdos bilaterales con la participación en un mecanismo multilateral. Este país ha logrado articular una red de protección social que responde tanto a la magnitud de su diáspora como a la distribución geográfica de sus migrantes.

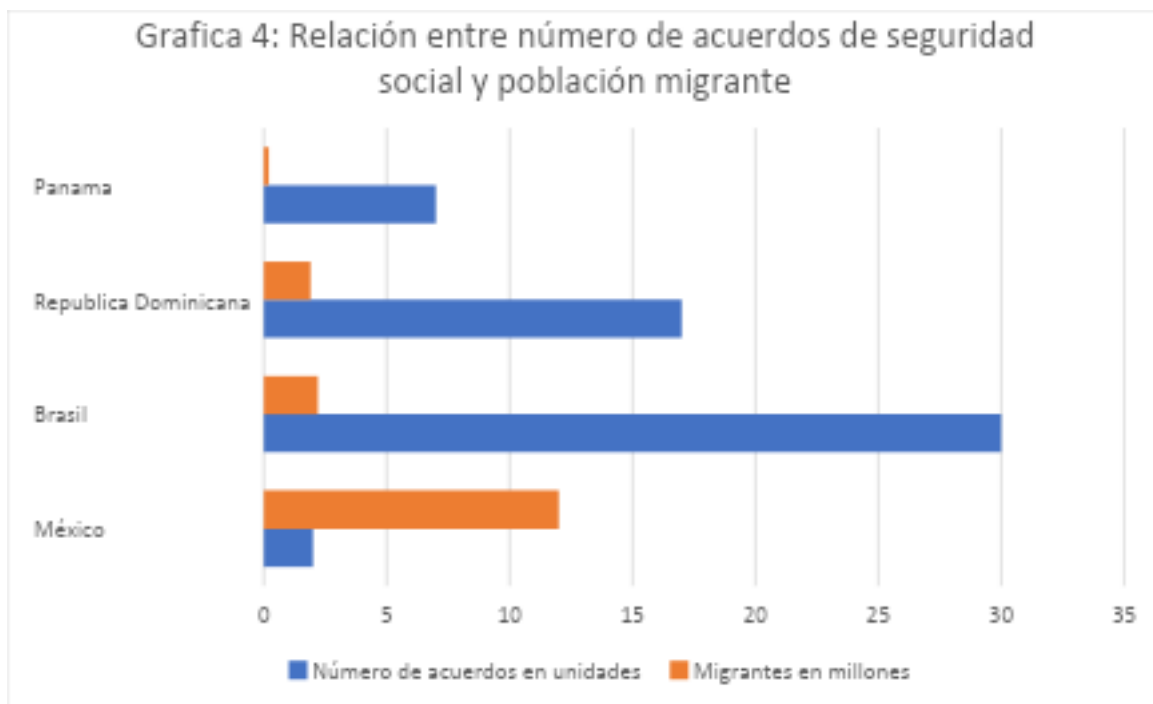
La adhesión al Convenio Multilateral Iberoamericano representa un elemento clave en su estrategia, ya que permite la totalización de períodos de cotización y la portabilidad de derechos en un amplio espacio regional. Este caso muestra la importancia de los acuerdos multilaterales como instrumentos complementarios que potencian los efectos de la cooperación bilateral.

En términos más amplios, los acuerdos multilaterales analizados en la región, como el MERCOSUR, la CARICOM y el Convenio Iberoamericano muestran que, a pesar de la

ausencia de estructuras supranacionales como las de la Unión Europea, es posible avanzar en la construcción de esquemas coordinados de seguridad social.

Estos mecanismos comparten principios comunes como la igualdad de trato, la totalización de períodos y la portabilidad de prestaciones, los cuales constituyen pilares fundamentales para garantizar la continuidad de los derechos sociales en contextos de movilidad internacional.

Frente a este panorama, México aparece como un caso peculiar en la región. Su ausencia en el Convenio Multilateral Iberoamericano es significativa, dado que este instrumento representa una de las principales iniciativas de coordinación en Iberoamérica. La no adhesión de México es relevante, ya que, a pesar de contar con una de las diásporas más grandes de la región, su número de acuerdos es considerablemente bajo (véase gráfica 4).



Nota: Elaboración propia con datos del Observatorio de migrantes de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Recuperado el 10 de marzo de 2026 de: <https://ciss.shinyapps.io/Observatorio/>

Esta disparidad evidencia que la construcción de mecanismos de portabilidad de derechos no depende de flujos migratorios, sino de otros factores. En este sentido, México destaca como un caso de subdesarrollo relativo en materia de cooperación internacional en seguridad social, lo que refuerza el argumento central de esta investigación sobre la falta de una estrategia integral orientada a la protección social de su población migrante.

Una de las principales explicaciones de esta situación radica en la orientación histórica de la política exterior mexicana, la cual ha privilegiado la integración económica y comercial por encima de la cooperación en materia social. Como lo he señalado anteriormente, México cuenta con una de las redes de tratados comerciales más amplias del mundo, lo que evidencia una alta capacidad de negociación internacional. Sin embargo, esta capacidad no se ha traducido en la expansión de acuerdos de seguridad social, lo que revela una asimetría en las prioridades del Estado.

Las experiencias regionales analizadas ofrecen importantes lecciones para el caso mexicano. En primer lugar, demuestran que la expansión de acuerdos de seguridad social es posible incluso en contextos de recursos limitados, siempre que exista voluntad política y una estrategia clara.

En segundo lugar, evidencian la importancia de combinar instrumentos bilaterales y multilaterales para maximizar la cobertura de derechos. Finalmente, subrayan la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y la coordinación intergubernamental como condiciones fundamentales para la cooperación internacional.

En conclusión, el contraste entre México y las experiencias regionales pone de manifiesto una brecha significativa en materia de portabilidad transfronteriza de derechos sociales. Esta brecha no responde únicamente a limitaciones estructurales, sino a decisiones de política pública que han relegado la protección social de los migrantes a un segundo plano.

Este análisis referenciado sienta las bases para explicar con detalle los factores explicativos de la limitada cooperación en materia de seguridad social por parte de México y de propuestas orientadas a fortalecer el panorama.

Capítulo 4: Factores explicativos de la limitada cooperación internacional

A lo largo de esta investigación se han identificado diversos factores que explican la limitada participación de México en la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de seguridad social. El presente capítulo tiene como propósito recapitular dichos factores, sustentarlos con mayor profundidad y aportar nueva evidencia que fortalezca dichas explicaciones.

Para abordar lo anterior, se emplea evidencia cualitativa derivada de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores clave del ámbito institucional, incluyendo funcionarios del IMSS y CISS. A partir de un proceso de codificación temática, se identifican factores estructurales, políticos, administrativos y sociales que, en conjunto, configuran un entorno de baja propensión a la adopción de estos acuerdos.

El argumento central de este capítulo sostiene que la ausencia de acuerdos es un problema multifactorial que genera un desbalance en la política pública de seguridad social internacional.

Debemos de recordar que lejos de responder a limitaciones estrictamente económicas o a la falta de capacidad técnica del Estado mexicano, como lo demuestra su exitosa red de tratados comerciales, la ausencia de una estrategia de cooperación en seguridad social se enfoca a un conjunto de decisiones y omisiones de política pública que han minimizado la portabilidad transfronteriza a un segundo plano.

A partir del análisis de las fuentes documentales y testimoniales, es posible identificar cuatro grandes categorías de factores explicativos que se entrelazan: Factores de política exterior y prioridades estratégicas, factores institucionales y de coordinación gubernamental, factores políticos, ideológicos y fiscales; y factores migratorios y la naturaleza de la diáspora.

El presente capítulo desarrolla cada uno de ellos con el propósito de demostrar lo que se ha estado buscando a lo largo de esta investigación y demostrar la lógica detrás de la aparente

contradicción que representa la política mexicana de portabilidad transfronteriza de derechos sociales.

4.1 Crecimiento económico antes que seguridad social

Una primera línea explicativa nos lleva a la orientación histórica de la política exterior mexicana, la cual ha privilegiado la integración económica y comercial por encima de la cooperación en materia social.

Como se analizó en el capítulo 3, México cuenta con una de las redes de tratados comerciales más amplias del mundo²¹, lo que demuestra una alta capacidad de negociación internacional. Sin embargo, esta capacidad no se ha traducido en la expansión de acuerdos de seguridad social, lo que revela una asimetría en las prioridades del Estado.

Esta visión es compartida por el Mtro. Pedro Kumamoto, secretario general de la CISS, quien sitúa esta asimetría en el marco de una tradición de política exterior que, hasta bien entrado el siglo XXI, no se concebía a sí misma como un liderazgo regional basado en la solidaridad:

Realmente hasta 2018 no habíamos visto un gobierno que pudiera estar interesado desde finales de los setenta, ochentas, por la construcción de un México en el mundo desde una perspectiva de liderazgo regional en torno a temas internacionales basado en solidaridad, basado en un impulso de los pueblos y del espíritu latinoamericanista. Lo que veíamos más bien era una búsqueda de posicionamiento de un México de primer mundo, de una construcción de ser un destino seguro para las inversiones, un sitio atractivo para el turismo, una manufactura barata de trabajadoras y trabajadores, pero no buscaba ser un líder regional que construyera derechos para su país y para los otros países. (Pedro Kumamoto, comunicación personal, 2026).

²¹ 14 tratados de Libre Comercio con 52 países, 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones y 9 acuerdos de alcance limitado

Esta caracterización es relevante porque sitúa la ausencia de acuerdos de seguridad social como parte de un modelo de inserción internacional que priorizaba los flujos de capital, mercancías e inversión por encima de la protección de las personas en movimiento. La agenda comercial era vista como estratégica, mientras que la protección social de los migrantes quedaba relegada a un lugar periférico.

Un funcionario de la CISS complementa esta visión al señalar que la propia lógica de los acuerdos multilaterales en la región ha estado asociada a procesos de integración económica más amplios, donde la seguridad social se concibe como un mecanismo que coadyuva a la libre circulación de factores productivos:

En el CARICOM lo que se hacía es que se garantizaba la libertad de movimiento, de dinero, de las personas, de las mercancías. Entonces se veía como un elemento necesario para eso. Y ahí está esa distinción también del hecho del MERCOSUR o del Sistema Andino. Se ven como soluciones a un problema más amplio (funcionario CISS, comunicación personal, 2026).

En este contexto, la ausencia de una estrategia de integración regional por parte de México, más allá de los acuerdos comerciales, ha limitado la emergencia de una agenda de coordinación social que requiriera, como en el Cono Sur o el Caribe, la construcción de mecanismos de portabilidad de derechos.

4.2 Fragmentación institucional

Un segundo conjunto de factores explicativos se refiere a las dinámicas internas del Estado mexicano, particularmente la fragmentación institucional y la falta de coordinación entre las dependencias responsables.

