



#6

Julio 2022

# Seguridad social latinoamericana

Boletín del  
Grupo de Trabajo  
**Seguridad social  
y sistemas de  
pensiones**



## **PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO**

Berenice Ramírez  
Sergio Carpenter  
José Alberto Valencia Armas  
Jairo Humberto Restrepo  
Lucía Cortes da Costa  
Magaly Aguiar  
Juan Carlos Heredia  
Rosa María Marques  
Solange Emilene Berwig  
Giovanni Villa Ríos

Seguridad social latinoamericana no. 6 / Berenice Patricia Ramírez López ...  
[et al.] ; coordinación general de Sergio Carpenter ; Berenice Patricia  
Ramírez López. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2022.  
Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)  
Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-813-246-4  
1. Rentabilidad Financiera. 2. Ahorro. 3. Salud Pública. I. Ramírez López, Berenice  
Patricia II. Carpenter,



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

### CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva  
María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

### Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial  
Solange Victory y Marcela Alemandi- Gestión Editorial  
Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

### Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora  
Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres,  
Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito  
que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento  
en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier  
medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo  
del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios  
y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y  
su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría  
Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais  
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina  
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> |  
<www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia  
Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi.  
La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre  
el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones  
e interpretaciones expresadas.

### Coordinadoras/es

#### Sergio Carpenter

Instituto Argentino para el Desarrollo Económico  
Argentina  
[sicv2005@yahoo.com.ar](mailto:sicv2005@yahoo.com.ar)

#### Berenice Patricia Ramírez López

Instituto de Investigaciones Económicas  
Universidad Nacional Autónoma de México  
México  
[berenice@unam.mx](mailto:berenice@unam.mx)

*Nota: Los artículos son responsabilidad de los autores.*

# Contenido

## 5 Presentación

Berenice Ramírez y Sergio Carpenter

### COYUNTURA

## 11 Análisis de la rentabilidad del sistema de ahorro para el retiro en 2021

José Alberto Valencia Armas

### TEMAS FUNDAMENTALES

## 22 Protección financiera en salud ¿Qué ha pasado en América Latina en medio de la pandemia de covid-19?

Jairo Humberto Restrepo

## 31 A regressão dos direitos sociais Para onde caminha a Seguridade social no Brasil?

Lucia Cortes da Costa

## 38 Perfil de las personas sin afiliación a la seguridad social en Ecuador

Magaly Aguiar  
Juan Carlos Heredia

## 51 Protección social para todos Reflexionando sobre el desafío del siglo XXI

Rosa Maria Marques  
Solange Emilene Berwig

### INFORMACIÓN

## 59 Estadísticas de las AFORE México (enero 2019 a septiembre 2021)

Giovanni Villa Ríos



# | Presentación

Los acontecimientos regionales se han encaminado a enfrentar las dificultades y desigualdades que la pandemia mostró, complejizadas por las repercusiones que la guerra Rusia- Ucrania trajeron a la economía mundial. Las dificultades en la recuperación del crecimiento económico, en la generación de empleo formal y protegido y en el mantenimiento del poder adquisitivo ante una alta inflación, destacan como principales preocupaciones. Pese a ello, la región latinoamericana muestra gran dinamismo de movilización social y política con los nuevos gobiernos que surgieron a raíz de fuertes movilizaciones que expresan las necesidades de cambio y el hartazgo que ya se tenía con los modelos de país impuestos en las últimas décadas. Los recientes gobiernos de Chile, Perú y Honduras, junto a los de Argentina y México, contrastan con las orientaciones conservadoras y de mayor respaldo al libre mercado de los gobiernos de Uruguay y Ecuador. Las próximas elecciones presidenciales en Colombia y Brasil parecerían fortalecer el proceso de construcción de gobiernos de centro izquierda. En este conjunto de procesos políticos, las demandas por mejores sistemas de salud y de seguridad social se sitúan como ejes de movilización, de cuestionamiento y de búsqueda. La construcción de sistemas de protección social, de una base de bienestar de alcance universal acordes a la realidad y diversidad laboral, salarial, regional, etaria, obligan a la construcción o fortalecimiento de sistemas de protección social que sostengan perspectivas ciudadanas que permitan integrar a las poblaciones a una vida más segura y protegida.

En ese contexto, los artículos que contiene este número van destacando los problemas que presentan los actuales sistemas de pensiones, los sistemas de salud y la seguridad social en su conjunto y establecen hacia

donde debería conducir la reflexión que persiga la construcción de una base de bienestar de amplia, diversa e universal inclusión.

En la Sección de Coyuntura, Alberto Valencia realiza en su texto *Análisis de la rentabilidad del Sistema de Ahorro para el Retiro en 2021* una evaluación del comportamiento de la rentabilidad que las administradoras privadas que manejan los ahorros previsionales de los trabajadores mexicanos afiliados a la capitalización individual, lograron durante el segundo año de la pandemia. Con ello destaca nuevamente la urgente revisión del modelo de financiamiento que se ha impuesto en el país para el otorgamiento de las pensiones y demuestra que a pesar de la reforma a la Ley del Seguro Social y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 2020, no se está resolviendo la construcción de un monto digno para las pensiones derivadas de la actividad laboral de los trabajadores mexicanos.

En la sección de artículos de Fondo, Jairo Restrepo quien se ha especializado en los análisis desde la óptica de la Economía de la Salud aborda en su artículo *Protección financiera en salud: ¿Qué ha pasado en América Latina en medio de la pandemia de covid-19?* un tema complejo y de urgente discusión en la generación de Política Pública, cómo garantizar financieramente los cada vez más crecientes costos en salud. La discusión que abre a partir de los datos que muestra conducirá no sólo a la discusión del modelo de financiamiento, de los resultados en los modelos que combinan lo público y lo privado y de los que asumen la salud con rectoría exclusiva del estado si no cómo se garantiza protección financiera para el gasto en salud, cuando históricamente el gasto público ha sido bajo y ante eventualidades como las pandemias y crisis diversas.

Lucia Cortes da Costa nos ha mostrado en sus artículos su permanente preocupación porque los derechos sociales alcanzados en Brasil en las primeras dos décadas del siglo XXI no se eliminen o debiliten en el actual gobierno. En su artículo *A regressão dos direitos sociais. ¿Para onde caminha a Seguridade social no Brasil?* analiza las consecuencias de sustituir el Programa de Bolsa Familia por el Programa Auxilio Brasil, orientado a la población en extrema pobreza. Caracteriza de debilitamiento a las políticas de salud y asistencia social al considerar lo

presupuestado para 2022 ya que no se mantiene el gasto que se hizo para enfrentar la pandemia en el periodo 2020/2021, concluye señalando que “La dirección liberal de la política económica permanece en el gobierno de Bolsonaro, con un límite al gasto social establecido por la Enmienda Constitucional 95/2016, que afecta directamente a la Seguridad Social, reduciendo la capacidad de expansión de la salud y servicios sociales”.

Magaly Aguiar y Juan Carlos Heredia realizan en su artículo *Perfil de las personas sin afiliación a la seguridad social en Ecuador* una caracterización de las personas sin afiliación en las que destacan principalmente edad, género, actividad laboral. Características similares para otros trabajadores y población latinoamericana excluida de la seguridad social, lo que impone transitar con mayor efectividad y velocidad de la seguridad social fincada en la cobertura del trabajo asalariado subordinado a la inclusión de todo tipo de actividad laboral y una profunda revisión de la clasificación estadística de población económicamente inactiva.

Rosa María Marques y Solange Emilene Berwig analizan la exclusión y desigualdad sostenida en los modelos de seguridad social en sus reflexiones vertidas en *Protección social para todos: reflexionando sobre el desafío del siglo XXI*. Comentan que nos encontramos en una revolución en la relación capital/trabajo en la que se combinan la revolución tecnológica de la industria 4.0, el internet de las cosas y el desarrollo acelerado de la inteligencia artificial con la competencia mediante la precarización del trabajo lo que puede conducir a una menor sostenibilidad para la seguridad social fincada solo en las contribuciones de los trabajadores asalariados, concluyen señalado que para que la protección social de orientación ciudadana “pueda ser factible y para que el beneficio resultante de la ciudadanía no se confunda con valores irrisorios de carácter asistencial, es necesaria la presencia activa de los trabajadores como actores políticos, para que logren la socialización de parte de las ganancias de productividad que anuncian estos nuevos usos de la tecnología”

En la sección de Información, Giovanni Villa Ríos nos presenta la evolución de las aportaciones y el comportamiento de las afiliaciones a las Administradoras de Fondos de Pensiones en México (AFORE) durante el

periodo enero de 2019 a septiembre de 2021, con la finalidad de mostrar el comportamiento de afiliación desde que inicia el actual gobierno y las afectaciones de la pandemia, documentar qué Afores ganaron o perdieron cuentas de trabajadores y mercado en lo que se conoce como industria AFORE

A continuación, y para su conocimiento, enumeramos algunas de las actividades en las que ha participado el Grupo de Trabajo CLACSO *Seguridad social y sistemas de pensiones* durante el periodo septiembre de 2021 a mayo 2022. Ponemos las ligas de acceso a los videos, con la finalidad de que un mayor número de personas puedan acceder y difundir los interesantes análisis que se expusieron.

- o Propuesta, presentaciones, discusión y elaboración del Libro Colectivo “Panorama y desafíos de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe” que se encuentran en proceso de edición (agosto de 2021 a mayo de 2022)
- o Invitación del Frente Nacional de la Seguridad Social y Solidaria de México al GT para ser ponentes en el Seminario “Los Sistemas de Pensiones en América Latina” 24 de noviembre de 2021. Participaron Rosa Marques, Sergio Carpenter, Francisca Barriga y Berenice Ramírez <https://www.youtube.com/watch?v=YEqxONKssb8>
- o Participación en la Semana de la Seguridad Social de Colombia mediante la organización con el Grupo de Economía de la Salud (GES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia y el GT CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones, abril de 2022.
- o Seminario Experiencias, oportunidades y retos de la seguridad social en América latina, <https://www.youtube.com/watch?v=DtgqVB7Qsfg>
- o Experiencias, oportunidades y retos para los sistemas de salud en América latina <https://www.youtube.com/watch?v=VXztZeqj4Q&t=21s>

A modo de recordatorio, adjuntamos nuestra primera presentación como Grupo de Trabajo en el Seminario Sistemas de Pensiones en América

Latina. Trayectorias de las reformas de pensiones recientes que ha alcanzado 1, 112 visitas.

 <https://www.youtube.com/watch?v=bXtBUX2Q9K0&t=1089s>

Los dejamos revisando y analizando estos interesantes artículos a la espera de retroalimentación de parte de nuestros lectores.

*Berenice Ramírez y Sergio Carpenter*  
Coordinadores del Grupo de Trabajo CLACSO  
Seguridad social y sistemas de pensiones

# Coyuntura

**Seguridad social** latinoamericana  
Número 6 · Julio 2021

# Análisis de la rentabilidad del sistema de ahorro para el retiro en 2021<sup>1</sup>

José Alberto Valencia Armas\*

## Introducción

El Sistema de Ahorro para el Retiro tiene como objetivo que el capital que se constituya a lo largo de la vida laboral de los trabajadores, desde que inicia sus aportes, hasta llegar a la edad en que requieran de una pensión de retiro, cesantía o vejez, sea el máximo posible. Para este propósito es esencial que la rentabilidad que obtengan los recursos que invierten en su cuenta individual, mantenga un nivel que favorezca el incremento sustancial y sostenido de su patrimonio.

\* Actuario y maestro en Investigación de Operaciones por la UNAM. Miembro del Taller de Investigación y Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México del IIEc-UNAM. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones.

<sup>1</sup> El artículo fue publicado en la edición número 787 de la Revista Consultorio Fiscal de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, primera quincena de junio de 2022. Consultorio Fiscal (unam.mx).

Para propósitos de este análisis, inicialmente se calcula la rentabilidad para cada una de las Siefores<sup>2</sup> que dependen de cada Afore. Los trabajadores que se ubican en cada binomio de Afore-Siefore lo hacen, en función de su edad (para las Siefores) y de la elección que hubiesen hecho en favor de alguna Afore.

Una vez calculada la rentabilidad para cada combinación Afore-Siefore, la rentabilidad global del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en su conjunto, se determina haciendo una ponderación de los resultados de detalle, con base en el peso relativo de cada uno de ellos, de acuerdo con el porcentaje de recursos que maneja, en relación con el total del SAR.