La seguridad social en México es un sistema fragmentado que incluye al IMSS, el ISSSTE, los sistemas estatales (como el ISSEMYM), los sistemas de empresas paraestatales (PEMEX, CFE) y los sistemas de universidades públicas. Esta fragmentación, como señala

Pedro Kumamoto, constituye un obstáculo estructural para la negociación de acuerdos internacionales:

México primero su sistema de seguridad social está sumamente fragmentado entre sistemas subnacionales en los que podemos encontrar las juntas de pensiones, el ISSSTE, los estados, las universidades públicas tienen sus propios sistemas, bueno hasta sistemas de agua y alcantarillado municipales tienen sus propios sistemas de pensiones y los sistemas de pensiones nacionales también presentan sus propios retos. Entonces al tener un sistema de seguridad social tan fragmentado, la pregunta es: si yo construyo un sistema de reciprocidad de seguridad social, ¿con quién lo hago? ¿Cuáles son los seguros que voy a reconocer? ¿Cuáles son las cotizaciones y cuáles van a ser los mecanismos prácticos para que los países puedan sentir que existe reciprocidad? (Pedro Kumamoto, comunicación personal, 2026).

Esta fragmentación no solo dificulta la definición de una contraparte única para las negociaciones internacionales, sino que también genera dificultades dentro del país que desincentivan la coordinación.

Un funcionario de la CISS añade una capa adicional al señalar que, más allá de la fragmentación institucional, México carece de un registro único de personas que permita rastrear trayectorias laborales entre diferentes subsistemas, lo que dificultaría aún más la coordinación internacional²²:

No tenemos ni siquiera manera de cómo seguir una misma persona en diferentes estados de la república, ahora ¿cómo se sigue una persona en diferentes países? Puede ser una cuestión también tecnológica, o sea, no tenemos un registro único de personas, porque el IMSS te identifica con el número de seguridad social que tiene el IMSS, por ejemplo, ya existe la portabilidad entre IMSS e ISSSTE, pero por

²² Es decir, la informalidad de la movilidad o la ausencia de una seguridad social universal para el registro de la PEA.

ejemplo no existe lo mismo en el ISSEMYM. Entonces no es como que en México estamos acostumbrados (funcionario CISS, comunicación personal, 2026).

Como podemos notar la alta fragmentación dentro de las instituciones del país es un obstáculo no solo para generar acuerdos bilaterales con otros países, sino también para generar portabilidad de derechos sociales en territorio nacional.

En esta situación es pertinente citar el caso de Surinam descrito en el capítulo dos, ya que, al ser excluido del acuerdo de seguridad social de la CARICOM, derivado de la falta de un sistema de seguridad social comparable, constata cómo la ausencia de homologación institucional es un obstáculo para la cooperación internacional en esta materia.

De manera análoga, el caso mexicano presenta una problemática similar, aunque en un contexto distinto. En México no solo existe una limitada homologación con sistemas de seguridad social de otros países, lo que dificulta la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales, sino que esta falta de armonización se produce al interior del propio territorio nacional como lo muestran los funcionarios.

En este sentido, así como la exclusión de Surinam dentro de la CARICOM responde a la imposibilidad de equiparar su sistema con los estándares regionales, en México la ausencia de homologación interna limita no solo su capacidad de integración internacional, sino también la portabilidad y universalidad efectiva de los derechos sociales dentro del país.

A esta fragmentación horizontal entre sistemas se suma una inestabilidad organizacional en el área responsable de la vinculación internacional dentro del IMSS. Como se describió en el capítulo 3, la Coordinación Técnica de Vinculación Internacional ha cambiado de adscripción en múltiples ocasiones, lo que ha implicado reasignaciones de personal y modificaciones en las prioridades institucionales. Un funcionario del IMSS en comunicación personal reconoce este tipo de modificaciones, sin embargo, menciona que no han sido bastante a lo largo de su historia:

Estuvo adscrita cuando yo estuve ahí como coordinador a la dirección de Planeación Estratégica Institucional. Después se modificó esa dirección, se cambió de nombre, ahora es la dirección de Operación y Evaluación. [...]. O sea, a lo mejor por eso también has visto muchos cambios, pero han sido dos cambios y antes estuvo en la oficina directamente de la oficina del director general (funcionario IMSS, comunicación personal, 2026).

Esta trayectoria institucional no lineal nos muestra que la dimensión internacional de la seguridad social no ha tenido una adscripción estable dentro de la estructura del IMSS, lo que limita la capacidad de acumular experiencia técnica y de mantener una estrategia de largo plazo.

Lo anterior demuestra que ninguna administración, independientemente de su orientación ideológica, ha incorporado el tema de la seguridad social en su agenda de política exterior²³ y económica, es decir, no se ha creado un proyecto a largo plazo en la materia que pueda prevalecer a través de los sexenios presidenciales.

4.3 Costos financieros y político - electorales

En el centro se encuentra la reforma del sistema de pensiones de 1997, que transformó el esquema de reparto en uno de capitalización individual (Afores). Esta reforma introdujo una figura que se convertiría en el principal argumento para frenar nuevos convenios: la pensión mínima garantizada.

Hay que recordar, que tal y como se explicó en el capítulo 2, los convenios de seguridad social se rigen bajo el principio de *pro rata temporis*.²⁴ Desde un punto de vista formal, esta disposición podría sugerir que la cuestión de quién asume el costo presupuestal es homogénea entre países.

²³ En particular, en los procesos de negociación y renegociación de tratados comerciales, estos elementos han sido excluidos, a pesar de su relevancia para la protección de los trabajadores en contextos transnacionales.

²⁴ Cada Estado asume la responsabilidad financiera de las prestaciones derivadas de los periodos de cotización generados en su propio territorio.

Sin embargo, si analizamos con detenimiento dicha homogeneidad es únicamente aparente. En realidad, la carga fiscal efectiva derivada de estos convenios depende de la estructura institucional, el diseño financiero y el grado de intervención estatal en cada sistema de seguridad social.

En el caso de México, aunque el sistema de pensiones combina elementos contributivos con esquemas de capitalización individual, el Estado mantiene un papel relevante a través de mecanismos como la pensión mínima garantizada.

Esto implica que, aun cuando las pensiones derivadas de convenios internacionales se calculan proporcionalmente a las cotizaciones realizadas en el país, existe la posibilidad de que el Estado deba complementar ingresos en aquellos casos en que los montos resulten insuficientes. El funcionario del IMSS explica con claridad el razonamiento que, desde la Secretaría de Hacienda, se utilizó para oponerse a la firma de nuevos acuerdos:

Lo que [se mencionó] es que cuando se totalicen los periodos, es decir, alguien pueda sumar lo que cotizó en cualquier país, y eso hace que complete las 1,500 semanas de cotización que se pedían entonces. Es decir, que haya trabajado en México, que haya aportado en México 100 semanas y 1,400 en Guatemala, entonces esa persona puede demandar al Estado mexicano para decir: 'bueno, yo ya tengo mis 1,500 y tu firmaste un convenio que hace que valgan mis semanas de cotización en otro país, y con eso ya completé las 1,500, y aquí no tengo dinero en México'. Entonces ahora esta obligación es cubrir y garantizar una pensión mínima garantizada. Ese fue el argumento (funcionario IMSS, comunicación personal, 2026).

Este argumento, aunque técnicamente discutible, como el propio entrevistado señala, es posible excluir expresamente este tipo de prestaciones (pensión mínima garantizada), en los convenios, es decir, se puede especificar en el contrato las condiciones y las razones por las cuales no aplica, sin embargo, esta razón ha operado como un veto efectivo desde la

Secretaría de Hacienda²⁵. El funcionario de la CISS confirma esta lectura y sitúa el poder de veto de Hacienda en el centro del problema:

Yo creo que habría que revisar, pero desde los ochenta la dinámica política en México le ha dado muchísimo poder a Hacienda. O sea, Hacienda tiene poder de veto. Y si esto se puede, esto no se puede. Lo que yo platicaba [...] y lo es que escuchamos es eso, que es Hacienda el que no quiere y es Hacienda el que no sabe el costo financiero, de cuánto va a implicar, o sea, qué vamos a asumir, qué vamos a financiar, cómo se va a hacer (funcionario CISS, comunicación personal, 2026).

La fuerza de este veto se evidencia en un dato cronológico que ambos entrevistados destacan: los dos únicos convenios bilaterales que México tiene vigentes (con España y Canadá) se firmaron antes de la reforma de 1997. El funcionario de la CISS lo plantea como un indicador clave:

Es muy indicativo el hecho de que los dos convenios que tiene México, que son el de Canadá y España, se aprobaron antes de la aprobación de la ley del 95 de pensiones. [...] En el 93 y el 94 creo que es España y Canadá, y de ahí para allá no han hecho nada más (funcionario CISS, comunicación personal, 2026).

Este patrón sugiere que la reforma de 1997 no sólo transformó el sistema pensionario interno, sino que también cerró la ventana de oportunidad para la expansión internacional. El nuevo diseño, basado en cuentas individuales²⁶, generó una lógica de propiedad sobre los recursos que dificulta la portabilidad. El funcionario de la CISS explica esta dimensión:

Como en México es un esquema de capitalización individual, o sea, el dinero que está ahí en la cuenta es tuyo. Pero en los países en los que no hay capitalización individual, sino que es un fondo de capitalización colectiva, el dinero no tiene dueño. O sea, el dinero está en el fondo. Entonces ahí también la lógica es muy

²⁵ Es decir, el poder de la SHCP dentro de la esfera política y el tema financiero que le preocupa tanto a la secretaria.

²⁶ Hay que recordar que desde la década de los 90's en el mundo se incentivó el sistema de cuentas individuales derivado del cambio demográfico.

distinta. O sea, uno es de lo que vas a asumir financieramente, otro es de... Pues justamente de cómo la... O sea, porque incluso es un tema de propiedad, ¿no? O sea, aquí en el sistema AFORE somos los dueños de nuestros recursos. En un sistema de capitalización colectiva no somos dueños (funcionario CISS, comunicación personal, 2026).

Esta diferencia en la estructura de propiedad de los recursos implica que las transferencias entre sistemas no son equivalentes ni sencillas. Mientras en sistemas de reparto los acuerdos implican compromisos financieros entre Estados, en el sistema mexicano la portabilidad afectaría directamente los recursos depositados en cuentas individuales, lo que ha generado resistencias adicionales.

Esta información es relevante, ya que, más allá del argumento fiscal formal, existe una percepción interna de que los convenios generarían un desequilibrio financiero al permitir que cotizantes de altos ingresos que aportan mucho y demandan poco pudieran trasladar sus contribuciones a otros países, reduciendo los recursos del sistema mexicano. Esta percepción, aunque no sustentada en análisis actuariales, opera como un freno efectivo.

El fracaso del intento de convenio con Estados Unidos en 2009 muestra la complejidad de estos factores. El funcionario del IMSS apunta una explicación que remite a los intereses económicos del lado estadounidense, vinculados a los fondos no reclamados por trabajadores migrantes mexicanos:

El Convenio con Estados Unidos sí, más bien Estados Unidos no ha querido firmarlo. Y tiene un sentido económico, me parece. Porque existen muchas personas que registraron cuentas de seguridad social en Estados Unidos, migrantes que ingresaron de manera irregular [...] hay un monto estimado, como dice Emilio Rabassa, que hizo una investigación de cuánto se estimaba que estaban en esos fondos y que no se habían reclamado a la fecha. Es una cantidad que está ahorita, son unos 11 millones de dólares. [...] Firmar un convenio implica el riesgo de que

partes de los fondos sí se transfieran a las cuentas reales a México (funcionario IMSS, comunicación personal, 2026).

Pedro Kumamoto, por su parte, añade una dimensión político-electoral a este fracaso, señalando que los acuerdos requieren no sólo negociación técnica sino también respaldo político en los congresos:

Aunque pueden existir buenas razones económicas y de equilibrios, pues la realidad es que la política electoral va a ser fundamental en esto. ¿Por qué? Porque generalmente tienen que pasar por los senadores de la república. Entonces este tipo de acuerdos que son como tratados pues necesitan tener algún tipo de responsabilidad y de respaldo por parte de los actores políticos electorales, porque ya no es solamente un funcionario que haga los cálculos y que demuestre actuarialmente que tiene sentido. Si no se tiene una agenda pública que sea consecuente con ello también, pues se puede echar para atrás por los actores políticos electorales (Pedro Kumamoto, comunicación personal, 2026).}

Este señalamiento es importante, ya que permite comprender por qué la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de seguridad social no solo implica complejidad técnica, sino también altos costos políticos.

En efecto, además de requerir respaldo legislativo, estos instrumentos demandan esquemas de financiamiento sostenibles para las partes involucradas, lo cual supone negociaciones delicadas sobre distribución de cargas, riesgos actuariales y compromisos fiscales de largo plazo.

En este contexto, una explicación de la limitada expansión de estos instrumentos en México radica en la priorización de mecanismos alternativos de atención a su población en el exterior. Como se ha señalado en el capítulo 3, el Estado mexicano ha desarrollado diversas vías²⁷ orientadas a brindar ciertos niveles de protección social fuera del territorio nacional.

²⁷ Acciones unilaterales, convenios de alcance específico y programas institucionales

Sin embargo, esta diversificación de instrumentos, aunque funcional en el corto plazo, ha podido reducir los incentivos para impulsar la negociación de acuerdos formales de seguridad social, los cuales requieren mayores niveles de coordinación política, jurídica y administrativa, así como la aprobación de actores legislativos.

En consecuencia, la estrategia mexicana parece haber privilegiado soluciones parciales y adaptativas sobre esquemas integrales de portabilidad de derechos, lo que contribuye a explicar el rezago en la consolidación de una red más amplia de convenios internacionales en la materia.

4.4 Prioridades en materia de política pública

Un último conjunto de factores explicativos se refiere a las características específicas de la migración mexicana y su impacto en las prioridades de política pública. Pedro Kumamoto, señala que la concentración de la diáspora mexicana en Estados Unidos ha generado una suerte de polarización de los esfuerzos, descuidando otros destinos migratorios:

En buena medida hemos sido un país expulsor de población hacia los Estados Unidos, entonces nuestro interés mayor o digamos como país el interés mayor que puede llegar a existir es en ganar un acuerdo o generar un acuerdo a donde yo sea expulsado. Al no tener necesariamente una gran población que tenga como destino, vamos a decirlo, Belice, pues a lo mejor, aunque había sentido geográficamente no hace necesariamente sentido en los temas demográficos, migratorios y poblacionales (Pedro Kumamoto, comunicación personal, 2026).

Esta concentración de la migración mexicana en un solo país, que además no ha ratificado el convenio, ha tenido un efecto paradójico: en lugar de impulsar la negociación con ese destino prioritario, ha paralizado la expansión hacia otros destinos. El funcionario del IMSS reconoce esta paradoja:

El mercado migratorio, más bien la dinámica de la masa laboral se concentra en Estados Unidos. Es un país que tenemos un mercado atractor de mano de obra y la

enorme mayoría de migrantes van a Estados Unidos. Entonces a México lo que más le interesaría o más le convendría es proteger a las personas mexicanas que están en Estados Unidos. Y eso lo tenemos un poco cerrado. Es por Estados Unidos que está un poco cerrado. Entonces también eso como que, no sé, siento que eso puede ser que haya ralentizado el interés de México de firmar estos convenios (funcionario IMSS, comunicación personal, 2026).

A esta concentración geográfica se suma otra característica estructural, una parte significativa de la migración mexicana hacia Estados Unidos ha sido históricamente de carácter irregular. Esta condición limita la efectividad potencial de cualquier acuerdo, pues los trabajadores en situación migratoria irregular difícilmente pueden acceder a los beneficios de la seguridad social, incluso si existieran mecanismos de coordinación. El funcionario de la CISS señala esta limitación:

El gran problema, por ejemplo, con los mexicanos y la diáspora, pues es que muchos de los inmigrantes de la migración mexicana, yo creo, es irregular. Entonces mientras no se regulariza su situación en Estados Unidos, que es la primera fuente de destino, pues no importa que tengas un acuerdo multilateral o bilateral o lo que sea, porque ellos contribuyen. O sea, cualquier persona que llegue a trabajar a Estados Unidos, salvo que por sí están así en números negros, o sea que no se vean, la mayoría sí tienen un número de seguridad social. Lo que pasa es que no es un número de seguridad social. En realidad, sí están haciendo contribuciones. Cuando les pagan, les están haciendo descuentos y todo eso. La cosa es que no se están beneficiando. Pero como no son personas formales o como la residencia, pues no pueden beneficiarse de eso. Entonces el tema, pues es que ese que es nuestro principal problema, pues no ayuda a solucionarlo (funcionario CISS, comunicación personal, 2026).

Este punto es importante, porque muestra que, incluso si México lograra suscribir acuerdos con su principal destino migratorio, una parte importante de su diáspora quedaría excluida

por su situación migratoria. Ello no resta importancia a los acuerdos, pero sí ayuda a explicar por qué el impulso político puede ser menor.

Finalmente, la ausencia de presión social organizada de las poblaciones migrantes es un factor que desincentiva la acción estatal. Pedro Kumamoto lo plantea con claridad:

No se ha visto necesariamente que las poblaciones migrantes lo están exigiendo²⁸, [...] Cuando no tienes a personas presionando por una agenda pública, pues entonces los incentivos para el tomador de decisiones son nulos salvo que haya una convicción muy grande al respecto de esa temática. También hay que pensar que en buena parte de esas poblaciones migrantes las que nos presionarían a nosotros están en Estados Unidos y son los mexicanos en el extranjero, pero quienes están aquí en buena medida lo hacen de manera irregular, y por ello y ellas probablemente no consideran que podrían acceder a la seguridad social y por tanto pues no lo ven como parte de los derechos (Pedro Kumamoto comunicación personal, 2026).

Los factores expuestos no son aislados, sino que se articulan en un entramado que refuerza el *status quo*. El veto de Hacienda, la fragmentación institucional, la concentración de la migración en Estados Unidos y la ausencia de presión social convergen para generar un escenario de baja propensión a la firma de nuevos acuerdos.

Un elemento que emerge con fuerza del análisis es la centralidad de la economía política: no se trata de una imposibilidad técnica, sino de la existencia de actores con capacidad de

²⁸ Si bien en algunas comunidades migrantes existen dinámicas de desorganización o participación irregular, como lo señala el funcionario, también es posible identificar procesos sólidos de articulación colectiva. Diversas organizaciones han impulsado una mayor representación política, tanto mediante estrategias de cabildeo en los congresos como a través de la interposición de recursos jurídicos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si bien algunos de estos han sido admitidos y otros no, ello sugiere que la inclusión de las demandas migrantes no depende exclusivamente de limitaciones organizativas, sino que responde, en gran medida, a la existencia o ausencia de voluntad política. Un claro ejemplo es Fuerza Migrante, la cual es una organización que ha funcionado como cabildera transnacional de los congresos y como una “plataforma binacional de coordinación y fortalecimiento comunitario, integrada por [...] latinos que viven en el exterior, así como por sus familias y comunidades de origen en México” (Fuerza Migrante, 2026, par. 1). Fuerza Migrante es una plataforma que integra organizaciones (Ejemplo: Casa Puebla, Migrantes Unidos en Caravana, Pulso Nueva York, Mujeres Extraordinarias, etc.), ayuntamientos (Ejemplo: Municipio de San Andrés Cholula o Municipio de Cuauhtémoc) e instituciones educativas (Ejemplo: UNAM, Ibero Puebla o Arkansas State University).

veto que perciben que sus intereses se verían afectados por la expansión de acuerdos. El funcionario de la CISS sintetiza esta visión:

Para mí tendría que ser de economía política. O sea, no es solamente un actor político. No es que haya un partido político ultranacionalista que esté en contra de la migración. Sino que hay razones económicas. Intereses económicos. Actores económicos y políticos. Para apuntar, para retar u obstaculizar. ¿Quién es? ¿Por qué? Eso no lo sé (funcionario CISS, comunicación personal, 2026).

La dificultad para identificar con precisión a los actores y sus intereses refleja, en sí misma, una característica del problema: no existe una oposición abierta y pública, sino resistencias silenciosas que operan en el ámbito de las decisiones técnicas y presupuestales. El propio funcionario del IMSS reconoce que el argumento de Hacienda, aunque técnicamente superable, se ha convertido en un obstáculo mítico:

Eso en realidad tiene soluciones, o sea, en los convenios se ponen estas restricciones donde dicen que eso no aplica, o lo que sea. En realidad, eso no era el obstáculo. Pero bueno, eso es lo que se ha quedado, así como míticamente el argumento para no aceptar, firmar convenios de seguridad social. Ese es el estatus en el que estamos (funcionario del IMSS, comunicación personal, 2026).

El análisis de los factores explicativos de la limitada cooperación internacional de México en seguridad social permite observar varias conclusiones. En primer lugar, el problema no es de carácter técnico: México cuenta con capacidad institucional y experiencia negociadora para suscribir acuerdos internacionales, como lo demuestra su amplia red de tratados comerciales.

En segundo lugar, el problema no es estrictamente económico: el argumento fiscal que abrazó Hacienda después de la reforma de 1997 es técnicamente subsanable, como lo demuestra la práctica internacional.

La explicación recae, más bien, en un conjunto de factores institucionales y políticos: la fragmentación del sistema de seguridad social mexicano, la inestabilidad organizacional del área responsable, el poder de veto de la Secretaría de Hacienda, la concentración de la migración en un país con el que no se ha logrado un acuerdo y la ausencia de presión social organizada. Estos factores se retroalimentan y han generado una inercia que mantiene a México en una posición de rezago regional.