## Base de cálculo

A partir de las características del *Contrato de Administración de Fondos para el Retiro* cuyo objeto es el siguiente:

*La AFORE prestará a favor del TRABAJADOR los servicios de*

*(i) administración y operación de los recursos de su Cuenta Individual;*

*(ii) compra y venta de acciones de las SIEFORES que la propia AFORE opere, actuando en nombre y representación, y por cuenta y orden del TRABAJADOR, utilizando los recursos de su Cuenta Individual y*

*(iii) guarda y administración de dichas acciones.*

*Por su parte el TRABAJADOR, se obliga a pagar, como contraprestación por los referidos servicios, las comisiones que la CONSAR autorice cobrar a la AFORE según la SIEFORE de que se trate [...]*

Se identifica que la rentabilidad será función del resultado de las operaciones de compra-venta de acciones que realicen las Afores por cuenta

<sup>2</sup> (N.E.) Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORE). Mediante ellas, las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) invierten los recursos de los trabajadores.

de sus clientes y que, por estos servicios, dichos clientes aceptan el pago de las comisiones que autorice la CONSAR.

Como información base para determinar las variaciones en los precios de las acciones, se accedió a los archivos identificados como Precios de Bolsa de las acciones de las Siefos que se publican en el portal electrónico de la Consar (Consar, 2022) y que reflejan tanto las variaciones de precios como el efecto de las comisiones, es decir sus resultados son netos después de deducir las comisiones.

Para efectos de este documento, por tratarse de un único ejercicio anual, se considera una sola operación de compra de acciones (al principio de 2021) y una sola operación de venta de dichas acciones (al final de 2021). Esta simplificación pudiera dar lugar a diferencias con respecto al cálculo detallado para periodos menores, pero en términos generales los resultados obtenidos no serán significativamente distintos, pues provienen de aplicar el mismo procedimiento para un periodo igual, aunque con una frecuencia distinta. La similitud de resultados se analiza y reporta más adelante.

Como ya se había mencionado, la diferencia en los precios de las acciones (al principio y al final del año), es fundamental para el cálculo de la rentabilidad nominal. Para tales efectos, la diferencia ya mencionada se relaciona, en este caso, con el precio promedio de las acciones, con base en todas las cotizaciones publicadas a lo largo de 2021 (Consar, 2022).

Finalmente, es necesario determinar la rentabilidad en términos reales y para ello se parte de la rentabilidad nominal a la cual se le deduce el efecto de la inflación promedio registrada, conforme al índice General de Precios al Consumidor, que fue del 7.36% anual (INEGI 2022).

## Características de las Siefos generacionales

Desde diciembre de 2019 las Siefos reciben su nombre por el año de nacimiento de los trabajadores y se organizan de la siguiente forma:

Una Siefore Básica Inicial – con afiliados menores de 25 años.

Ocho Siefores Básicas Generacionales – con trabajadores entre 25 y 64 años en grupos

quinquenales de edad y se identifican en función del año de nacimiento de los afiliados.

Una Siefore Básica de Pensiones – con afiliados de 65 años o más.

En consecuencia, cada Afore tiene ahora diez Siefores Generacionales que se agrupan así:

Siefore	SB 0	SB 55-59	SB 60-64	SB 65-69	SB 70-74	SB 75-79	SB 80-84	SB 85-89	SB 90-94	SB inicial
Edad del trabajador	65 años o más	60 a 64 años	55 a 59 años	50 a 54 años	45 a 49 años	40 a 44 años	35 a 39 años	30 a 34 años	25 a 29 años	menos de 25 años

## Cálculo de la Rentabilidad

A continuación, se ilustra para la Siefore SB0, la que corresponde a quienes tienen una edad de 65 años o más, el cálculo de la rentabilidad nominal y real, para cada una de las diez Afores (Azteca, Citibanamex, Coppel, Inbursa, Invercap, PensionISSSTE, Principal, Profuturo, SURA y XXI-Banorte). Lo que aquí se muestra se aplicó de la misma manera para las restantes nueve siefores (y sus diez Afores) y se llega a los resultados que más adelante se presentan.

SB0	Azteca	Citibanamex	Coppel	Inbursa	Invercap	Pension ISSSTE	Principal	Profuturo	SURA	XXI-Banorte
Precio inicial 2021	2.85222	1.40192	2.16228	7.16051	2.80082	2.41248	9.11911	10.04128	11.23779	9.37030
Precio final 2021	2.96086	1.42458	2.28155	7.54960	2.91061	2.52232	9.47927	10.34074	11.32013	9.64946
Diferencia [1]	0.10864	0.02266	0.11927	0.38909	0.10980	0.10984	0.36016	0.29946	0.08234	0.27916
Precio promedio 2021* [2]	2.89927	1.39600	2.21761	7.34627	2.85000	2.46412	9.25661	10.14081	11.21201	9.46196
Rendimiento nominal [1] / [2]	3.75%	1.62%	5.38%	5.30%	3.85%	4.46%	3.89%	2.95%	0.73%	2.95%
Rendimiento en términos reales	-3.37%	-5.34%	-1.85%	-1.92%	-3.27%	-2.70%	-3.23%	-4.10%	-6.17%	-4.11%
* 253 datos										

Se trata de un procedimiento sencillo, que inicialmente calcula la diferencia de precio de las acciones entre el principio y el final del año (Concepto [1]). Se calcula también el precio promedio de las acciones a partir de los 253 datos que fueron publicados (Concepto [2]). El rendimiento

nominal es el resultado del cociente del Concepto [1] entre el Concepto [2]. Para finalizar, la rentabilidad real resulta de deflactar la rentabilidad nominal por el valor de 7.36% de la inflación registrada en 2021, conforme al INPC.

## Rentabilidad real del binomio Afore – Siefore

El cuadro siguiente contiene los resultados de la rentabilidad real para cada uno de los 100 binomios Afore – Siefore, calculados de la misma manera como se explicó en el apartado anterior. A nivel total de las Afores y Siefores se muestran los valores mínimos y máximos, así como el número de valores positivos y negativos. Para cada Afore se incluye también un renglón con el porcentaje del número de cuentas que administra cada Afore.

Cuadro 1. Rentabilidad real en 2021 para las Siefores y Afores que se indican

	Azteca	Citibana mex	Coppel	Inbursa	Invercap	Pension ISSSTE	Principal	Profu turo	SURA	XXI- Banorte	Min	Max	# <0	# >0
SBO	-3.37%	-5.34%	-1.85%	-1.92%	-3.27%	-2.70%	-3.23%	-4.10%	-6.17%	-4.11%	-6.17%	-1.85%	10	0
SB 55-59	-3.11%	-5.54%	-4.21%	-1.11%	-3.94%	-1.54%	-2.95%	-4.09%	-5.46%	-3.33%	-5.54%	-1.11%	10	0
SB 60-64	-2.36%	-5.35%	-4.36%	-0.04%	-2.34%	-0.23%	-0.21%	-0.95%	-2.11%	-1.04%	-5.35%	-0.04%	10	0
SB 65-69	-2.35%	-2.95%	-4.76%	-0.72%	-1.81%	-0.63%	0.60%	-0.46%	-1.64%	-0.52%	-4.76%	0.60%	9	1
SB 70-74	-2.21%	-0.68%	-3.86%	-0.58%	-1.40%	-0.63%	1.52%	0.52%	-0.97%	0.37%	-3.86%	1.52%	7	3
SB 75-79	-2.12%	0.13%	-2.73%	-0.44%	-0.02%	-0.41%	2.47%	1.30%	-0.40%	1.14%	-2.73%	2.47%	6	4
SB 80-84	-1.71%	0.62%	-1.58%	0.30%	1.11%	0.04%	2.68%	2.39%	0.89%	2.85%	-1.71%	2.85%	2	8
SB 85-89	-1.41%	0.48%	-1.29%	0.90%	1.62%	0.46%	2.82%	2.28%	0.52%	3.05%	-1.41%	3.05%	2	8
SB 90-94	-1.31%	0.55%	-1.36%	1.25%	1.43%	1.38%	2.76%	2.03%	0.98%	2.78%	-1.36%	2.78%	2	8
Inicial	-1.64%	0.35%	-1.98%	0.62%	1.56%	0.16%	2.30%	1.98%	1.05%	2.51%	-1.98%	2.51%	2	8
# <0	10	5	10	6	6	6	3	4	6	4				
# >0	0	5	0	4	4	4	7	6	4	6				
Min	-3.37%	-5.54%	-4.76%	-1.92%	-3.94%	-2.70%	-3.23%	-4.10%	-6.17%	-4.11%				
Max	-1.31%	0.62%	-1.29%	1.25%	1.62%	1.38%	2.82%	2.39%	1.05%	3.05%				
Max / Abs (Min)		11.17%		64.91%	41.22%	51.11%	87.22%	58.22%	16.98%	74.33%				
% No. de cuentas	12.05%	15.61%	22.65%	1.91%	3.43%	5.69%	4.17%	9.78%	11.37%	13.34%				

Fuente: Cálculos propios a partir de Precios de las Siefores básicas registrados en la Bolsa Mexicana de Valores, CONSAR, enero 2022.

A continuación, se describen algunos elementos destacables del Cuadro 1, como valores extremos se ubican -6.17% en el binomio Sura y SBO, y 3.05% en el de XXI-Banorte y SB 85-89. Tres Siefores (las que agrupan a los trabajadores de 55 años de edad o más y, con ello, más próximos a la

edad para pensionarse) presentan treinta valores negativos. Cuatro Siefores (SB 80-84, SB 85-89, SB 90-94 y la Inicial), excepto para las Afores Azteca y Coppel, tienen valores positivos (32 binomios). Las diez Siefores de las Afores Azteca y las diez de Afore Coppel, que administran en conjunto más del 34% de las cuentas registradas por el SAR, tienen valores negativos.

## Rentabilidad real del SAR

Con base en el detalle de los valores para los 100 binomios Afore – Siefore reportados en el Cuadro 1, se puede determinar el resultado del SAR en su conjunto, mediante el cálculo de un promedio ponderado a partir de los fondos que administra cada uno de los binomios, mismos que se reportan en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Monto de los recursos administrados en 2021 por las Siefores y Afores que se indican (miles de millones de pesos)**

	Azteca	Citibana mex	Coppel	Inbursa	Invercap	Pension ISSSTE	Principal	Profu- turo	SURA	XXI- Banorte	Suma
<b>SB0</b>	2.3	8.6	1.6	2.7	2.4	22.1	5.9	13.2	7.4	15.6	<b>81.8</b>
<b>SB 55-59</b>	3.1	17.4	4.1	6.2	4.1	35.3	10.4	24.2	18.1	31.3	<b>154.2</b>
<b>SB 60-64</b>	13.6	60.9	20.1	23.7	20.5	42.0	40.7	87.8	75.7	123.6	<b>508.6</b>
<b>SB 65-69</b>	23.3	96.9	33.2	31.2	34.2	42.8	57.9	131.6	113.3	173.2	<b>737.6</b>
<b>SB 70-74</b>	31.6	132.7	45.8	32.3	46.4	39.7	69.4	163.9	149.0	190.7	<b>901.5</b>
<b>SB 75-79</b>	34.2	142.5	52.8	26.9	48.3	40.3	60.7	165.1	141.4	169.6	<b>881.8</b>
<b>SB 80-84</b>	34.2	151.5	56.5	18.4	43.4	49.6	46.4	131.7	124.1	141.9	<b>797.7</b>
<b>SB 85-89</b>	28.9	132.7	62.4	10.4	29.2	44.9	21.1	66.5	91.9	84.0	<b>572.0</b>
<b>SB 90-94</b>	24.1	79.5	63.0	4.2	12.5	21.4	6.3	34.4	49.1	28.9	<b>323.4</b>
<b>Inicial</b>	14.1	25.0	40.5	0.9	2.6	6.5	1.6	11.8	13.3	4.4	<b>120.7</b>
<b>Suma</b>	<b>209.4</b>	<b>847.7</b>	<b>380.0</b>	<b>156.9</b>	<b>243.6</b>	<b>344.6</b>	<b>320.4</b>	<b>830.2</b>	<b>783.3</b>	<b>963.2</b>	<b>5079.3</b>

Fuente: Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, correspondiente al cuarto trimestre de 2021, marzo 2022.

De los datos del Cuadro 2 se derivan los porcentajes mostrados en el Cuadro 3. Se advierte la importancia relativa de las Afores XXI -Banorte, Citibanamex y Profuturo que, en conjunto, manejan el 52% de los recursos del SAR.

**Cuadro 3. Porcentaje de los recursos administrados en 2021 por las Siefores y Afores que se indican**

	Azteca	Citibana mex	Coppel	Inbursa	Invercap	Pension ISSSTE	Principal	Profu turo	SURA	XXI- Banorte	Suma
SB0	0.05%	0.17%	0.03%	0.05%	0.05%	0.44%	0.12%	0.26%	0.15%	0.31%	1.61%
SB 55-59	0.06%	0.34%	0.08%	0.12%	0.08%	0.69%	0.20%	0.48%	0.36%	0.62%	3.04%
SB 60-64	0.27%	1.20%	0.40%	0.47%	0.40%	0.83%	0.80%	1.73%	1.49%	2.43%	10.01%
SB 65-69	0.46%	1.91%	0.65%	0.61%	0.67%	0.84%	1.14%	2.59%	2.23%	3.41%	14.52%
SB 70-74	0.62%	2.61%	0.90%	0.64%	0.91%	0.78%	1.37%	3.23%	2.93%	3.75%	17.75%
SB 75-79	0.67%	2.81%	1.04%	0.53%	0.95%	0.79%	1.20%	3.25%	2.78%	3.34%	17.36%
SB 80-84	0.67%	2.98%	1.11%	0.36%	0.85%	0.98%	0.91%	2.59%	2.44%	2.79%	15.70%
SB 85-89	0.57%	2.61%	1.23%	0.20%	0.57%	0.88%	0.42%	1.31%	1.81%	1.65%	11.26%
SB 90-94	0.47%	1.57%	1.24%	0.08%	0.25%	0.42%	0.12%	0.68%	0.97%	0.57%	6.37%
Inicial	0.28%	0.49%	0.80%	0.02%	0.05%	0.13%	0.03%	0.23%	0.26%	0.09%	2.38%
<b>Suma</b>	<b>4.12%</b>	<b>16.69%</b>	<b>7.48%</b>	<b>3.09%</b>	<b>4.80%</b>	<b>6.78%</b>	<b>6.31%</b>	<b>16.34%</b>	<b>15.42%</b>	<b>18.96%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Cálculo propio a partir del Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, correspondiente al cuarto trimestre de 2021, marzo 2022.

Al aplicar la rentabilidad reportada para los binomios Afore – Siefore del Cuadro 1, a cada uno de los porcentajes del Cuadro 3 y hacer la suma de los 100 productos, se obtiene la rentabilidad real a nivel del SAR, en su conjunto, que se muestra en el Cuadro 4.

**Cuadro 4 Promedio ponderado de la rentabilidad real en 2021, para las Siefores y Afores que se indican**

	Azteca	Citibana mex	Coppel	Inbursa	Invercap	Pension ISSSTE	Principal	Profu turo	SURA	XXI- Banorte	Suma
SB0	-0.00%	-0.01%	-0.00%	-0.00%	-0.00%	-0.01%	-0.00%	-0.01%	-0.01%	-0.01%	-0.06%
SB 55-59	-0.00%	-0.02%	-0.00%	-0.00%	-0.00%	-0.01%	-0.01%	-0.02%	-0.02%	-0.02%	-0.11%
SB 60-64	-0.01%	-0.06%	-0.02%	-0.00%	-0.01%	-0.00%	-0.00%	-0.02%	-0.03%	-0.03%	-0.17%
SB 65-69	-0.01%	-0.06%	-0.03%	-0.00%	-0.01%	-0.01%	0.01%	-0.01%	-0.04%	-0.02%	-0.18%
SB 70-74	-0.01%	-0.02%	-0.03%	-0.00%	-0.01%	-0.00%	0.02%	0.02%	-0.03%	0.01%	-0.06%
SB 75-79	-0.01%	0.00%	-0.03%	-0.00%	-0.00%	-0.00%	0.03%	0.04%	-0.01%	0.04%	0.05%
SB 80-84	-0.01%	0.02%	-0.02%	0.00%	0.01%	0.00%	0.02%	0.06%	0.02%	0.08%	0.19%
SB 85-89	-0.01%	0.01%	-0.02%	0.00%	0.01%	0.00%	0.01%	0.03%	0.01%	0.05%	0.11%
SB 90-94	-0.01%	0.01%	-0.02%	0.00%	0.00%	0.01%	0.00%	0.01%	0.01%	0.02%	0.04%
Inicial	-0.00%	0.00%	-0.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	-0.01%
<b>Suma</b>	<b>-0.08%</b>	<b>-0.12%</b>	<b>-0.18%</b>	<b>-0.01%</b>	<b>-0.02%</b>	<b>-0.03%</b>	<b>0.09%</b>	<b>0.11%</b>	<b>-0.09%</b>	<b>0.12%</b>	<b>-0.21%</b>

Fuente: Cálculo propio a partir del Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, correspondiente al cuarto trimestre de 2021, marzo 2022.

El valor de la rentabilidad promedio, ponderada por los recursos que administran los 100 binomios Afore – Siefore, se localiza en el extremo inferior derecho del Cuadro 4, cuyo valor es -0.21%.

Para cotejar este último resultado, contra alguna referencia oficial, se comparó contra lo publicado en el Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, correspondiente al cuarto trimestre de 2021, marzo 2022 (Consar 2022 a) en el Gráfico 3.9 *Rentabilidad real del SAR a plazo de un año y referida a 2021* (calculada con base en los precios de mercado antes de comisiones), con valor de 0.64%. Al deducir a esta última cifra el efecto de las comisiones en 2021 (Consar 2022a), como porcentaje anual de los saldos administrados (*Gráfico 3.23 Comisiones promedio del Sistema*), de 0.808%, resulta -0.166%, que difiere del resultado reportado en Cuadro 4 (-0.21%) en tan solo 0.043 puntos porcentuales.

La similitud de resultados a nivel global del SAR, apoya la idoneidad del procedimiento de cálculo utilizado, que aunque se aplica de forma condensada, en cuanto a referirse únicamente a los dos valores extremos del calendario anual para el precio de las acciones de las Siefores, también se aplica de forma detallada, al tomar en cuenta la totalidad de los binomios Afore – Siefore, lo que representa información de utilidad para los ahorradores para efectos de tomade de decisiones, en cuanto a la elección entre Afores.

## Disposición anticipada de los fondos

El SAR prevé que bajo ciertas circunstancias se pueda hacer un retiro parcial de los fondos, como por ejemplo en situación de desempleo. Con motivo de la pandemia por Covid, algunos que perdieron su trabajo, ejercieron ese derecho, en detrimento de su futuro pensionario, dada la dificultad de reembolsar lo que se hubiese reducido del ahorro. Según el Informe de la Consar (Consar 2022 a) (*Cuadro 3-23*), en el periodo 2014-2018 el promedio anual de disposiciones fue de 8,943 millones de pesos. Esta cifra aumento en 2019 en 35%, en 2020 en 124% y en 2021 en 146%.

## Número de semanas cotizadas

Debido a la elevada movilidad laboral y a la relevante proporción de personal que labora en condiciones de informalidad (sin protección social), las perspectivas de alcanzar el mínimo de semanas cotizadas para acceder a la pensión mínima (PM) se advierten muy limitadas, ya que en función de lo que se reporta en el Informe de la Consar (Consar 2022a) (Cuadro 3-24), tan sólo el 23.3% de las cuentas que cotizan en el Instituto Mexicano del Seguro Social tienen 501 o más de semanas cotizadas (Cabe recordar que el mínimo vigente desde 1997 para acceder a la PM, fue reducido con efectos a partir de 2021 a 750 semanas y se aumentará progresivamente hasta llegar a un mil semanas en 2031).

## Conclusiones y reflexiones finales

Los resultados por Afores y Siefores difieren entre sí de manera significativa. Los resultados extremos de los binomios Afore - Siefore van de -6.17% a 3.05%. La totalidad de ahorradores del SAR están contenidos en los cien distintos binomios, cuya rentabilidad fue calculada de manera específica. Por ello y para tener conocimiento de los resultados, en cuanto a rentabilidad real en 2021, es relevante y útil disponer de información como la que se muestra en el Cuadro 1.

A nivel general, la rentabilidad real del SAR en 2021, conforme a los cálculos mostrados, es de -0.21%, cifra que es del orden de magnitud similar a la reportada por la Consar.

Dos Afores, Azteca y Coppel que administran el 35% del total de cuentas del Sistema, arrojan datos negativos en la totalidad de las Siefores que administran (-0.08% para Azteca y -0.18% para Coppel, Cuadro 4).

Solamente tres Afores tienen resultados positivos (Principal con 0.09%, Profuturo con 0.11% y XXI Banorte con 0.12% , Cuadro 4).

Seis Siefos, las cinco que agrupan a los trabajadores mayores de 45 años y la de menores de 25 años (49% de los recursos administrados), dan lugar a resultados negativos (-0.59%), Cuadro 4.

La rentabilidad real de las cuatro Siefos con resultados positivos (el grupo de 25 a 44 años y 51% de los recursos administrados) es de 0.39%, Cuadro 4.

La Consar mantiene una oferta de información que resulta insuficiente en contenido y claridad para que los trabajadores comprendan mejor el funcionamiento del SAR y estén en posibilidades de tomar mejores decisiones respecto a la forma y destino en que invierten sus recursos.

La elevada inflación que se registra en el presente año, el bajo crecimiento económico, los efectos de la pandemia y las condiciones estructurales del mercado laboral, limitan severamente las posibilidades de mejorar los resultados registrados en 2021.

Mayo 2022

## BIBLIOGRAFÍA

Consar. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (2022). *Listado de los precios de bolsa de las SIEFORES, por tipo de fondo de inversión*. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/listado-de-los-precios-de-bolsa-de-las-siefos-por-tipo-de-fondo-de-inversion>. México.

\_\_\_\_ (2022 a). *Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, correspondiente al cuarto trimestre de 2021*. [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx). México.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). *Índice Nacional de Precios al Consumidor*. <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/>. México.

# Temas fundamentales

**Seguridad social** latinoamericana  
Número 6 · Julio 2021

# Protección financiera en salud

## ¿Qué ha pasado en América Latina en medio de la pandemia de covid-19?<sup>1</sup>

Jairo Humberto Restrepo\*

La enfermedad trae consecuencias económicas. Si una persona se enferma, siendo parte de la fuerza laboral, debe ausentarse del trabajo y ello da lugar a una merma en sus ingresos o en la productividad. Adicionalmente, para su atención y la recuperación de la salud, la persona debe asumir unos costos relativos al pago de servicios de salud y medicamentos. Así que la enfermedad ocasiona pérdidas económicas para las familias y en muchos casos las pérdidas traspasan unos límites tolerables dentro del ingreso y el patrimonio familiar, dando lugar a los denominados gastos catastróficos. Sobre el particular, Kenneth Arrow (1963)

\* Profesor titular y coordinador del Grupo de Economía de la Salud (GES), Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, Medellín Colombia.

<sup>1</sup> En este escrito se emplea información del estudio “Gasto en salud durante la pandemia por covid-19 en países de América Latina”, el cual fue adelantado por el autor con la colaboración de Dahiana Palacios y Juan José Espinal. El estudio fue financiado por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Universidad de Antioquia.

reconoció la incertidumbre financiera como la causa fundamental que impide alcanzar la eficiencia y el bienestar mediante el mercado, pues la demanda por servicios de salud sería baja por falta de capacidad de pago de muchos de quienes requieren atención médica, y la oferta no tendría incentivos para desarrollarse justo por falta de seguridad en los pagos.

La protección financiera constituye la solución de política pública a la incertidumbre. La sociedad y el Estado pueden diseñar mecanismos que asuman el riesgo financiero, de modo que este no recaiga sobre el individuo o la familia y se proteja su situación económica. Entre estos mecanismos se destacan el seguro de salud, de carácter voluntario u obligatorio, y los fondos públicos destinados a financiar la atención en salud, con criterios de universalidad o de focalización. Al cubrir los gastos a que se enfrentarían las personas en un escenario sin protección, su efectividad puede medirse mediante indicadores como los pagos que deben realizar las familias como proporción del gasto total en salud, o el porcentaje de familias que realizan gastos catastróficos, y las que se empobrecen como consecuencia de la enfermedad.