Las experiencias comparadas de Brasil, Panamá y República Dominicana, analizadas en el capítulo 2 muestran que estos obstáculos pueden ser sorteados cuando existe voluntad política y una estrategia clara.

Brasil, a pesar de tener un sistema de seguridad social complejo y una diáspora menor, ha construido una amplia red de acuerdos. Panamá ha optado por acuerdos interinstitucionales de bajo costo político que no requieren ratificación en el congreso. República Dominicana ha combinado acuerdos bilaterales con la adhesión a un mecanismo multilateral.

Estas experiencias ofrecen lecciones para México. La primera es que la expansión de acuerdos no requiere necesariamente de grandes recursos, sino de decisiones estratégicas y de la voluntad de utilizar los espacios institucionales existentes.

La segunda es que los acuerdos interinstitucionales pueden ser una vía alternativa para avanzar en materia de portabilidad de derechos, como lo ha hecho Panamá. La tercera es que la participación en mecanismos multilaterales, como el Convenio Multilateral Iberoamericano, puede complementar y potenciar los acuerdos bilaterales.

En suma, el rezago de México en materia de cooperación internacional en seguridad social no responde a un problema estructural, sino a un conjunto de decisiones y omisiones de política pública que pueden ser revisadas y modificadas.

La identificación de los factores explicativos constituye, por tanto, el primer paso para diseñar estrategias que permitan superarlos y avanzar hacia una protección social más integral para las personas migrantes mexicanas y extranjeras.

Conclusiones

La presente investigación tuvo como objetivo analizar la política pública mexicana en materia de seguridad social para personas migrantes en el marco de la cooperación internacional, tomando como referencia las experiencias de Brasil, Panamá y República Dominicana.

A partir de un enfoque cualitativo y comparado, se logró demostrar que la limitada participación de México en acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social no responde principalmente a restricciones técnicas o económicas, sino a factores institucionales, políticos y de diseño de política pública.

En primer lugar, se confirma la hipótesis central del estudio: el rezago mexicano en la internacionalización de la seguridad social es producto de decisiones institucionales y políticas, más que de una incapacidad estructural.

En este sentido, destaca el papel de la Secretaría de Hacienda como un actor clave que ha operado como veto en la expansión de estos acuerdos. Su visión predominante concibe la seguridad social desde una lógica de contención del gasto, asociado a la población migrante con un perfil de “trabajador asistido” más que como un sujeto productivo generador de contribuciones. Esta interpretación limita la posibilidad de construir esquemas de portabilidad de derechos bajo una lógica de corresponsabilidad y beneficio mutuo entre Estados.

En segundo lugar, la investigación demostró que la falta de infraestructura institucional y administrativa en los lugares de origen y residencia de las personas migrantes constituye un obstáculo relevante.

La débil capacidad de articulación entre instituciones, la fragmentación del sistema de seguridad social mexicano y la ausencia de mecanismos operativos claros dificultan la implementación de acuerdos internacionales, incluso cuando existen condiciones favorables para su negociación.

En tercer lugar, el análisis referenciado permitió demostrar que México sí cuenta con referentes viables para avanzar en esta agenda. Los casos de Brasil, Panamá y República Dominicana evidencian que la firma de acuerdos no depende exclusivamente del tamaño de la diáspora, sino de factores como la voluntad política, la estrategia diplomática, la coordinación interinstitucional y la definición de prioridades en política pública.

En este sentido, la investigación cumple con su objetivo de generar aprendizaje a partir de experiencias internacionales, mostrando que existen rutas posibles para fortalecer la protección social transnacional.

Asimismo, se identificó una asimetría estructural en la política exterior mexicana, donde se priorizan los acuerdos económicos y comerciales sobre los instrumentos de protección social. Esta contradicción resulta particularmente relevante en un país con una de las diásporas más grandes del mundo, ya que implica una desconexión entre la magnitud del fenómeno migratorio y la respuesta institucional del Estado.

Otro hallazgo relevante es la falta de claridad normativa y conceptual en torno a las poblaciones migrantes, particularmente en la distinción entre mexicanos en el exterior y extranjeros en territorio nacional.

Esta ambigüedad genera vacíos en la protección social, ya que no existe una estrategia integral que articule ambos fenómenos bajo un enfoque de derechos. Como resultado, tanto migrantes mexicanos como extranjeros en México enfrentan esquemas incompletos de seguridad social.

Desde una perspectiva más amplia, la investigación demuestra que el modelo tradicional de seguridad social, anclado en el Estado-nación, resulta insuficiente frente a las dinámicas contemporáneas de movilidad humana.

La ausencia de mecanismos de portabilidad transfronteriza de derechos no solo limita el acceso a prestaciones, sino que reproduce condiciones de vulnerabilidad e inequidad para las personas migrantes.

A partir de los hallazgos obtenidos, propongo como línea de investigación futura; Analizar el impacto fiscal real de los acuerdos bilaterales de seguridad social en México, para contrastar las percepciones restrictivas con evidencia empírica.

En suma, esta investigación no solo explica las causas del rezago mexicano, sino que también abre el debate para repensar la seguridad social desde una realidad migratoria, colocando en el centro a las personas migrantes como sujetos de derechos y no como excepciones del sistema.

Referencias

Asociación Internacional de Seguridad Social. (2024). *Acuerdos internacionales de seguridad social en Asia y el Pacífico*.

[https://www.issa.int/es/analysis/international-social-security-agreements-asia-pacific#:~:text=Chart%20graphic.&text=En%20el%20plano%20mundial%2C%20los.\(v%C3%A9ase%20el%20gr%C3%A1fico%202\).&text=o%20ambas%20partes\)-,Fuente:%20AISS%2C%20e n%20prensa.,Butcher%20y%20Erdos%2C%201988](https://www.issa.int/es/analysis/international-social-security-agreements-asia-pacific#:~:text=Chart%20graphic.&text=En%20el%20plano%20mundial%2C%20los.(v%C3%A9ase%20el%20gr%C3%A1fico%202).&text=o%20ambas%20partes)-,Fuente:%20AISS%2C%20e n%20prensa.,Butcher%20y%20Erdos%2C%201988)).

Asociación Internacional de Seguridad Social. (2025). *Acuerdos internacionales de seguridad social*. <https://www.issa.int/es/databases/international-agreements>

Asociación Internacional de Seguridad Social. (2024). *Acuerdos internacionales de seguridad social en Europa*.

<https://www.issa.int/es/analysis/international-social-security-agreements-europe>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). *Migración Internacional: Países Emisores, Receptores y sus impactos*.

<https://blogs.iadb.org/migracion/es/paises-receptores-de-migrantes-y-con-mayor-flujo-migratorio/>

Banco Mundial (2025). Datos consultados a través del Portal de Datos sobre Migración el 23 de febrero de 2026.

https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=remit_paid&t=2024

BDO México. (2023). *Convenios internacionales de seguridad social*.

<https://www.bdomexico.com/es-mx/publicaciones/infografias/convenios-internacionales-de-seguridad-social>

Biacchi, E., Cartawinter, A. Y Buttendorff A. (2018) Supranacionalidad Y Derechos Fundamentales: *Efectividad Del Derecho Derivado En La Comunidad Andina Y En El Sistema De Integración Centroamericano*. Estudios constitucionales [online] vol.16, n.1

pp.99-128. Disponible en:

<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002018000100099&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-5200. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000100099>.

Canto, M. (2020). *El sueño del ángel, veinte años de política social en la Ciudad de México*. Universidad Autónoma Metropolitana.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social. (2025). *Observatorio CISS*. Recuperado el 1 de octubre de 2025 de <https://ciss.shinyapps.io/Observatorio/>

Conferencia Interamericana de Seguridad Social y Organización de los Estados Americanos. (2015). *Análisis de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social en materia de pensiones*.

Contador, P., & Monjes, P. (2021). *El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en Chile*. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, [pp. 110 - 113].

Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo. (2024). *Normas de la UE sobre coordinación de los sistemas de seguridad social*.

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/rules-social-security-systems/#social%20security>

Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y Canadá sobre seguridad social [Convenio]. 27 de abril de 1995 (México–Canadá).

Convenio de seguridad social entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España [Convenio]. 25 de abril de 1994 (México–España).

Gobierno de Argentina. (2026). *Autónomo*. Recuperado el 5 de marzo de 2026 de <https://www.argentina.gob.ar/economia/inclusion-financiera/como-registrar-tu-emprendimiento/autonomo>

- Holzmann, R. (2018). *La portabilidad de las prestaciones sociales a través de las fronteras*. IZA World of Labor 2018: 452 Doi: 10.15185/izawol.452
- Holzmann, R., Koettl, J., & Chernetsky, T. (2005). *Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices*. World Bank.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2026). *Manual de organización de la Dirección de Planeación para la Transformación Institucional (H000-002-001)*.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2024). *Manual de organización de la Dirección de Operación y Evaluación (G000-002-001)*.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2022). *Manual de organización del Instituto Mexicano del Seguro Social (0500-002-001)*.
- Levitt P., Viterna J., Mueller A. y Lloyd C. (2017) *Transnational social protection: setting the agenda*. Oxford Development Studies, vol. 1, no 45, 2016, p. 2-19. DOI: 10.1080/13600818.2016.1239702
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (s/f). *Estado de situación*. Recuperado el 25 de noviembre de 2025 en: <https://oiss.org/convenio-multilateral/estado-de-situacion/>
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (s/f). *Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*.
- Organización Internacional para las Migraciones. (s/f). *Definición de la OIM del término "migrante"*. Ginebra, Suiza.
<https://www.iom.int/es/definicion-de-la-oim-del-termino-migrante>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2025). *¿Qué es una política migratoria?* Ginebra, Suiza.

<https://emm.iom.int/es/handbooks/elaboracion-de-politicas-migratorias/que-es-una-politica-migratoria>

Organización de Naciones Unidas. (s./f.). *El ACNUDH y el derecho a la seguridad social*. Ginebra. Recuperado el 20 de octubre de 2025 de:

<https://www.ohchr.org/es/social-security#:~:text=La%20seguridad%20social%20es%20un,y%20promover%20la%20inclusi%C3%B3n%20social>.

Organización de Naciones Unidas. (2016). *ONU cifra en 244 millones los migrantes que viven fuera de su país*. <https://www.un.org/es/desa/international-migrants>

Osorno, R. y Li Ng, J. (2023, agosto). *La diáspora mexicana en Canadá: hacia la otra frontera*. Foreign Affairs Latinoamérica.

Mangarelli, C. (2021). *Desafíos de la Seguridad Social y de la Protección Social presente y futuro*. *Revista de la Facultad de Derecho*. N. 52.

McAuliffe, M. y L.A. Oucho (eds.). (2024). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra.

Mendizábal, G., & Kurczyn, P. (2017). *Apuntes sobre el derecho internacional de la seguridad social y su relación con América Latina*. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 25, 37–70.

Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling social security: A survey of pensions and health care reforms in Latin America*. Oxford University Press.