En el caso de la pandemia de covid-19, las consecuencias económicas resultan más complejas y de grandes dimensiones debido a la alta morbilidad, al gran número de personas que requieren atención hospitalaria y a los efectos que traen las medidas de salud pública, de manera especial las cuarentenas. Ante una situación como esta pandemia se produce un doble shock, en cuanto a las pérdidas económicas y en salud (Baldwin, 2020), las cuales en América Latina han sido bastante pronunciadas, las mayores del mundo (CEPAL, 2022).

Con estas consideraciones, en la región se habrían presentado diversos escenarios en lo que respecta a la variación del gasto público y de los pagos de bolsillo para cubrir las atenciones por covid-19, especialmente los gastos para financiar la realización de pruebas de detección y los servicios de atención médica y hospitalaria, incluyendo la hospitalización en unidad de cuidado intensivo (UCI). A continuación, una ilustración de los escenarios que se pudieron haber enfrentado en 2020 y 2021 a partir de una aproximación a lo sucedido en varios países.

## Bajo esfuerzo fiscal y buena protección financiera: el caso de Costa Rica

Costa Rica, con 5,1 millones de habitantes, posee un sistema de salud público, integrado, basado en un seguro único a cargo de la Caja Costarricense del Seguro Social, la cual es el único proveedor para todos los ciudadanos. El país destina el 7,6% del PIB para salud, 72,4% de carácter público y el 27,6% restante privado. La protección financiera del país ha sido una de las más destacadas de la región, con un gasto de bolsillo del 21,5% del gasto total en salud, uno de los más bajos junto con Colombia, Argentina y Uruguay.

Para afrontar la pandemia en aspectos sociales y económicos, incluido el sector salud, el gobierno aprobó un presupuesto extraordinario de 377 mil millones de colones, lo que significa unos USD 650 millones. Según la información recopilada por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2021), los recursos adicionales significaron un esfuerzo bajo del gobierno, especialmente si se compara con los demás países de la región. El gobierno habría destinado recursos equivalentes al 1,5% del PIB para atender la pandemia, y entre estos los destinados al sector salud serían de 0,3% del PIB.

El bajo esfuerzo fiscal del país puede explicarse por el hecho de haber sido uno de los países menos golpeados por la pandemia, además de contar con capacidades para atender pacientes en su red hospitalaria y destinar recursos del fondo de emergencias que de tiempo atrás administra la Caja Costarricense del Seguro Social. Para reforzar la idea de una incidencia menos preocupante en Costa Rica, no se encuentra información que hable de incrementos en los gastos de bolsillo para la atención del covid-19.

## Importante esfuerzo fiscal con buena protección financiera: el caso de Colombia

Colombia, con 51 millones de habitantes, sigue una estrategia de aseguramiento para brindar cobertura a toda la población mediante un seguro de salud obligatorio, solidario, con financiación pública y pagadores múltiples. El gasto en salud asciende al 7,6% del PIB, el 71,6% público y el 28,4% restante privado. El país presenta uno de los gastos de bolsillo más bajos de la región (15,1%), lo cual es consistente con el porcentaje del gasto que los hogares destinan a servicios de salud (1,7%).

Para el manejo de la pandemia el país asignó recursos adicionales administrados por el Fondo de Mitigación de Emergencias, creado en el marco de la emergencia económica de marzo de 2020. El país habría destinado recursos del orden del 4,7% del PIB, y entre estos 1,4% del PIB para el sector salud, una de las proporciones más altas junto con Panamá, Brasil y Perú. Los recursos para salud se destinaron a fortalecer la autoridad sanitaria y garantizar la atención de la población, destacándose la compra de ventiladores, las transferencias a hospitales públicos para pagar obligaciones laborales, la ampliación de la oferta de servicios de salud, y la compra de reactivos y equipos para realizar pruebas diagnósticas. También se destaca la adquisición de elementos para ampliar la capacidad de laboratorios, al tiempo que se buscó garantizar la disponibilidad de camas para pacientes covid-19, por lo cual se establecieron anticipos por disponibilidad de camas en los servicios UCI o intermedios en hospitales públicos y privados. Además, mediante la medida “activos por emergencia”, se garantizó el aseguramiento en salud a quienes perdieron su trabajo, se estableció un reconocimiento económico temporal para el talento humano de salud que prestaba sus servicios durante la atención de la emergencia, así como para los afiliados al régimen subsidiado diagnosticados con covid-19.

En este contexto, el pago de las pruebas de detección y los gastos por la atención de pacientes covid-19 han sido financiados con los recursos públicos. Con el mayor gasto público, se puede inferir que los hogares no han tenido que incurrir en gastos de bolsillo para atender el covid-19,

y acaso el gasto agregado se redujo en 2020, pero aún no se cuenta con información sobre la variación del gasto de bolsillo, y en todo caso no se registran dificultades para los hogares derivadas del gasto en salud.

## Importante esfuerzo fiscal pero con insuficiente protección financiera: el caso de Perú

Perú cuenta con 32 millones de habitantes y posee un sistema de salud de salud segmentado y fragmentado, característico de los modelos que han dominado en la región. No obstante, se destacan los esfuerzos de los últimos diez años por aumentar el gasto público y la cobertura, manteniendo la separación de regímenes contributivos y del Seguro Integral de Salud (SIS), que subsidia la provisión de servicios a la población en situación de pobreza. El país tiene un gasto en salud bajo, de 5,2% del PIB, el 62,6% corresponde a gasto público y el 37,4% al privado. Aunque se ha logrado reducir el gasto de bolsillo, lo cual se debe especialmente al aumento del gasto público y a la cobertura del SIS, aún resulta alto (29,2% del gasto total).

El gobierno nacional puso en marcha un Plan Económico para la contención y reactivación económica frente al impacto del covid-19, con un conjunto de medidas por un monto de S/ 67.199 millones, lo cual equivale a 8,8% del PIB. Para salud se destinaron recursos del 1,4% del PIB, especialmente para la adquisición de insumos médicos, un bono extraordinario para personal salud, la contratación laboratorios para pruebas, la adecuación de hospitales y equipamiento temporal para la atención de covid-19, incluyendo el aumento de camas UCI, y la compra de medicamentos para atención de pacientes covid-19.

A pesar del destacado esfuerzo fiscal, ello no ha sido suficiente para garantizar la atención de la población con covid-19. En diversos medios de comunicación se da cuenta de las dificultades de muchas familias para acceder a servicios de hospitalización, particularmente a una UCI, y los elevados costos que deben pagar por la atención. Si bien a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH, 2020) se puede advertir

una reducción del gasto de bolsillo del 12% (IPE, 2021), esta variación no fue uniforme. Se destaca que para las familias del quintil de menores ingresos el gasto de bolsillo aumentó en 37%, lo que al parecer se debe precisamente a la necesidad de asumir gastos por la atención del covid, pues para este mismo grupo las familias en donde se tuvieron pacientes con covid el gasto fue 4,5 superior en comparación con las familias que no estuvieron afectadas por el virus.

### Bajo esfuerzo fiscal y mayor gasto de bolsillo: el caso de México

México, con 129 millones de habitantes, posee un sistema de salud fragmentado y segmentado. Del sector público hacen parte las instituciones de seguridad social y las instituciones y programas que prometen atender al resto de la población, como es el caso del recién creado Instituto para la Salud y el Bienestar. Por su parte, el sector privado comprende seguros y una red de hospitales y centros médicos. El país tiene un gasto en salud bajo, el 5,4% del PIB, 50,1% público y 49,9% privado. Además de tener un bajo gasto en salud, el país se destaca por uno de los mayores gastos de bolsillo y una resistencia a reducirse (Rodríguez, 2021), 42% del gasto total en salud.

Al iniciar la pandemia el gobierno se enfocó en mantener la disponibilidad de camas de hospital, brindar apoyo financiero para comprar elementos de protección personal, medicamentos, insumos y equipos médicos, de modo que en general se trató de responder a la necesidad urgente de mantener los hospitales en funcionamiento durante la crisis. Dentro de las medidas un tema central fue incrementar las camas hospitalarias, lo cual se logró mediante la ampliación de centros hospitalarios y la colaboración público-privada.

La respuesta fiscal de México ante la pandemia ha sido pequeña y mucho más baja que la respuesta de la mayoría de las economías de ingresos medios y altos. Para fines de enero de 2021, las medidas relativas al gasto en salud representaban el 0,2% del PIB. Algunos estados implementaron

políticas de asistencia económica y social para apoyar las políticas de salud pública, pero en muchos casos los fondos fueron insuficientes debido a restricciones presupuestarias, especialmente en el contexto de inacción del gobierno federal (CIDE, 2020). El sector privado, directamente o a través de las organizaciones de la sociedad civil, ha complementado el financiamiento con pruebas y apoyo para sus propios empleados, y donando elementos de protección personal, ventiladores y otros equipos a hospitales públicos.

En lo que respecta al gasto de bolsillo, según los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEGI, 2020), los gastos en salud de los hogares mexicanos pasaron de representar 2,6% del presupuesto familiar en 2018 a 4,2% en 2020. Para el primer decil de ingresos, el gasto de bolsillo aumentó 68,3%. Adicionalmente, las familias optaron por la afiliación a los servicios privados, según el CIEP (2021) el número de usuarios del sistema privado de salud pasó de 36,4 millones en 2018 a 46,2 millones de personas en 2020.

Coherente con lo anterior, algunos informes prensa dan cuenta de cómo el acceso de un paciente a la atención médica por covid-19 se hacía difícil en el sector público, y en el privado los costos eran inaccesibles. La inevitable saturación en clínicas públicas obligaba a la población a buscar inalcanzables opciones en hospitales privados (Chávez, 2020).

## Conclusiones

Esta aproximación permite corroborar que los sistemas integrados de salud, con un mayor gasto público y un bajo gasto de bolsillo, han sido un factor clave para responder a los retos de la pandemia en cuanto a cobertura de servicios. Esto parece claro en países como Costa y Colombia. En contraste, países con sistemas fragmentados, un bajo gasto en salud y una alta proporción de gasto de bolsillo, han tenido una menor cobertura y una mayor presión sobre el gasto de bolsillo, como Perú y México.

Aunque son varios los escenarios que se habrían presentado en la región y las magnitudes de la variación del gasto son diferentes, predomina un aumento transitorio del gasto público en salud, lo que coincide con el escenario de “prioridad del estatus quo a la salud” planteado por el Banco Mundial (2021). No obstante, no se conoce la trayectoria que seguirá el gasto hacia adelante, si se mantiene con los aumentos de 2020 y 2021, si retoma la trayectoria que traía en 2019 o si sigue algún comportamiento intermedio. En cualquier caso, resulta fundamental que los gobiernos se ocupen de cuidar un buen nivel de gasto, que resulte coherente con la búsqueda de la protección financiera, así que en algunos países se requieren esfuerzos importantes, como los casos de Perú y México, mientras en otros se trata de garantizar la sostenibilidad, como en Colombia y Costa Rica.

## REFERENCIAS

- Arrow, Kenneth. (1963, diciembre). *Uncertainty and the welfare economics of medical care*. The American Economic Review Volumen 53(5), pp. 941-973.
- Baldwin, Richard. (2020, marzo 22). *The supply side matters: Guns versus butter, COVID-style*. Recuperado de <https://voxeu.org/article/supply-side-matters-guns-versus-butter-covid-style>
- CEPAL (2022). *Panorama Social de América Latina*, 2021. Santiago, 2022.
- CIDE (2020). *Federalismo en covid*. Recuperado de <https://www.cide.edu/coronavirus/2020/05/26/plataforma-federalismo-en-covid/>
- CIEP (2021). *Interrupción de los servicios de salud por covid-19: Implicaciones en el gasto de bolsillo*. Recuperado de <https://ciep.mx/interrupcion-de-los-servicios-de-salud-por-covid-19-implicaciones-en-el-gasto-de-bolsillo/>
- Chávez, Víctor (2020, julio 27). El precio de enfermarse de covid-19: mexicanos venden casas, autos y se endeudan para atenderse. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/venden-casa-auto-y-se-endeudan-para-atenderse-contra-covid-en-privados/>
- FMI (2021, octubre). Base de datos del monitor fiscal de las medidas fiscales de los países en respuesta a la pandemia de COVID-19.

Recuperado de <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

INEGI (2020). *Encuesta nacional de ingreso y gastos de los hogares ENIGH-2020*.

IPE (2021, julio 12). *Gasto en salud en tiempos del covid-19*. Recuperado de <https://www.ipe.org.pe/portal/gasto-en-salud-en-tiempos-del-covid-19/#:~:text=Gasto%20>

monetario%20de%20los%20hogares%20en%20salud&text=Contrario%20a%20lo%20esperado%2C%20dicho,%2F1.136%2C%2012%25%20inferior

Rodríguez, Mauricio (2021). *Gasto de bolsillo y gastos catastróficos en salud en hogares mexicanos*. *Carta Económica Regional*. Vol 34(128), pp. 59-83.

# A regressão dos direitos sociais

## Para onde caminha a Seguridade social no Brasil?

Lucia Cortes da Costa\*

### A Seguridade Social no Brasil

O conceito de seguridade social foi incluído na Constituição Federal de 1988 como um avanço na proteção social pública, englobando os direitos relacionados à saúde, assistência social e à previdência social. Assim, a ampliação das responsabilidades do Estado para assegurar os direitos sociais foi regulamentado na legislação nacional<sup>1</sup>. Na década de 1990 o Brasil esteve num contexto de construção democrática das políticas sociais, com a necessidade de ampliar a oferta de serviços públicos e dos benefícios assistenciais e previdenciários. A diretriz constitucional de descentralização política administrativa<sup>2</sup> e as atribuições e competências dos

\* Dra. Em Serviço Social pela PUC-SP. Docente na Universidade Estadual de Ponta Grossa e pesquisadora produtividade CNPq.

<sup>1</sup> O Sistema Único de Saúde (Lei nº 8.080 e 8.142 de 1990), a Política de Assistência Social (Lei 8.472/1993) e o Sistema Único de Assistência Social (Lei 12435/2011) e o Regime Geral de Previdência Social (Lei nº 8.213/91).

<sup>2</sup> A Previdência Social se manteve como política gerida pelo governo federal, o Regime Geral de Previdência social é de caráter obrigatório e compulsório para todos os trabalhadores do setor privado (empregados,

diferentes níveis de governo (união, estados e municípios) fez avançar a proposta do modelo de federalismo cooperativo, exigindo a pactuação entre os entes federados para o financiamento e oferta de serviços e benefícios sociais. As desigualdades regionais impactam na capacidade de oferta de serviços públicos em cada região do país. (Arretche, 2000).

O Brasil está organizado em 26 estados (Unidades da Federação – UF), o Distrito Federal que possui caráter *suis generis* – funções de estado e município – é a sede do governo Federal, e 5570 municípios distribuídos nas 5 regiões do país<sup>3</sup>. Considerando a extensão territorial, diversidade regional e a população do país, é um desafio a consolidação do modelo de gestão das políticas de seguridade social com a oferta padronizada de serviços e benefícios para toda população. Assim, as políticas de saúde e de assistência social foram organizadas a partir da criação de sistema único<sup>4</sup>, com atribuições e competências de cada esfera de governo e com a gestão de forma coordenada. Esse desenho na forma de organização das políticas sociais exige um nível de coordenação entre os diferentes níveis de governo e uma constante atividade de pactuação e negociação, que somente são mantidas em contexto democrático.

No entanto, na mesma conjuntura da década de 1990 o Brasil entrava num contexto de medidas neoliberais, cortes de gastos sociais, debate sobre focalização das ações do governo no combate à pobreza e extrema pobreza. A crise econômica elevou os índices de desemprego e reduziu o valor do salário mínimo, num contexto de alta inflação. Somente em 1994, com o Plano Real, houve o controle da inflação, no entanto, a política de estabilidade monetária articulada com controle de gastos públicos, redução da máquina administrativa com redução no número de

---

autônomos e micro empresários individuais) e facultativo para quem tem acima de 16 anos e não está inserido em atividade econômica e laboral.

<sup>3</sup> Região Norte está organizada em 07 estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. A Região Nordeste possui 09 estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Sergipe. Região Sudeste com 04 estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais. Região SUL com 03 estados: Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul. Região Centro-Oeste com 03 estados e o DF: Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal.

<sup>4</sup> SUS – Sistema Único de Saúde; SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

servidores públicos, fez surgir propostas de reforma do Estado, num sentido contrário ao modelo que foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988. (Costa, 2006)

Com relação a criação do Plano Real, de estabilidade monetária, o impacto na Seguridade Social se deu com o estabelecimento da desvinculação de receitas do orçamento da seguridade social para fins de gerar superávit primário, para o pagamento de juros da dívida pública. A primeira criação desse mecanismo foi 1994 – com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), depois foi renovado com o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU), possibilitando o uso de 20% do orçamento da seguridade social (excluindo os recursos do Regime Geral da Previdência Social) e que foi novamente aprovado por meio de Emenda Constitucional 93/2016 com a elevação para 30% a DRU e permitindo aos estados e municípios também desvincular os recursos da seguridade social. Essa medida fez com que a efetivação das políticas de saúde e de assistência social enfrentassem a redução de recursos em meio ao aumento de demandas, fragilizando o acesso aos direitos sociais.

## Seguridade social e os Programas de transferência de renda

No mesmo contexto de regulamentação da Seguridade Social, o governo federal deu início a medidas focalizadas para atender a população em situação de pobreza e extrema pobreza. Por recomendação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) o Brasil criou programas de transferência de renda. O Governo Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002), criou o Bolsa Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) para atender a situação de risco e vulnerabilidade de crianças e adolescentes, o Vale Gás – programa vinculado ao acesso de gás de cozinha para famílias em situação de pobreza e o Bolsa Alimentação. Esses programas foram unificados em 2003, Governo LULA, criando o Programa Bolsa Família (PBF), regulamentado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. O Programa Bolsa Família criou um benefício de transferência de renda para famílias em situação de pobreza

e extrema pobreza, estabelecendo condicionalidades para as famílias em relação a matrícula e a frequência escolar, vacinas obrigatórias de crianças e adolescentes. Essas medidas focalizadas foram estabelecidas de maneira articulada a política de assistência social e da saúde, exigindo que a política de assistência social através dos municípios realizasse o cadastramento das famílias e acompanhamento do cumprimento das condicionalidades e que o Sistema Único de Saúde fizesse o atendimento e acompanhamento das famílias em relação a vacinas e atenção à saúde. Foi criada uma Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SNARC) – no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), os recursos do PBF envolveram diferentes ministérios e foi estabelecida uma sistemática de gestão do PBF com a adesão de estados e municípios. Com 18 anos de duração o PBF atendeu uma parcela significativa da população, no mês de setembro de 2021 atendeu 14.665.264 famílias (SAGI,2021). Apesar do impacto positivo do PBF na redução da pobreza no país e na melhora dos indicadores de educação e saúde de crianças e adolescentes, em novembro de 2021 o Governo Bolsonaro extinguiu o PBF e criou um novo Programa – Auxílio Brasil.

No Brasil, o objetivo de legitimar o governo e disputar eleições<sup>5</sup>, levou o Governo Bolsonaro extinguir o PBF, uma vez que esse programa de transferência de renda tinha a forte marca do Governo Lula. Sem fazer nenhuma discussão com os diferentes níveis de governo, mas com a aprovação do Congresso Nacional, o Governo Bolsonaro criou um Programa Auxílio Brasil, com várias medidas fragmentadas para atender a população em situação de pobreza e extrema pobreza.

Com caráter autoritário, o Governo Bolsonaro não fez o debate com a sociedade sobre a extinção do PBF e não articulou o novo programa Auxílio Brasil com os demais níveis de governo (estados e municípios). A lógica meritocrática orienta o desenho do Programa Auxílio Brasil, não há uma articulação dos diferentes benefícios previstos com as diretrizes da política Nacional de Assistência Social e com a política pública de saúde.

<sup>5</sup> As eleições em 2022 para Presidente da República, na qual Bolsonaro terá como adversário Lula.

Há insegurança quanto as fontes de recursos para o Programa Auxílio Brasil, uma vez que o governo federal vinculou a sua aprovação aos recursos do não pagamento de precatórios em 2022, sem ter uma base de recursos a longo prazo.

Além do caráter autoritário na criação desse Programa Auxílio Brasil, o governo federal também desarticulou o apoio a agricultura familiar, adotou medidas que permitem maior precarização nas relações de trabalho ao instituir auxílios para inclusão produtiva centrado na avaliação de mérito. São elegíveis ao Programa Auxílio Brasil as famílias em situação de pobreza, cuja renda familiar per capita mensal se situe entre R\$ 105,01<sup>6</sup> e R\$ 210,00; e as famílias em situação de extrema pobreza, com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 105,00.

O Programa Auxílio Brasil apresenta 04 benefícios e 06 auxílios. Os benefícios são: Benefício Primeira Infância, para crianças de 0 (zero) a 36 (trinta e seis) meses; Benefício Composição Familiar, para gestantes e pessoas de 3 (três) e 21 (vinte e um) anos, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, destinado a todas as famílias cuja renda per capita permanece abaixo do limite de pobreza mesmo com o recebimento de benefício. A instituição do Benefício Compensatório de Transição para famílias que estavam recebendo o Bolsa Família.

Os auxílios são incentivos ao mérito de crianças e adolescentes na área do esporte e educação, buscando estabelecer mecanismo de concorrência entre alunos. O Auxílio Esporte Escolar e as Bolsas de Iniciação Científica Junior, administradas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações - MCTI, como incentivo aos estudantes que tem destaque no esporte e na educação.

O Auxílio Criança Cidadã para acesso, em tempo integral ou parcial, a creches, regulamentadas ou autorizadas, que ofertem educação infantil, a ser pago diretamente às creches. Esse auxílio estabelece a concorrência entre as creches privadas para receber os recursos do programa e

<sup>6</sup> O valor de R\$ 105,00 (Reais) equivale (em dólar americano) a USD 22,36. Cotação de 11/04/2022.

impacta de forma negativa no direito à educação pública como responsabilidade do Estado ofertar de forma universalizada o atendimento para crianças de 0 a 3 anos de idade.

O auxílio Inclusão Produtiva Rural, para incentivo à produção, doação e consumo de alimentos saudáveis pelos agricultores familiares do Programa Auxílio Brasil para consumo de famílias. Prevê que os pequenos agricultores num curto prazo produzam e doem alimentos. Essa medida afetou a agricultura familiar e também extinguiu o Programa de Aquisição de Alimentos e de produção de sementes orgânicas.

A instituição do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana para os beneficiários do Programa, que comprovarem vínculo de emprego formal, estimulando que os trabalhadores aceitem o emprego em condições precárias para poder acessar o benefício.

## Para onde vai a seguridade social?

Ao analisar o uso clientelista de programas focalizados na população em situação de pobreza e extrema pobreza, concluímos que não há um avanço na garantia de renda mínima como direito social. A inclusão de famílias no Programa Auxílio Brasil é feita de forma focalizada, com grande número de famílias em lista de espera para poderem acessar o Programa. Há estímulo a concorrência na oferta de serviços de creche. Avaliação de mérito individual no esporte, educação e na inclusão produtiva.

O corte de recursos da Seguridade Social, fragilizando as políticas de saúde e de assistência social, a insegurança no recurso para o programa Auxílio Brasil, indicam que a gravidade da pandemia e suas consequências não foram tratadas pela lógica de ampliação da proteção social pública. O governo federal, sem dialogar com outros níveis de governo e com a sociedade, extinguiu o Programa Bolsa Família, fez redução de investimentos na política de assistência social e os recursos para a política de saúde que aumentaram em 2020/2021 – foram extraordinário em razão da pandemia, sem serem mantidos como recursos para o SUS no orçamento

de 2022. Permanece no governo Bolsonaro a direção liberal da política econômica, com limite de gastos sociais colocados pela Emenda Constitucional 95/2016, que afeta diretamente a Seguridade Social, reduzindo a capacidade de ampliar serviços de saúde e assistência social.

## REFERENCIAS

Arretche, Martha (2000). Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. São Paulo: Fapesp

BRASIL. LEI Nº 14.284, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Costa, Lucia Cortes da. (2018) A Previdência Social no Brasil: atores, teorias e a disputa de interesses. Ser. Soc. Rev., Londrina, v. 21, n.1, p. 289-310, Jul./Dez.