Ministério da Previdência Social. (2025, julio 10). *Acuerdos internacionales de previdência social*. Gobierno de Brasil.

Palma, E. y Ángeles, J. (2009). *Migración y políticas públicas: una aproximación al Estado de México*. En: *Migración democracia y desarrollo: La experiencia mexicana* (p.103-121). IEEM <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r29114.pdf>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2004). *Reglamento (CE) n.º 883/2004*, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. Diario Oficial de la Unión Europea, L 166, 30 de abril de 2004.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2009). *Reglamento (CE) n.º 987/2009*, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. Diario Oficial de la Unión Europea, L 284, 30 de octubre de 2009.

Piffer, C. y Cruz, P. M. (2021). *El derecho transnacional y la consolidación de un pluralismo jurídico transnacional*. *Jurídicas*, 18(2), 13-25.
<https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.2.2> Recibido el 3 de septiembre de 2020 Aprobado el 15 de marzo de 2021

Rendón, M. (2024). *Estrategias Del Gobierno Mexicano Para Otorgar Visas Por Razones Humanitarias A Migrantes Haitianos: Un Análisis De Alcances Y Desafíos*. UAM Xochimilco

Rodríguez, E. Cobo, S. (2017). *Los canadienses en México. Inmigración y movilidad internacional*. *Migr. Inter* [online]. vol.9, n.1, pp.9-42.

Schwarzer, H. (2013). *Social security and pension reform in Brazil*. *International Social Security Review*.

Secretaría de Economía. (2025). *Comercio Exterior, Países con Tratados y Acuerdos firmados con México*. Recuperado el 12 de octubre de 2025 de:
<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>

Banda, T. (2026, febrero 6). *Convenios bilaterales e internacionales de seguridad social: guía práctica*. Unión Europea.

UN DESA. (2026). *Data accessed via the Migration Data Portal* on 02 de febrero de 2026.

https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_origin&t=2024

UN DESA. (2025). *Data accessed via the Migration Data Portal* on 12 de octubre de 2025.

https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_origin&t=2024

Unión Europea. (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Anexos

Entrevista con Pedro Kumamoto – Secretario General CISS

17 de marzo de 2026

Entrevistador: Esta entrevista forma parte de una investigación académica especialmente sobre mi tesis que es sobre la ausencia de acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social que tiene México y la información será utilizada únicamente con fines académicos y le preguntaría si autoriza que la entrevista sea grabada y citada

Secretario General CISS: Sí, adelante

Entrevistador: Le mandé la ficha técnica de la entrevista, [...] yo le empezaría preguntando a usted ¿cuáles considera que son los principales factores políticos administrativos técnicos que han limitado que México desarrolle un mayor número de acuerdos bilaterales de seguridad social?

Secretario General CISS: Bueno es una excelente pregunta y te tengo que confesar que yo también he estado en el proceso del estudio y de la investigación de estos acuerdos de portabilidad, porque cuando llegó a la Conferencia precisamente hacemos un proceso de preguntarnos cómo podemos entregar valor público a través de un mecanismo de organización internacional cómo podemos ayudar a los países que forman parte y una de las respuestas fue vamos a impulsando acuerdos de portabilidad bilateral particularmente ¿no? ¿por qué? porque al final del día la seguridad social podríamos plantear en América latina es un poco más joven que en otras partes del planeta uno.

Dos, porque ya tenemos algunas experiencias que para poder establecer mercados de bienes y servicios también vienen acompañados por la construcción de las reciprocidades necesarias en seguridad social pero particularmente eso lo vemos en dos regiones particularmente en nuestro continente, lo vemos en MERCOSUR y lo vemos en el caribe y los dos son por razones que yo percibo yo entiendo y yo creo planteémoslo así no desde un teórico de la seguridad social pero desde una perspectiva quizás un poco más de experimentación el MERCOSUR muy presionado porque la seguridad social es muy fuerte muy robusta particularmente en Brasil en Argentina y en Uruguay y por el otro lado por razones culturales y quizás también me atrevería a decir por la cantidad de intercambios de personas, bienes y servicios que se tienen en el caribe entonces derivado de estos dos elementos es que alcanzamos a ver acuerdos como el iberoamericano pero también los caribeños y los del MERCOSUR.

Creo que ahí es donde radica el núcleo del por qué nace, ahora porque a México le cuesta tanto trabajo porque tenemos que reconocer que México primero su sistema de seguridad social está sumamente fragmentado entre sistemas subnacionales en los que podemos encontrar las juntas de pensiones, el ISSSTE, los estados las universidades públicas tienen sus propios sistemas bueno hasta sistemas de agua y alcantarillado municipales tienen sus propios sistemas de pensiones y los sistemas de pensiones nacionales también presentan sus propios retos no es decir IMSS, ISSSTE, Pemex, fuerzas armadas.

Entonces al tener un sistema de seguridad social tan fragmentado la pregunta es si yo construyo un sistema de reciprocidad de seguridad social con quien lo hago cuáles son los seguros que voy a reconocer cuáles son las cotizaciones y cuál van a ser los mecanismos prácticos para que los países puedan sentir que existe reciprocidad que ese es otro problema si yo tengo viviendo una población de vamos a llamar de venezolana de manera regular en



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



México de 20,000, 30,000 o 100,000 personas la pregunta que se va hacer el tomador de decisiones de política pública es y cuántos mexicanos están en Venezuela porque lo que la digamos parte de la hipótesis que se trata de construir es que existe cierto tipo de mínima reciprocidad en las cantidades y el problema es que en México pues eso no necesariamente es la realidad.

Y tercero porque en buena medida hemos sido un país expulsor de población hacia los Estados Unidos entonces nuestro interés mayor o digamos como país el interés mayor que puede llegar a existir es en ganar un acuerdo o generar un acuerdo a donde yo expulso al no tener necesariamente una gran población que tenga como destino vamos a decirlo Belice pues a lo mejor aunque había sentido geográficamente no hace necesariamente sentido en los temas demográficos migratorios y poblacionales no entonces yo es donde ahí veo como parte de las problemáticas.

Y señalaría un último que también tiene que ver con la política interna mexicana entonces decir realmente hasta 2018 no habíamos visto un gobierno que pudiera estar interesado desde los finales de los setentas ochentas por la construcción de un México en el mundo desde una perspectiva de liderazgo regional en torno a temas internacionales basado en solidaridad basado en un impulso de los pueblos y del espíritu latinoamericanista es decir lo que veíamos más bien eran una búsqueda de posicionamiento de un México de primer mundo de una construcción de ser un destino seguro para las inversiones, un sitio atractivo para el turismo, una manufactura barata de trabajadoras y trabajadores pero no buscaba ser un líder regional que construyera derechos para su país y al de los otros países y bueno esa esa nueva prioridad que entra en el 2018 genera por ejemplo programas de bienestar en Centroamérica que en México muchas veces no nos damos cuenta pero la gente en Honduras está muy agradecida porque sembrando vida es un programa que genera trabajo en el país centroamericano lo mismo en Guatemala entre un largo etcétera

Entonces cambia el paradigma entonces también eso tenía que ver pues decir si aquí lo que querían era desmontar la seguridad social pública y más bien quitarle fondos pues menos que iba a estar interesado en construir seguridad social pública para personas de origen extranjero entonces yo creo que ahí está una parte del por qué otros países avanzaron y porque nosotros nos quedamos un poco rezagados frente a lo que vemos en las américas

Entrevistador: Justamente es esto no de que nada más tenemos dos acuerdos que se firmaron en el 94 y 95 y ya no se firmaron más acuerdos de hecho ahorita que hablaba usted de Estados Unidos se intentó firmar un acuerdo, tengo información de que se intentó firmar y estuvo a nada, pero se echó para atrás el acuerdo de seguridad social con Estados Unidos

Secretario General CISS: Porque hay que reconocer que aunque pueden existir buenas razones económicas y de equilibrios pues la realidad es que la política electoral va a ser fundamental en esto por qué porque generalmente tienen que pasar por los senadores de la república entonces este tipo de acuerdos que son como tratados pues necesitan tener algún tipo de responsabilidad y de respaldo por parte de los actores políticos electorales porque ya no es solamente un funcionario que haga los cálculos y que demuestre actuarialmente que tiene sentido si no si no se tiene una agenda pública que sea consecuente con ello también pues se puede echar para atrás por los actores políticos electorales



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



Entrevistador: Muchas gracias, pasaré a la siguiente pregunta que es desde su perspectiva institucional ¿por qué México no ha suscrito el convenio multilateral iberoamericano de seguridad social impulsado por la OISS?

Secretario General: Descansa mucho en lo práctico y a qué me refiero o sea si está ratificado por México pero lo que plantea las autoridades mexicanas esencialmente es que si bien está ratificado por el senado de la república desde el 2012 me parece lo que dicen es si no existen convenios bilaterales no van a entrar en efecto por qué porque ahí por ejemplo países donde la seguridad social es completamente pública es no contributiva eso es fundamental y lo genera una sola institución pensemos en Uruguay ahí están esas condiciones lo mismo Brasil en buena medida Argentina en buena medida entonces cuando tú te pones a dialogar con México lo que dices bueno y con quién lo veo o sea cuál va a ser la institución que lo tenga que proveer qué seguros y al no ser contributiva o ciertas porciones y ciertos seguros no contributivos entonces como los va a financiar de dónde voy a sacar los recursos y finalmente a quién le voy a cobrar no o entonces generas todo un problema porque el IMSS es una institución en vamos a decirlo así en cierta medida atípica y en cierta medida también que sigue la ortodoxia de la seguridad social en qué sentido en que es fundado triple de manera tripartita que es contributivo que tiene distintos tipos de seguros que han aumentado con el tiempo y que provee no solamente porque también es interesante hay muchos países donde la seguridad social la entienden como seguro de desempleo, seguros de maternidad o de paternidad, pensiones, pero la salud proviene de otro sector entonces cuando estamos organizados de manera distinta esto dificulta mucho, insisto ¿con quién lo diálogo y a quién le cobro? o ¿quién va a ser quién va a estar haciendo esos pagos? y entonces pues los incentivos para la administración pública está en pues si no tengo 100,000 personas de otro país exigiéndome en las calles y generando algún tipo de agenda política pública pues no lo voy a cambiar porque significa muchísimos dolores de cabeza y por otro lado no se ha visto necesariamente que las poblaciones migrantes lo estén exigiendo.