Costa, Lúcia Cortes da. (2006) Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do estado no Brasil. São Paulo: Cortez Editora.

# Perfil de las personas sin afiliación a la seguridad social en Ecuador<sup>1</sup>

Magaly Aguiar\*  
Juan Carlos Heredia\*\*

## Introducción

En el presente estudio se explora un problema económico y social que se origina por un desbalance en la población de no afiliados al sistema de seguridad social público dentro un país; en este caso se plantea describir los factores sociodemográficos de este grupo de personas en el Ecuador, con el fin de identificar patrones característicos y así guiar la aplicación de medidas de política pública en caso de ser necesario. Esta información será desagregada mediante un análisis descriptivo comparativo de las características sociodemográficas de personas no afiliadas en los años 2019 y 2020, en base a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo

\* Egresada de la Carrera de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Central del Ecuador. Asistente de investigación del proyecto Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador – UCE. Correo electrónico: mcaguiar@uce.edu.ec

\*\* Estudiante de Octavo nivel de la Carrera de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: jcherediav@uce.edu.ec

<sup>1</sup> Este artículo salió publicado en la publicación *Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo. Nota Técnica N° 2* (ISSN 2806-5603) editada por Katuska King y César Carranza.

y Subempleo (ENEMDU), levantada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

## Seguridad Social en el Ecuador

En el Ecuador, mediante el Art. 370 de la Constitución de la República, se designa al Instituto de Seguridad Social (IESS) como el ente encargado de prestar servicios de contingencia de seguro obligatorio a sus afiliados. La población que forma parte de la seguridad social es aquella que se encuentra en el mercado laboral formal, por lo general población mayor de 18 años. Las personas pueden acceder al Seguro General Obligatorio, al Seguro General Voluntario o al Seguro Campesino; cada régimen tiene un tipo de aportación y de cobertura específico. Tras cumplir con un número de aportaciones predefinidas por la normativa vigente del IESS, las personas aportantes pasan a ser jubiladas de la seguridad social.

Según la Superintendencia de Bancos (2022) los recursos y financiamiento de la seguridad social están ligados a las siguientes aportaciones:

- Aporte Estatal: Contribución financiera obligatoria del Estado e ingresos provenientes del pago de dividendos de la deuda del Gobierno Nacional con el IESS.
- Aporte Afiliados: Aportación obligatoria de los afiliados para cada seguro, los saldos de las cuentas individuales al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio.
- Aportación Patronal: Aportación obligatoria de los empleadores privados y públicos para cada seguro cuando son afiliados sujetos al Código del Trabajo y para aquellos servidores sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa o la Ley Orgánica de Educación Superior.
- Aporte Externo: Las rentas de cualquier clase que produzcan las propiedades, los activos fijos, y las acciones y participaciones en empresas, administrados por el IESS. Los ingresos por enajenación de los activos de cada seguro. Los ingresos por servicios de salud

prestados por las unidades médicas del IESS. Los recursos de cualquier clase que fueren asignados a cada seguro en virtud de leyes especiales. Las herencias, legados y donaciones. Los ingresos provenientes del pago de los dividendos de la deuda pública y privada con el IESS.

De acuerdo con lo anterior, la Seguridad Social en el Ecuador depende de los aportantes, patronos, Estado y otros, pues entre todos crean un fondo con el cual esta se sostiene en el tiempo. Cabe mencionar que para los ingresos se considera la relación existente entre estos actores, en cambio, para los egresos se considera la cobertura a afiliados activos, jubilados en el sector público y privado, además mediante la normativa del Instituto de Seguridad Social (2022) este extiende el servicio para cónyuges o convivientes con el pago de un valor adicional, e hijos menores de edad, sin costo, de las personas afiliadas o jubiladas. También dentro de los egresos se encuentran pagos de pensiones jubilares, pagos a entidades particulares que prestan el servicio médico, pagos a hijos huérfanos menores de edad, y otros.

Según mencionan Cichon et al., (2006) tener un número desbalanceado de afiliados activos e inactivos en el tiempo puede crear inestabilidad en la seguridad social y privar a varias personas de recibir su jubilación. Los problemas estructurales de la seguridad social en Ecuador se han visto reflejados por el incremento de costos, el pago de dividendos del Estado a destiempo y el incremento de demanda de los recursos por parte de los afiliados, creando así un problema de egresos e ingresos (Madera et al., 2020).

Dados estos antecedentes que crean una problemática de inestabilidad es importante conocer quiénes son aquellas personas que no aportan a la seguridad social siendo mayores a 18 años, qué características tienen y qué razones podrían explicar para no estar afiliadas a la seguridad social.

En Ecuador, en los años 2019 y 2020 hubo un total de 7'420.807 y 7'908.201 personas mayores de 18 años no afiliadas a la seguridad social

respectivamente, representando un porcentaje aproximado del 42% de la población total. Además vale la pena mencionar que en promedio en ambos años existe el 77% de personas mayores a 65 años que no reciben jubilación por parte de la seguridad social. Por lo tanto, a continuación, se analiza quienes son las personas no afiliadas a la seguridad social.

## Características de las personas no afiliadas a la Seguridad Social

La afiliación a la seguridad social es un derecho irrenunciable como lo menciona el Art. 34 de la Constitución de la República del Ecuador. Es por ello que es pertinente conocer las características de los no afiliados. Para ello se parte de la Encuesta Nacional de Empleo Desempleo y Subempleo (ENEMDU), levantada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) del Ecuador en los años 2019 y 2020. A continuación, se presentan algunos elementos de análisis de las personas no afiliadas a la Seguridad Social, para lo cual se han tomado en cuenta características sociodemográficas como lo son: sexo, edad o grupos etarios, estado civil, lugar de nacimiento; características educativas, laborales y otras variables de aspecto socioeconómico.

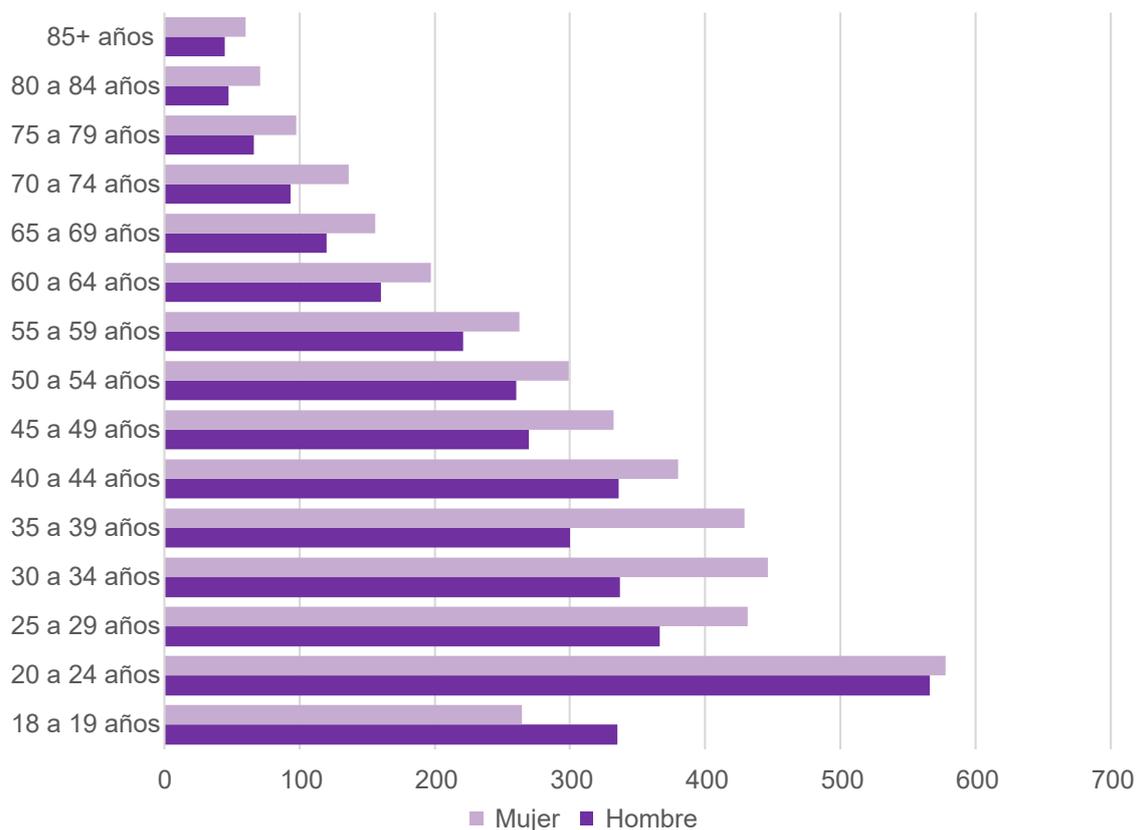
## Características demográficas

Las características demográficas aluden a información general sobre grupos de personas. Permitiendo así describir a la población en base a las variables: sexo, edad, estado civil y dónde fue su lugar de nacimiento.

De acuerdo con la variable Sexo correspondiente al total de la población no afiliada del Ecuador, en el año 2019 las mujeres representaron el 54,2% de los no afiliados y en el año 2020 el 53,8%, descendiendo en 0,4 puntos porcentuales. Es decir, para el año 2020, se presentaron menos mujeres no afiliadas a la seguridad social que el año anterior, pero manteniéndose por encima de los hombres. Respecto a la edad, las personas no afiliadas se concentran en el rango de edad de 30 - 50 años, lo que

significa en promedio de los dos años analizados el 47,1% del total de personas no afiliadas. Si se relacionan las variables sexo y edad para visualizar de mejor manera la concentración poblacional mediante la desagregación de la cantidad de hombres y mujeres por rangos de edad (pirámide poblacional para no afiliados) se observa que, tanto para hombres como para mujeres el rango de edad que presenta un mayor número de personas no afiliadas es de 20 a 24 años, es decir los jóvenes. Adicional, en esta desagregación demográfica se evidencia que los no afiliados presentan una pirámide poblacional de tipo progresiva, es decir, predomina la población joven que es seguida de forma descendente por la población adulta y adulta mayor respectivamente. En la Gráfica 1 se muestra esta distribución.

Gráfico 1. Personas no afiliadas por sexo y grupo etario. (En miles de personas)



Fuente: ENEMDU (2019 - 2020) - INEC. Elaboración: Propia.

De acuerdo con el Estado civil, para ambos años analizados, los mayores porcentajes aproximados se ubican en personas solteras con 29,9%, en unión libre con 26,1% o casadas con 28,3%, sumando entre sí un aproximado del 85% de personas no afiliadas. Así mismo, con respecto al lugar de nacimiento, más de la mitad de las personas no afiliadas han nacido en el lugar en que fueron encuestadas, y un porcentaje pequeño en promedio de los dos años analizados, se tiene que el 1,8 % son personas nacidas en otro país. Además, cabe mencionar que, entre ambos años analizados, el promedio de migración interna es de 34,2% de personas no afiliadas que han cambiado su lugar de nacimiento al momento de ser encuestados dentro del país.

## Características socioeconómicas

Dentro de un enfoque socioeconómico, es posible conocer la forma de vida, escolaridad y ocupación o referencias laborales de la población. De una forma general, se puede decir que mediante esta clase de caracterización se pueden conocer factores clave del ambiente en el que se desarrollan las personas; en este caso, el grupo de no afiliados en el Ecuador, en los años ya mencionados.

### Vivienda

En el apartado de tipos de vivienda se presentan ocho categorías que maneja el INEC, donde la categoría 'De reemplazo' será omitida del análisis debido a que este dato informa que la vivienda seleccionada en la muestra no pudo ser estudiada y se optó por otra vivienda de forma aleatoria.

En el Ecuador, para el año 2019, los distintos tipos de vivienda se encuentran distribuidos con proporciones semejantes, como se observa en la Tabla 1. Sin embargo, para el año 2020 se reduce la proporción de anticrecimiento aproximadamente en 2,35 puntos porcentuales, como también el tipo de vivienda recibida por servicios se reduce en 1,79 puntos porcentuales,

siendo los tipos de vivienda que presentan el mayor cambio entre estos años.