Quiero insistir en esto no es que no les vendría bien no es que no debería ser un compromiso del estado mexicano no estoy tratando de plantear eso lo que digo es cuando no tienes a personas presionando por una agenda pública pues entonces los incentivos para el tomador de decisiones son nulos salvo que haya una convicción muy grande al respecto de esa temática

También hay que pensar que en buena parte de esas poblaciones migrantes las que nos presionarían a nosotros están en Estados Unidos y son los mexicanos en el extranjero pero quienes están aquí en buena medida lo hacen de manera irregular por ello y ellas probablemente no consideran que podrían acceder a la seguridad social y por tanto pues no lo ven como parte de los derechos que desde nuestra perspectiva todo ser humano tiene sin importar si es migrante regular o irregular si contribuye o no contribuye desde nuestra perspectiva ese debate ya está dado, pero digamos que el planteamiento hegemónico en el mundo sería pues si estás de manera irregular no serías acreedor o depositario de cierto derecho. Insisto, aunque yo estoy en desacuerdo totalmente

Entrevistador: La siguiente pregunta es ¿puede la CISS fungir como un enlace técnico para facilitar la negociación de acuerdos bilaterales o generar un acuerdo multilateral en la



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



región? Tal como lo fue la OISS para generar el convenio iberoamericano de seguridad social.

Secretario General: sí podemos, sí queremos y estamos trabajando para poder convertirnos en ello o sea desde mi perspectiva y desde la perspectiva de la secretaría general y no solamente mi perspectiva sino desde los documentos de planeación estratégica que nos aprobó la asamblea el año pasado se plantea que esa es una de nuestras funciones o sea dar la asistencia técnica y acompañar tanto a los países para la construcción de acuerdos bilaterales de portabilidad e insisto sería muy bueno que fuera multilaterales pero fue me atrevería a decir una acción muy ambiciosa con problemáticas que se pueden subsanar con acuerdos bilaterales entonces yo creo que ya lo que hicieron ellos es algo de reconocer es algo muy valioso es muy importante pero por eso también nosotros estamos tratando de definir la arquitectura de estos acuerdos desde lo bilateral porque la arquitectura previa a lo que demostró es que el problema no era la intención que cualquier país te va a decir sí deberíamos de hacer eso sino más bien ya el problema tiene que ver con la implementación de ese deseo compartido vamos a llamarlo así.

De hecho creo que es parte de las intenciones que la próxima visita tenga la presidenta Claudia Sheinbaum que anuncio Lula da Silva a Brasil yo creo que estamos en un buen momento para ello, pasa que también el director del CIESS es de Brasil y trabajaba precisamente en ese ministerio o trabaja está de licencia de ese ministerio, el IMSS también tiene mucho interés en abrir las puertas para la construcción de los acuerdos bilaterales la cancillería también está interesada en ello o sea se está construyendo un buen clima alrededor de ello pero todavía es muy muy prematuro para decir que lo lograremos solamente lo que creo es que las condiciones están poniéndose de manera favorable para para que los se sienten los actores que tienen que sentarse

A mí me gusta pensar que nosotros no tenemos ninguna decisión en esa mesa pero ponemos la mesa para que se sienten los que sí tienen y ponemos la mesa y a la mejor algunos argumentos actuariales y ya si se quieren sentar quienes si toman la decisión pues nos daría mucho gusto o sea el espacio hasta podría ser físico pero el espacio en el sentido de decir hay que construir esto por qué porque también es otra realidad perdón y que me regrese un poquito pero la materia de la seguridad social siempre está en urgencia en todos los países y desde el arranque siempre se está preguntando cuántos años me quedan de sostenibilidad siempre se están preguntando cómo conseguimos más camas cómo consolidamos la compra de medicamentos cuáles son mis tiempos de espero de garantía cuál es el tipo de financiamiento que voy a tener para poder comprar o equipar estos hospitales o sea todo el tiempo están en crisis tras crisis y por ello no tienen necesariamente el incentivo a pensar en algo que no es urgente por eso nosotros podríamos ser útiles porque podemos poner sobre la mesa un tema que les parece positivo que te dicen que sí está bien pero de eso a resolver los problemas de seguridad social que están viviendo todos los días pues se vuelve una agenda en que se aleja de las prioridades por eso nosotros lo podemos convertir en ello.

Entrevistador: exactamente sí sí, la siguiente pregunta sería ¿cuáles son las principales tendencias en la región en materia de portabilidad de derechos de seguridad social?

Secretario General: Yo lo que veo es que los organismos internacionales por ejemplo la OIM de la ONU está impulsando que existan licencias perdón seguridad social como



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



temporal por así decirlo para trabajadores agrícolas o de servicios en de Guatemala para por ejemplo ya sea Chiapas agrícolas o Cancún para los hoteles o sea para hostelería entonces veo que eso está llamando la atención y creo que eso es algo muy importante porque hace que los países le teman menos al impacto que va a tener en sus finanzas hacia la seguridad social de estas personas también impulsa la formalidad porque quienes entran en estos esquemas se dan cuenta de lo provechoso que resulta una guardería o lo provechoso que resulta tener o estar cotizando en Infonavit, es decir, también mucho de la seguridad social o de los grandes problemas es que al existir tanta informalidad y al vincular en este paradigma laboralista por así decirlo la seguridad social a al trabajo una gran parte de la población mexicana o de otros países donde también la informalidad prevalece en la región de manera muy similar casi salvo 2 o 3 países por la informalidad es una realidad muy grande en América latina pues no han vivido la seguridad social y lo que significa y sus beneficios y lo que cambia en la vida cuando tienes este tipo de espacios de cuidados de salud, de retiro, de certidumbre. Entonces yo creo que también ahí tenemos un problema más estructural o cultural vamos a llamarlo así porque si no has vivido un derecho probablemente no hagas nada para obtener ese derecho si no tienes la conciencia de lo que significa no entonces parte también de los experimentos es impulsar que muchas más personas puedan acceder a la seguridad social a través de este tipo de acuerdos de portabilidad por lo pronto más en lógica de proyectos pilotos y más en lógica de temporalidades pero que poco a poco yo creo puede ayudar que tomadores de decisiones les demuestren con estos explotadores que hay las condiciones para poderlos integrar y también a la población que recibe sus derechos que puedan volverse parte de un ciclo positivo de presión pública para que se instalen de manera general

Entrevistador: Ahorita que tocó el tema de este tipo de acuerdos que no son como tal de seguridad bueno sí son de seguridad social pero no son como los acuerdos bilaterales que abarcan diversas ramas este tipo de acuerdos desde mi perspectiva o creo es lo que menos miedo le tienen los gobiernos no como este estos acuerdos de portabilidad de pensiones que tiene México firmado con Argentina Italia o este este tipo de acuerdos de salud para visitantes como los que tiene con Cuba y Guatemala a eso se refiere no a eso sí puede que son acuerdos de cooperación más que de seguridad social que de seguridad social

Secretario General CISS: pero que ayudan insisto en ir construyendo experiencias dentro de las y los funcionarios públicos mexicanos de decir sí podemos no se va a colapsar nuestro sistema de salud se distribuyen más o menos de manera equitativa entre estas ciudades ah bueno con las nuevas clínicas podemos sumarlos es decir es complejo.

Entrevistador: bastante, ya para ir cerrando pasaría a la última pregunta ¿Hay algún aspecto que considere importante que no hayamos abordado?

Secretario General CISS: en realidad yo lo que te diría es que más bien me llama mucho la atención poderosamente la atención que hayas llegado con este tema cuando justo fue parte de las reflexiones del equipo del año pasado o sea creo que si me lo hubieras comentado a mi llegada no lo hubiera tenido detectado en el radar y fue precisamente las interacciones con los países fue precisamente preguntarles cuáles eran sus necesidades y fue a través de un diagnóstico amplio desde la teoría hasta la práctica donde vimos, bueno ahí es donde podemos ofrecer valor no entonces yo más bien destacaría que del forma académica llegaste a esa conclusión nosotros nos tomó más bien como pues un proceso

activo de consulta directa con la membresía de ver cómo está en la práctica en Mercosur de ver cómo es en la práctica en el caribe anglo particularmente y preguntarnos por qué no lo hacemos también nosotros como parque de los de los servicios que genera la conferencia entonces pues agradecidísimo Y espero que ya que se publique poder conocer tu perspectiva porque la realidad es que pues o sea es lo que estamos haciendo es en buena medida como cuando ya el continente europeo sabía que existía América bueno en la teoría pues sabemos que podemos hacer los procesos ahora el chiste es navegar esas aguas que no han sido navegadas ni mapeadas ni levantamientos topográficos esto es un poco lo que ahorita estamos haciendo no agradecidísimo viajen ustedes este la verdad

Entrevistador: muchísimas gracias por esta esta entrevista plática agradezco bastante por el tiempo brindado.

Entrevista 1 – Funcionario 1 CISS

11 de marzo de 2026

Entrevistador: Antes de iniciar comentarle que esta entrevista forma parte de una investigación académica especialmente sobre mi tesis que es sobre la ausencia de acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social que tiene México y la información será utilizada únicamente con fines académicos y le preguntaría si autoriza que la entrevista sea grabada y citada

Funcionario CISS: sí perfecto

Entrevistador: Muchísimas gracias bueno le mandé la ficha técnica de la entrevista, le empezaría preguntando ¿cuáles considera que son los principales factores políticos administrativos técnicos que han limitado que México desarrolle un mayor número de acuerdos bilaterales de seguridad social?

Funcionario CISS: Entonces, como te decía, yo no tengo evidencia para afirmar o negar algo. Lo más que tenemos son suposiciones, y por donde creemos que puede ir el tema es por las reglas. Es muy indicativo el hecho de que los dos convenios que tiene México, que son el de Canadá y España, se aprobaron antes de la aprobación de la ley del 95 de pensiones.

Entonces, también hay otro tema muy importante, que el contenido de la mayoría de los acuerdos son derechos pensionales. Son derechos pensionales, o sea, como de 164 acuerdos bilaterales que hay en el continente americano, 163 tienen pensiones. Y como 162 tienen sobrevivencia, y como 161 tienen invalidez los de largo plazo.

Y en el resto baja muy sustancialmente. Entonces, digamos que lo principal que regula los acuerdos bilaterales son las pensiones, la conservación de los derechos pensionales. Entonces, creo que el hecho de que México no lo haya impulsado y que no parezca que sea algo que le interese, creo que tiene que ver con el tema de pensiones, que tiene que ver con la reforma de pensiones.

¿Por qué? Porque la ley del 95, que se va a recibir en el 97, lo que decía es que las personas que contribuyan las 1.200 semanas, 1.250 semanas, pero no alcanzaran a apuntar el dinero suficiente para conseguir una renta vitalicia, o que le dieran todos sus recursos, o sea, que le dieran la renta o así, que no alcanzaran el monto necesario, el gobierno se comprometía a darle una pensión mínima garantizada equivalente al salario mínimo. Lo que suponemos, pero no tenemos la información, y yo creo que la traba está en Hacienda.

Y que Hacienda dice, o sea, sí, ok, le vas a computar los periodos que trabajó esta persona en Guatemala, ¿no?, y le vas a computar que la persona en Guatemala trabajó 1.000 semanas, en México vienen a trabajar 1.200, pero resulta que en México no alcanza a ahorrar lo suficiente para su pensión. Entonces, el gobierno mexicano va a asumir la responsabilidad de pagarle su pensión mínima garantizada a un salario mínimo, pese a que

no contribuyó esa persona aquí. Eso es lo que creemos, pero no sabemos, no sabemos, yo no lo sé, no tenemos como evidencia al respecto.