**Tabla 1. Proporción Tipo de Vivienda – Ecuador 2019 y 2020**

Tipo Vivienda	Porcentaje 2019	Porcentaje 2020	$\Delta\%$
En arriendo	14,3	15,12	0,82
Anticresis y/o arriendo	14,78	12,43	-2,35*
Propia y la está pagando	14,13	14,23	0,1*
Propia y totalmente pagada	13,91	15,35	1,44
Cedida	14,17	14,86	0,69
Recibida por servicios	14,59	12,8	-1,79*
Otra	14,11	15,21	1,1

\* cambio estadísticamente significativo al 95% de confianza  
Fuente: ENEMDU (2019 – 2020) – INEC. Elaboración: Propia.

Por otro lado, si se considera a la propiedad de la vivienda (categorías: Propia y la está pagando, Propia y totalmente pagada), el grupo de no afiliados presenta un 28,04% en el 2019 y un 29,58% en el 2020, presentando aproximadamente un tipo de tenencia de vivienda ajena del 70% en ambos años.

## Nivel de Instrucción

Un factor que ha sido un detonante con relación al desarrollo de un grupo poblacional es el nivel de educación, debido a que, a mayor nivel de escolaridad se pueden obtener mejores posibilidades laborales que inciden directamente en aspectos políticos, económicos, sociales, entre otros. La escolaridad presente en el grupo de no afiliados en el Ecuador en los años 2019 y 2020 se puede observar en la Tabla 2. El nivel de instrucción que predomina en los dos años corresponde a los niveles de Primaria y Secundaria, representando estos grupos a más del 50% de la población de no afiliados. Sin embargo, existe un aproximado del 6%

dentro del grupo de no afiliados que no presentan escolaridad o un nivel inferior a escolaridad Primaria.

Respecto al nivel de escolaridad, primero tomemos en cuenta que un profesional es la persona que se ha especializado en un área específica y cuyo conocimiento ha sido adquirido por medio de la instrucción universitaria. Dicho esto, en base a los niveles de escolaridad propuestos se clasificará la escolaridad Superior Universitario y Postgrado como Profesional. Donde la proporción de profesionales dentro del grupo de no afiliados corresponde aproximadamente a un 12%.

**Tabla 2. Proporción de Escolaridad – No afiliados, Ecuador 2019 y 2020**

Nivel de Instrucción	Porcentaje 2019	Porcentaje 2020	Δ%
Ninguno	5,80	5,42	-0,38
Centro de alfabetización	0,49	0,35	-0,14
Primaria	34,00	32,16	-1,84
Educación Básica	5,30	4,15	-1,15
Secundaria	25,49	27,27	1,78
Educación Media	15,31	16,90	1,59
Superior no universitario	1,52	1,55	0,03
Superior Universitario	11,85	11,97	0,12
Postgrado	0,23	0,23	0,00

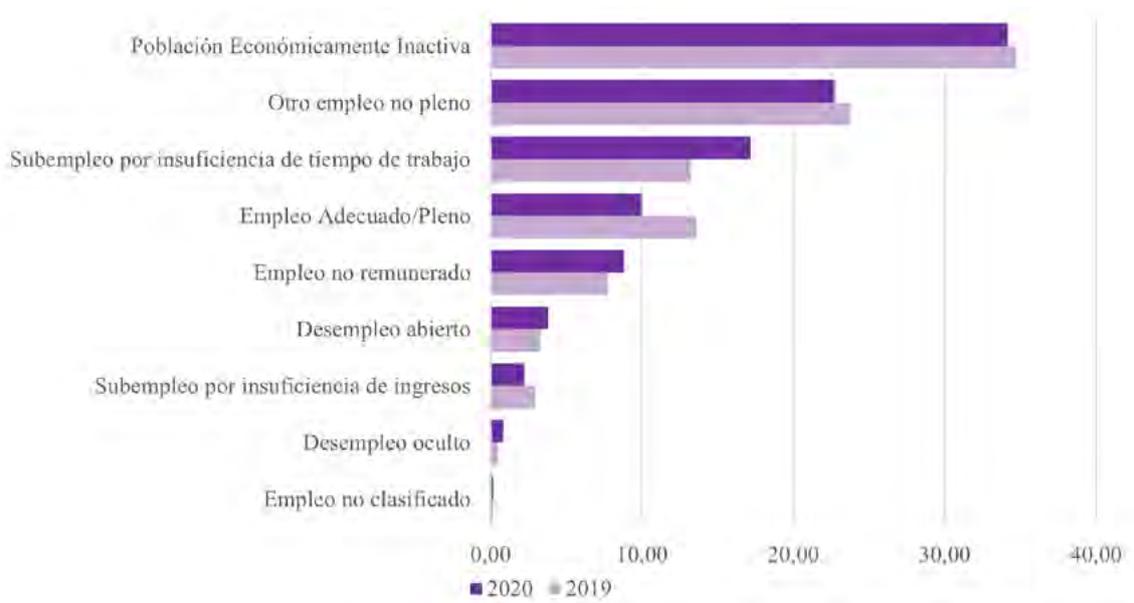
Fuente: ENEMDU (2019 – 2020) – INEC. Elaboración: Propia.

Un 11% de la población de no afiliados con ocupación representa a los profesionales. Se encuentra que la categoría más común que desempeñan es Cuenta Propia. Sin embargo, la ocupación donde se encuentra mayor proporción de Profesionales respecto a otras categorías corresponde a Empleado de Gobierno con aproximadamente un 70%. Esto último llama la atención ya que el Estado debería velar por la Seguridad Social de sus empleados, se debería analizar este apartado más a profundidad para conocer si el fenómeno de ser empleado de gobierno, profesional y no afiliado se produce a través de la figura de Prestación de Servicios u otros factores.

## Ocupación

Para una mejor aproximación a por qué este grupo no accede al seguro público, se opta estudiar la actividad económica presente en esta población. Esto es posible mediante la variable Condición de actividad, donde en principio podemos identificar población económicamente activa (PEA) y población económicamente inactiva (PEI), posteriormente se puede desglosar la situación en cada uno de estos subgrupos por medio de la variable Categoría de ocupación para PEA y la variable Condición de inactividad para PEI.

Gráfico 2. Porcentaje – Condición de actividad 2019–2020



Fuente: ENEMDU (2019 – 2020) – INEC. Elaboración: Propia.

Como se observa en el Gráfico 2, en ambos años predomina la presencia de población inactiva (PEI) con un aproximado del 34% de los no afiliados, 2'579.725 y 2'702.849 personas en el subgrupo de PEI para los años 2019 y 2020 respectivamente. Con relación al pleno empleo se presenta un 13,59% en el 2019 y 9,97% en el 2020, con una reducción de 3,6 puntos porcentuales aproximadamente. Por otro lado, en el apartado

de subempleo existe 7,78% en el 2019 y 8,82% en el 2020 (diferencia de 1 punto porcentual) para empleo no remunerado, junto con 13,2% para el 2019 y 17,2% para el 2020 (diferencia de 4 puntos porcentuales) dentro del Subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo, presentando un incremento en ambos casos. Es decir, incluso en lo que se considera como empleo pleno, los empleadores no siempre cumplen con su obligación de afiliarse a sus trabajadores.

Dentro del subgrupo población económicamente inactiva (PEI) de personas no afiliadas, existen varias categorías para definir su condición de inactividad, estas son: Rentista, Jubilado pensión, Estudiante, Ama de casa, Incapacitado y Otro. Respecto a las categorías mencionadas, el grupo de rentistas percibe ingresos, en consecuencia, genera la posibilidad de que adquieran el seguro público al igual que el grupo de Otros, ya que se desconoce realmente una situación desfavorable que los mantenga en una inactividad a largo plazo. Por otro lado, aunque el grupo de Jubilados recibe ingresos ya no aporta al Seguro público sino todo lo contrario, recibe una pensión por parte del mismo. Presentando la incapacidad de acceder al Seguro público aproximadamente del 95% para los años 2019 y 2020 respecto al grupo PEI de no afiliados, a excepción de Rentistas y Otros. La distribución de la PEI dentro de la población no afiliada se registra en la Tabla 3.

**Tabla 3. Desagregación PEI – No afiliados, Ecuador 2019 y 2020**

Condición de inactividad	Porcentaje 2019	Porcentaje 2020
Rentista	1,96	1,57
Jubilado pensión	1,49	1,24
Estudiante	24,24	22,19
Ama de casa	54,26	54,92
Incapacitado	15,48	16,71
Otro	2,57	3,37

Fuente: ENEMDU (2019 – 2020) – INEC. Elaboración: Propia.

El resto del grupo, exceptuando la PEI, dentro de Condición de actividad corresponde a la población económicamente activa (PEA) de no afiliados. Dentro de esta sección encontramos la siguiente distribución (véase en la Tabla 4), donde predomina la categoría de Ocupación por cuenta propia, es decir, son trabajadores independientes y corresponde aproximadamente a un 47% de la PEA de no afiliados en ambos años, seguido por el grupo de Empleo privado y Jornalero o peón con proporciones similares en ambos casos y años. Por otro lado, a pesar de presentar una ocupación no quiere decir que perciban ingresos como en los casos correspondientes a Trabajador del hogar no remunerado, Trabajador no del hogar no remunerado y Ayudante no remunerado de asalariado/jornalero que presentan un porcentaje acumulado de aproximadamente 15% en el 2019 y 17% en el 2020, con un incremento de 2 puntos porcentuales en este apartado entre los dos años.

**Tabla 4. Desagregación PEA – No afiliados, Ecuador 2019 y 2020**

<b>Categoría de Ocupación</b>	<b>Porcentaje 2019</b>	<b>Porcentaje 2020</b>
Empleado de gobierno	0,26	0,39
Empleado privado	17,17	15,90
Jornalero o peón	15,29	15,07
Patrono	2,51	1,70
Cuenta Propia	46,69	46,83
Trabajador del hogar no remunerado	14,71	16,98
Trabajador no del hogar no remunerado	0,12	0,14
Ayudante no remunerado de asalariado/jornalero	0,18	0,20
Empleado(a) Doméstico(a)	3,07	2,79

Fuente: ENEMDU (2019 – 2020) – INEC. Elaboración: Propia.

Con la información presentada se ha conocido de mejor manera el entorno en el que se encuentra la población de no afiliados a nivel demográfico, social y económico. Realizar esta desagregación resulta muy útil ya que, en base a los resultados se hace posible identificar perfiles característicos de los no afiliados, como se verá en el apartado de conclusiones.

## Conclusiones

El grupo de personas no afiliadas a la seguridad social presenta ciertas características que resaltan y/o coinciden en ambos años. La proporción poblacional de Sexo es levemente mayor en mujeres y su estructura etaria en general presenta una población joven. El estado civil que predomina corresponde a solteros, casados y unión libre de forma jerárquica con proporciones similares que bordean el 28%. Finalmente, se presenta una migración interna a nivel nacional del 34% en el grupo de no afiliados, este índice junto con la estructura poblacional permite suponer falta de oportunidades laborales para el grupo de no afiliados. Por otro lado, respecto a la Ocupación de no afiliados, un 34% pertenece al grupo PEI donde un 5% de este subgrupo responde a las categorías de Rentista y Otro en la variable Condición de inactividad, se supone que esta parte de la población recibe ingresos y tendría la posibilidad acceder al seguro público. En contraparte, el subgrupo de PEA correspondiente al 66% de la población de no afiliados contiene un 16% que no percibe recursos. Esto conlleva a pensar que si las personas perciben un ingreso, tendrían posibilidad de acceder al seguro público, pero no funciona así, pues un 87,7% de la población de no afiliados no acuden al seguro social a pesar percibir ingresos, según los resultados obtenidos. Es importante mencionar que los años en que se analizan estas características, corresponden al inicio de la pandemia por la COVID-19, la cual elevó sustancialmente los niveles de desempleo en el país, disminuyendo como efecto las cifras de afiliación al IESS.

La seguridad social en el Ecuador presenta un problema de desbalance entre el número de beneficiarios y el número de aportantes que se puede agravar con el pasar del tiempo. Sin embargo, vale la pena mencionar que de esto se puede derivar la insostenibilidad en la seguridad social. De acuerdo con lo anterior, el grupo de personas no afiliados a la seguridad social son una parte fundamental que la seguridad social necesitaría, pues tendría mayores ingresos, y solventaría de mejor manera los egresos. El desequilibrio económico de la institución probablemente no solo parte del desbalance entre aportantes y beneficiarios, sino también a los

problemas que existen en las coberturas de salud que no son tema de este artículo.