Pero te digo, un tema que a mí me parece muy indicativo es que los acuerdos que existen fueron antes de la aprobación de la ley. En el 94 y el 95, ¿no? En el 93 y el 94 creo que es España y Canadá, y de ahí para allá no han hecho nada más.

En el periodo de Santiago Levy como director general del IMSS, sé que se llegó a un acuerdo que estuvo así, a punto de entrar, con Estados Unidos, pero no sé cuáles fueron las razones que lo echaron para atrás.

Entrevistador: Lo que he leído es que ambos congresos no lo han ratificado, se firmó, pero no se ratificó. En el 2009, ¿no?

Funcionario CISS: No me acuerdo, pero sí me acuerdo que fue Santiago Levy. No sabemos, no sabemos por qué, es un gran enigma, sí es un enigma, porque si lo ves por nivel de desarrollo, o sea, de ingresos, de renta del país, pues tiene Canadá, Argentina, Chile, Uruguay, todos ellos, Brasil, y México no. Si lo ves por flujos migratorios, México, pon tú que ahorita no es expulsor, pero es tránsito y tiene flujos migratorios importantes.

O sea, como que los factores estructurales están, ¿qué es lo que no funciona? Yo creo que sí. O sea, tiene que ser política, por supuesto, pero pues tiene que...

Yo creo que una parte importante es lo de los ingresos. Pero ¿por qué? Es un tema conflictual

Entrevistador: Menciono que en la en secretaria general el Mtro. Álvaro Velarca lo intento impulsar ¿no?

Funcionario CISS: Aquí intentó varias cosas. Intentó primero, o sea, le empujó por varios lados. O sea, quiso, había una solución financiera que nos ofreciera un mecanismo para que las personas pagaran desde allá, aseguramiento acá.

Porque el gran problema es, como es una transferencia internacional, entonces, entiendo que ahí era una solución financiera que iba a funcionar como un preparó para que las personas de allá no tuvieran que hacer una transición internacional lo pudieran prepagar, seguro, para los que estaban acá. También estuvo involucrado en un piloto que hizo el IMSS en Chiapas, que había trabajadores temporales de Guatemala, que venían, se les daba un CURP para que pudieran acceder a la seguridad social. Entonces, sí, se trató avanzar en varios lados, pero en el tema de los acuerdos bilaterales, nunca, nunca han logrado hacer más allá.

Entrevistador: Nunca se ha consolidado nada. Bueno, sí, sí he visto que varios se han implementado otro tipo de mecanismos, acuerdos para turistas, incluso cubanos que tienen atención médica, pero en los acuerdos bilaterales, no.

En la Asamblea General. La Asamblea General. Hicimos esta dinámica que muchos querían hacer acuerdos bilaterales con México y supongo, o lo que logré notar, es que el problema está aquí, ¿no? En el país, en México.

Funcionario CISS: Y yo lo que creo, o sea, digo, algo que habría que revisar, pero desde los ochenta la dinámica política en México le ha dado muchísimo poder a Hacienda. O sea, Hacienda es poder de veto.

Y si esto si se puede, esto no se puede. Lo que yo platicaba con [...], y es que escuchamos que es eso, que es Hacienda el que no quiere y es Hacienda el que no sabe el costo financiero, de cuánto va a... O sea, qué vamos a asumir, qué vamos a financiar, cómo se va a hacer.

Creo que eso puede ser una... Creo que también otro tema muy importante puede ser el tema del diseño, del esquema de pensiones. Porque como en México es un esquema de capitalización individual, o sea, el dinero que está ahí en la cuenta es tuyo.

Pero en los países en los que no hay capitalización individual, sino que es un fondo de capitalización colectiva, el dinero no tiene dueño. O sea, el dinero está en el fondo. Entonces ahí también la lógica es muy distinta.

Yo creo que también puede ser un tema... O sea, uno es de lo que vas a asumir financieramente, otro es de... Pues justamente de cómo la...

O sea, porque incluso es un tema de propiedad, ¿no? O sea, aquí en el sistema AFORE somos los dueños de nuestros recursos. En un sistema de capitalización colectiva no somos dueños.

Yo creo que también tiene que ver mucho ahí con la posibilidad de hacer traspasos, transferencias... Creo que puede ser otro factor, pero sí definitivamente creo que el principal punto en México debe estar en Hacienda. Luego, en segundo lugar, yo creo que tendría que ser el IMSS.

Y en tercer lugar SRE, yo creo. O sea, yo creo que primero se tienen que poner de acuerdos con hacienda, IMSS, y luego arreglar los Relaciones Exteriores. Concreto, concreto, no sé.

Es complicado. Es complicado.

Entrevistador: Y yo siempre me hacían la pregunta de, bueno, si la OISS, que tiene su sede en España, Impulsó el acuerdo multilateral iberoamericano de seguridad social. La CISS puede igual impulsar algo así, ¿no?



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



Funcionario CISS: O sea, sí y no. El caso de la OISS es muy interesante porque es iberoamericano, ¿no? Pero en realidad, si te fijas, en los otros tres acuerdos multilaterales que existen en el ámbito de iniciativas de integración regional. O sea, CARICOM, en la comunidad de Caribe. El instrumento andino de seguridad social en los países andinos, ¿no? El instrumento del MERCOSUR en el MERCOSUR. Entonces, los instrumentos que existen hasta el momento operan principalmente a nivel de proyectos de integración regional.

O sea, que ya hay más integración económica y todo eso. Los de la OISS no se ven como operó, pero el perfil que tiene la OISS y el perfil que tiene la CISS es muy distinto. Por ejemplo, la OISS tiene una ventaja muy importante que es que puede acceder a los recursos de la cooperación española y recursos de la cooperación europea.

Pero ellos más bien sirven como sponsors, ¿no? O sea, yo no he ido a la OISS, no conozco bien su estructura, pero por lo que sé, en comparación con la CISS, está muy chiquita. Entonces, lo que pasa es más bien como una oficina intermedia.

Baja recursos, ópera y tal, pero no tiene mucho personal. Nosotros, por ejemplo, operamos más como una red de instituciones. O sea, no tenemos tanto dinero para proyectos.

Incluso no tenemos tanta incidencia política, porque la OISS sí tiene más incidencia a nivel ministerial. Pero sí podemos avanzar más en temas técnicos, más concretos. Entonces, el perfil de la OISS y el perfil de la CISS es muy diferente en términos organizacionales.

Y pues lo de los multilaterales, la verdad es que yo no he entrado. O sea, ni siquiera es algo que me planteo. Porque como yo estaba haciendo este tema de migración, justamente el evento que hicimos en septiembre, yo lo estaba pensando en un primer paso para eso.

O sea, ¿cómo va a resultar interés? Estoy pensando en hacer uno, me pidieron uno para Centroamérica, en el que avancemos a otro cachito. En el que ahora vemos como un diagnóstico común, los instrumentos comunes y cosas por el estilo.

Pero lo cierto es que aquí en la CISS no nos hemos planteado todavía el tema de los multilaterales. Porque pues es un nivel más alto de complejidad

Entrevistador: ¿A México sí le conviene generar este tipo de acuerdos en materia de seguridad social?

Funcionario CISS: Pues yo creo que sí. O sea, yo creo que sí.

El gran problema, por ejemplo, con los mexicanos y la diáspora, pues es que muchos de los inmigrantes de la migración mexicana, yo creo, es irregular. Entonces mientras no se regulariza su situación en Estados Unidos, que es la primera fuente de destino, pues no importa que tengas un acuerdo multilateral o bilateral o lo que sea, porque ellos contribuyen. O sea, cualquier persona que llegue a trabajar a Estados Unidos, salvo que por

si sí están así en números negros, o sea que no se vean, la mayoría sí tienen un número de seguridad social.

Lo que pasa es que no es un número de seguridad social. En realidad, sí están haciendo contribuciones. Cuando les pagan, les están haciendo descuentos y todo eso.

La cosa es que no se están beneficiando. Pero como no son personas formales o como la residencia, pues no pueden beneficiarse de eso. Entonces el tema, pues es que ese que es nuestro principal problema, pues no ayuda a solucionarlo.

Pero yo creo que en otros casos sí. La verdad es que yo los datos así, precisos, precisos de migración, no los tengo, el otro día estaba analizando, creo que fue después de México, había otros países de la región. No sé si a México le conviene como Estado, pero a los mexicanos que vienen, pues sí les conviene.

Pensando ahorita que estamos hablando de [...] fue a dirigir el [...] en Colombia, y él hizo aportaciones en Colombia. Claro, pues como no existe un mecanismo, pues esas aportaciones, no sé cuánto tiempo trabajó allá, pero pues los años que trabajó allá, quedó allá su cotización. Entonces imagínate, si aquí a lo mejor se tendría que hacer ley en el 95, me imagino que habría estado trabajando por aquí antes del 2000, poquito antes del 2000.

Si él, por ejemplo, ahorita no sé cuántas semanas vamos, pues supongamos que no hubo reforma del 2020, supongamos que son 1250 semanas, supongamos que estuvo 3 años en Colombia, son 150 semanas, supongamos que aquí en México trabajó formalmente 1100 semanas, y como no pudo hacerse de esas, no pudo totalizar o normalizar esas semanas, pues ya se quedó por 3 años de carrera laboral que no estuvo aquí, ya se quedó lejos de su cotización. Entonces, pues sí, sí, sí, es importante. Aquí el tema, o sea, creo que la pregunta qué estás haciendo está bien, ¿por qué no?

¿Por qué no existe? La cosa es, sabes que sí, y justo de eso estaba pensando yo ayer, para otros temas que yo trabajo, la economía política es más, o sea, me queda más claro cómo utilizar la economía política, o sea, quiénes son los actores, o sea, como las plataformas digitales, quiénes son los que se oponen a la preparación de las plataformas, quiénes la procuran, todos los trabajadores, aquí no me queda claro quién es el actor, cuál es el interés que tiene para bloquear, o para no impulsarlo, parece que está bien, está en una buena combinación, sí, bueno, ¿por qué? Pero no, a ver, no

Entrevistador: ¿A qué se debe que otros países del continente sí lo han impulsado mucho, como Argentina, o Brasil?

Funcionario CISS: Ajá, Argentina tiene mucho, Brasil, Chile, según recuerdo, Chile es el primer lugar de América Latina, Canadá de América, también tiene que ver, o sea, hay una cosa muy interesante ahí, que, si tú te fijas, si tú ordenas nuestra plataforma que tenemos ahí en internet, del país que tiene más acuerdos al que tiene menos acuerdos, si tú, por ejemplo, en el 2024, publicamos un documento con un índice de universalización de la seguridad social, y tú los ordenas así como están, de más a menos, te vas a dar cuenta que



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



los países que tienen un sistema de seguridad social más desarrollado son también los que tienen más acuerdos, no solo es eso, sino que también tienen que ver, o sea, es que ahí es donde van a ver la causalidad, porque también si tú pones nuestro índice junto a un ordenamiento de los países en función del producto interno per cápita, pues también vas a ver que hay una alta correlación entre el nivel de desarrollo de la seguridad social con el ingreso, pero hay casos anómalos, como México, o sea, México es un caso anómalo, pero es un mal caso, porque tiene ciertos niveles de desarrollo, tiene migración, pero no tiene acuerdos, pero, pues, el tema de la variabilidad

Entrevistador: Habrá que investigar más a profundidad

Funcionario CISS: la verdad es que nunca, nunca nos hemos metido, así que a ver por qué, y eso es lo que nosotros esperamos.

Entrevistador: México no tiene un mal sistema de seguridad social, comparado con otros países de Sudamérica o de Centroamérica, ¿A qué se debe esta exclusión de acuerdos multilaterales? Lo menciono por el caso de CARICOM y la exclusión de Haití y Surinam

Funcionario CISS: O sea, es que, ¿sabes cuál es el tema? Bueno, el tema aquí es particular, hay que diseccionar, ¿no? O sea, es bueno el ejemplo que traes, pero yo sí sacaría como, o sea, distinguiría, una cosa muy diferente son los acuerdos bilaterales, otro los multilaterales, porque los multilaterales requieren muchísimo trabajo político muy intenso, muy intenso, porque no es uno a uno, sino son varios.

Y lo que te decía, o sea, son en el ámbito de procesos de integración regional. O sea, porque es que aquí ya no es como, por ejemplo, digamos, el interés principal no es la seguridad social, sino el interés principal es la libertad de movimiento de recursos, de mercancías y de personas. Entonces, digamos que en este caso la seguridad social se termina viendo como un mecanismo que coadyuva ese fin.

O sea, por ejemplo, en el CARICOM lo que se hacía es que se garantizaba la libertad de movimiento, de dinero, de las personas, de las mercancías. Entonces se veía como un elemento necesario para eso. Entonces ahí está esa distinción también del hecho del MERCOSUR o del Sistema Andino.

Se ven como soluciones a un problema más amplio, ¿no? Y tienen otro grado de complejidad. Y yo creo que la dinámica de los acuerdos bilaterales es otra.

Es más, uno a uno. Porque imagínate, o sea, la ratificación, digamos, de un convenio multilateral, pues sí, va en muchas canchas. Con muchos congresos que tienen que aprobar o una negociación con muchas contrapartes.

También la dinámica política creo que es otra. Y creo que los acuerdos bilaterales sí pueden responder más a dinámicas poblacionales específicas. No me acuerdo dónde estaba viendo, pero...

O sea, creo que parecía que Argentina, que Canadá y España sí son uno de los principales lugares de destino de los mexicanos. O sea, obviamente no tanto como Estados Unidos. Pero entonces al menos creo que los acuerdos bilaterales sí responden más a una dinámica bilateral, en términos migratorios.

Pero lo que sí estás diciendo de su dinámica es muy interesante porque en México, para este punto, es más una excepcionalidad. Junto con Chile, son los dos únicos países que tienen, digamos, el modelo más puro de cuentas individuales. En otros países se hicieron reformas similares, pero, por ejemplo, en Argentina la echaron para atrás.

En Bolivia la echaron para atrás. En Nicaragua la echaron para atrás. En Colombia, no sé cómo quedó después de la reforma pensional, pero opera como un sistema competitivo.

Compite el componente privado con el componente público. Y en Uruguay y en Costa Rica opera como un sistema complementario. Hay una base contributiva, digo, colectiva, y una base de cuentas individuales.

La cosa es que, por ejemplo, en Uruguay no todo el mundo tiene cuenta individual. Solo los que tienen arriba de un salario se contribuyen a las cuentas individuales. Entonces creo que el tema del diseño institucional sí puede ser muy importante.

Por lo que te decía, quién es el dueño, dónde están los recursos, de dónde van a salir, cómo se van a transferir. Por ejemplo, en términos de diseño institucional el sistema de pensiones que más se parecería al mexicano sería el de Chile. El de República Dominicana, a lo mejor.

Poquitito el colombiano. Entonces no podemos descartar que la parte del diseño institucional sí sea relevante. O sea, el comentario de la comunidad.

Pero yo creo que es más que nada. Cómo vamos a coordinarnos. Cómo vamos a coordinarnos. Pero yo creo que la respuesta del cómo es técnica. Y no creo que sea imposible de resolver. La cuestión es política.

La cuestión en el fondo es política. Y yo que ya tengo mucho tiempo estudiando... Para mí tendría que ser de economía política.

O sea, no es solamente un actor político. No es que haya un partido político ultranacionalista que esté en contra de la migración. Sino que hay razones económicas.

Intereses económicos. Actores económicos y políticos. Para apuntar, para retar u obstaculizar.

¿Quién es? ¿Por qué? Eso no lo sé

Entrevistador: Es como lo que decías, ¿no? Es un reto de la firma con Estados Unidos que ya estaba nada.

Funcionario CISS: ¿Por qué se cae? Porque tampoco se tiene muy clara la verdad. No se tiene la información. Y me haría sentido de los gringos. Porque es como que los gringos siempre... Al menos desde acá desde México.

Parece que siempre tienen el discurso de... Pues en contra de la migración. En contra de la migración irregular. Incluso podría decir, bueno... Los congresistas gringos no quieren mandar una señal confusa como de... No queremos migración, pero sí queremos migración. Eso se podría tener del lado de los gringos. Pero ¿y los mexicanos?

Entrevistador: ¿Por qué no? ¿Por qué no?

Funcionario CISS: O si no... Claro que con Estados Unidos no va a avanzar. Pues, o sea, tengo un montón de gente que viene de... Nicaragua, Guatemala, de otros países. De Argentina, por ejemplo. Todos los que vienen, pero también todos los que se van. Y no ¿Cuál es la razón? Yo creo que es económica. Para mí creo que es lo más importante. Algo que preocupa mucho al gobierno mexicano desde hace muchos años. Es el equilibrio fiscal. O sea, no gastar más de lo que se tiene.

Y eso queda claro justo también. Incluso ahorita no, o sea... Pese a los beneficios sociales que se hayan creado y todo.

O sea, el gobierno mexicano... Incluso que ha aumentado sus deudas, trata de que sean deudas. No gastar más de lo que se tiene.

Yo creo que la restricción fiscal es un tema muy importante, pero no sé cómo lo están... Por un saldo. O sea, ¿cómo es la realidad? Yo la verdad es que, mi intuición, es por mi formación, es un tema de economía política. O sea, como de, ¿cuáles son los factores? ¿Cuáles son los intereses?

¿Y cuáles son las oportunidades que tiene?

Y luego te vas a ISSEMYM en el Estado de México y luego te vas a IMSS, y luego te vas al ISSSTE, tu historia conductiva queda fragmentada, entonces seguramente también puede ser, que no tenemos ni siquiera manera de cómo seguir una misma persona en diferentes estados de la república, ahora cómo se sigue una persona en diferentes países. Puede ser una cuestión también tecnológica, o sea, no tenemos un registro único de personas, o sea, porque el IMSS te identifica con el número de seguridad social que tiene el IMSS, pero por ejemplo, ya existe la portabilidad entre IMSS e ISSSTE, pero por ejemplo no existe lo

mismo en el ISSEMYM entonces no es como que en México, no estamos acostumbrados, pero por ejemplo en otros países de Sudamérica, pues tú ya lo viste, tienen el DNI, el DNI sí, y entonces el DNI no es la, porque aquí la clave de elector no nos sirve para que nos rastreen, el CURP no sirve para que nos rastreen, ni el número de seguridad social no sirve para que nos rastreen, entonces un gran problema aquí en México, pues es que no tenemos un número único que nos permita rastrear esas personas que trabajan en Chiapas, trabajan en Querétaro, trabajan en Ciudad de México, en el sector público, en el sector privado y tal.

Puede ser que también haya una parte tecnológica, o sea que no tenemos manera de rastrear a una persona en distintas ocupaciones. Sí, pero bueno, normalmente son factores limitantes, porque cuando la decisión es política se puede avanzar poquito a poquito

Entrevistador: Se puede avanzar y bueno, no vería un factor limitante porque si es un extranjero se le incluye al IMSS directamente.

Funcionario CISS: Pues depende, porque ¿qué tal que vienes a trabajar en gobierno, con cuantos extranjeros que están trabajando en gobierno?

Pero por ejemplo ahí sería el CURP, o sea porque a los extranjeros que vienen a trabajar en México les das CURP. No sé, no sé, la verdad es que te digo que no sé, o sea sí sabemos, tenemos el diagnóstico, sabemos que en México tendría que, o sea lo natural, se esperaría que hubiera más cosas, pero los factores, ¿por qué no?

Otra alternativa, son los acuerdos interinstitucionales. De los catorce que hay en el continente, doce son entre países de la región centroamericana. Ahí no sabemos bien por qué, pero obviamente creemos que es, número uno, como una estrategia alternativa a lo que no se puede hacer por acuerdos bilaterales.

Entonces, eso nuevamente me hace pensar que las dificultades son políticas y no administrativas. Porque estos acuerdos interinstitucionales son más técnicos, ¿no? No requieren la aprobación del Congreso, no requieren pasar puntos de veto político. Solo se va a necesitar que las instituciones se pongan de acuerdo.

O sea, no es el contenido, pero son acuerdos entre instituciones, entonces ya no tiene que ver el Congreso. Entonces, yo creo que el asunto no es técnico porque se pueden poner de acuerdo, ¿no? Yo creo que el asunto es político, y como el asunto es político, le dan la vuelta por donde se puede.

Entonces, yo creo que, por eso, por ejemplo, se llevan estos acuerdos, porque es la manera que ellos encontraron de darle vuelta a un obstáculo que tienen. Por eso yo creo que... Y México también, o sea, México es de los pocos países que también tiene como algunas opciones de aseguramiento externo, ¿no?

Yo recuerdo que había como cuatro que encontramos. Uno era de Brasil, otro era de Salvador, y dos eran mexicanos. Pues México no es que no haya hecho nada, pero es que por esa vía en particular no lo logran.

Entonces yo creo que por eso creo que el obstáculo es político, tanto como bilateral como no multilateral, creo que es político. O sea, hay algo que nos deja avanzar por esa vía, pero sí deja avanzar por vías alternas.

Pero yo sé que en el punto de ese como... No es que no le importe, yo creo que sí le importa, pero yo sé que hay puntos de veto, actores de veto muy importantes que nos dejan que Avancen.

¿Por qué? No sé. ¿Quiénes?

Tampoco. Pero yo creo que no es técnico. Ya es el asunto.

Entrevistador: Muchísimas gracias por la entrevista. Le agradezco infinitamente.

Anexo 3: Por cuestiones de privacidad la entrevista con el funcionario del IMSS no se adjunta en el anexo.