Todos estos elementos permiten identificar a la población que se encuentra fuera de la seguridad social y que debe ser considerada en las políticas públicas que promuevan la inclusión de más afiliados activos, tal vez con regímenes específicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. <https://vlex.ec/vid/constitucion-republica-ecuador-631446215>
- Cichon, Michael, Scholz, Wolfgang, van de Meerendonk, Arthur, Hagemeyer, Krzysztof, Bertranou, Fabio, & Plamondon, Pierre (2006). *Financiación De La Protección Social*.
- ENEMDU. (2018). ENEMDU - Documento Metodológico. *Ecuador*, 3-53. [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Septiembre-2018/ENEMDU\\_Metodologia](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Septiembre-2018/ENEMDU_Metodologia) Encuesta Nacional de Empleo Desempleo y Subempleo %2826-12-2018%29.pdf
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2022). *Cónyuges e hijos de los asegurados reciben atención de salud en el IESS - Noticias - IESS*.
- Madera, Jorge, Palán, Gladys, & Borja, Patricia. (2020). Situación general del Sistema de Seguridad Social del IESS y del BIESS. Quito: Grupo FARO.
- Superintendencia de Bancos. (2022). *Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)*. <https://www.superbancos.gob.ec/bancos/instituto-ecuadoriano-de-seguridad-social-liess/>

# Protección social para todos

## Reflexionando sobre el desafío del siglo XXI

Rosa Maria Marques\*  
Solange Emilene Berwig\*\*

\*

Durante el siglo XX, especialmente en los países europeos, se generalizó la estructuración de sistemas de protección social que garantizaran ingresos de reposición, total o parcial, en caso de jubilación, enfermedad, muerte, invalidez y desempleo. Estos sistemas, independientemente de sus orígenes históricos, fueron organizados por el Estado y regidos por principios, normas y conductas aplicables a todos sus asegurados. A pesar de ello, en países donde la financiación estaba garantizada en gran medida a través de las cotizaciones sociales (empleados y empresarios) calculadas sobre los salarios o la masa salarial, coexistieron diferentes regímenes de protección, uno de carácter general que incluía a los asalariados de la expansión capitalista del siglo XX, y otros, restringida a

\* Doctora en Economía. Profesora titular de economía de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUCSP, São Paulo, Brasil). Miembro del GT CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Correo electrónico: rosamkmarques@gmail.com

\*\* Doctora en Trabajo Social. Profesora de Trabajo Social de la Universidad Federal del Pampa. (Unipampa, São Borja, Brasil). Miembro del GT CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Correo electrónico: solangeberwig@unipampa.edu.br

categorías que se establecieron como exponentes de las luchas de los trabajadores en el siglo XIX o a la función pública. Como es bien sabido, algunos países europeos optaron por financiar la protección social vía impuestos, pero, al igual que en los esquemas de reparto, buscaron garantizar ingresos de reemplazo. La otra opción, es decir, la organización de la protección social a través de los Fondos de Pensiones tiene como paradigma a Estados Unidos. A los efectos de lo que aquí queremos discutir, sólo sería importante comentar esta tercera vía si quisiéramos discutir la protección social desde la perspectiva del pensamiento neoliberal, lo cual no es el caso.

Durante el período conocido como *Welfare State* (WS), en los treinta años posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial, la cobertura de estos sistemas alcanzaba prácticamente a la totalidad de la población. Esto se debe a que el asalariado se generalizó a partir de la expansión del modo de producción capitalista y porque quienes tenían otra forma de ingreso diferente al salario podían incorporarse a los sistemas si así lo deseaban.

En América Latina y el Caribe, sin excepción, los sistemas de protección social estructurados en el siglo XX, ante la influencia de los organismos internacionales en las políticas sociales, siguieron la misma trayectoria que una de las experiencias europeas: dirigida a los trabajadores del mercado laboral formal, financiada predominantemente por contribuciones calculadas sobre el salario y organizadas bajo el principio de compartir. Al mismo tiempo, dependiendo del país, se mantuvieron regímenes separados, dirigidos a funcionarios, militares u otras categorías, que consiguieron mantener prestaciones y condiciones de acceso más favorables que las que ofrecía el régimen general. Había, sin embargo, una diferencia fundamental. Mientras en Europa la informalidad era casi inexistente, en la región era una característica fundamental del mercado de trabajo, producto de su formación histórica, a lo que contribuyó su pasado esclavista, el trato otorgado a los pueblos originarios y, especialmente, el hecho de que sus países dependían de la lógica de reproducción del capital de los llamados países desarrollados o, en el sentido de Lenin (1977), de los imperialistas.

A pesar de este entendimiento, los funcionarios gubernamentales y los formadores de opinión veían la informalidad como algo que tendía a desaparecer a medida que los países salían de su condición de dependientes y subordinados y ganaban su lugar en el panteón de las naciones desarrolladas. De hecho, esto nunca sucedió, por lo que partes importantes de la población de la región siempre quedaron excluidas de la protección social que proporcionaba un ingreso de reemplazo por el trabajo. Es claro que el grado de cobertura alcanzado por los sistemas varió y varía entre países, pero en ninguno de ellos se alcanzó un nivel cercano al salario formal registrado en los países europeos durante el WS o en los años que siguieron, cuando se inició el proceso de su desmantelamiento.

Ahora, estamos en 2022, y la realidad es aún más compleja. Por un lado, la informalidad, que anteriormente estaba presente casi exclusivamente en los países subdesarrollados y pobres (con la excepción de Estados Unidos, cuya trayectoria en el mercado laboral y en la cobertura de riesgos sociales siguió su propio camino, debido al bajo nivel de organización independiente de sus trabajadores), pasó a formar parte del escenario del mercado laboral de cualquier país. Junto al desempleo, que desde la crisis de la década de 1970 volvió a formar parte del mercado de trabajo, han florecido durante mucho tiempo las actividades desarrolladas por trabajadores precarios, nuevo nombre que se le ha dado a la informalidad. Una parte importante del contingente que constituye los precarios está formado por emigrantes de primera, segunda o tercera generación, pero no se limita a ellos, incluidos los parados de larga duración que han perdido la esperanza de volver a un trabajo estable con derechos sociales y laborales. Además, ha crecido la población que se encuentra en situación precaria o informal, lo que indica que su existencia no está simplemente relacionada con el bajo crecimiento económico del mundo y de los países, evidente cuando comparamos el desempeño actual con la expansión del período anterior, cuando el salario formal se estaba expandiendo. Asimismo, aunque sumamente relevante, no se debe exclusivamente a la existencia de una correlación de fuerzas negativa para los trabajadores (lo que viene ocurriendo desde hace mucho tiempo) ni a que el capital que devenga intereses, llamado financiero, sea dominante

y, por tanto, impone su lógica muy cortoplacista, no interesada en crear puestos de trabajo con vínculos sólidos en empresas de todo tipo.

Aunque todos estos factores contribuyen a la realidad actual del mercado laboral, en mayor o menor medida dependiendo del país, debemos ser conscientes que se está gestando una verdadera revolución en la relación capital/trabajo. Esta revolución, aunque no depende de nueva tecnología y por lo tanto no puede ser calificada como una nueva revolución tecnológica como ocurrió cuando se introdujo la microelectrónica en diferentes actividades, ya que es el resultado de la convergencia de usos de procesos previamente existentes, potencialmente puede promover tal salto en la productividad que cambia cualitativamente el uso de la fuerza de trabajo. En lugar del desempleo o del ejército industrial de reserva, como lo refirió Marx (1982), la búsqueda incesante del capitalista individual por diferenciarse productivamente de sus competidores promoverá la exclusión de millones de personas de las filas que forman los trabajadores. Estos no serán simplemente desempleados, sino excluidos, ya que no habrá posibilidad de ser restituidos en el futuro, dado que la utilización de la mano de obra en la producción y circulación será significativamente menor en actividades de todo tipo (MARQUES, et al, 2021).

Hablamos de la industria 4.0, el internet de las cosas y el desarrollo acelerado de la inteligencia artificial. Durante la pandemia del Covid-19, contrario a lo que una lectura superficial del desempeño económico de los países podría llevar a concluir, la adopción de la industria 4.0 y el desarrollo de la inteligencia artificial, objeto principal de la disputa entre Estados Unidos y China. Los países que conforman América Latina y el Caribe no están exentos de este proceso. Aunque han profundizado su nivel de dependencia en los últimos tiempos, desindustrializándose y aumentando su rol exportador de *commodities*, aún mantiene, en su interior, sucursales de grandes empresas extranjeras, las cuales están impulsando aceleradamente la reestructuración “modernizadora” de sus actividades. En un futuro no muy lejano, incluso las actividades realizadas por las pequeñas y medianas empresas tenderán a absorber nuevas formas de hacer las cosas, a integrar la producción con el consumidor y a hacer uso de formas de inteligencia artificial.

Aunque son situaciones no comparables, ya que el “ahorro” de mano de obra del cambio actual dista mucho de los efectos que promovió la introducción de la base técnica en microelectrónica en las distintas actividades en los años 1980/90, tal vez, para dar una pálida ilustración, sea pertinente mencionar una experiencia brasileña. Al final en la década de 1970, cuando se reanudó la lucha por mejores salarios y condiciones laborales, las categorías de trabajadores que estaban en primera línea eran los trabajadores metalúrgicos, especialmente los empleados en la industria automotriz, y los trabajadores bancarios. No es casualidad que el liderazgo del expresidente Luiz Inácio Lula da Silva se forjara en la dirección de asambleas metalúrgicas realizadas en el estadio de fútbol de Vila Euclides, en la entonces ciudad obrera de São Bernardo do Campo, tal era el tamaño del contingente de metalúrgicos de la época. La reestructuración productiva, iniciada a fines de la década de 1980 en las automotrices, cambió por completo esta situación, reduciendo significativamente el número de trabajadores metalúrgicos y convirtiendo a São Bernardo do Campo en una ciudad de “clase media”. En cuanto a los empleados bancarios, la automatización y el uso de internet fueron tales que actualmente promover una huelga ha perdido todo sentido, ya que los bancos siguen funcionando, aunque sus pocos trabajadores estén parados.

Por un lado, la informalidad estructural y creciente; por otro lado, cambios en la relación capital / trabajo que reducirán cualitativamente el uso de la fuerza de trabajo si las ganancias potenciales en productividad son totalmente incorporadas por los capitalistas y no son, por lo tanto, socializadas, por ejemplo, en forma de una reducción sustancial en horas de trabajo. ¿Ante esto, cómo seguir pensando en una protección social estructurada basada en la sociedad del salario, en palabras de Robert Castel (2001)? En otras palabras, ¿es posible mantener la perspectiva de la protección social basada en el trabajo, manteniendo el principio de la renta de reposición en situaciones en que la vejez, la enfermedad, el accidente, la muerte y el desempleo nos impidan despojarnos de la tierra, el sustento con el trabajo penoso, parafraseando lo escrito en el Antiguo Testamento (BIBLIA SAGRADA, 1992, p. 51)?

En América Latina y el Caribe, la experiencia de construcción de sistemas de reparto financiados con aportes de empleados y empleadores reveló que, en ningún momento, fue posible incorporar a todos aquellos que viven de su trabajo, dada el carácter estructural de la informalidad en economías dependientes. Ante ello, se desarrollaron políticas de asistencia a los más pobres, que no siempre implicaron la satisfacción de sus necesidades más básicas, y mucho menos de la situación de vejez o enfermedad, sólo para recordarles algunos de los riesgos a los que están sometidos. Actualmente, cuando los sectores de estas economías atraviesan procesos de modernización (ya que forman parte de la división social del trabajo y, en general, cuentan con la presencia en su suelo de sucursales de importantes multinacionales) que tienden a modificar radicalmente el proceso de incorporación de fuerza del trabajo en sus actividades, generando masas de excluidos, persistir en la idea de sistemas que asumen el acceso al trabajo es más que un error, es no pensar en el futuro.

Sin embargo, estamos viviendo una fase de transición que podría ser larga. No sabemos en cuánto tiempo este cambio radical en la relación capital/trabajo se manifestará de una manera mayor y más plena. Como es típico de los períodos de transición, las viejas formas de esta relación aún están presentes y las nuevas aún no son dominantes, pero se están incorporando rápidamente junto con los sectores más modernos, oligopolizados e internacionalizados. También está el agravante de la informalidad, una seña de identidad de nuestras economías, pero que actualmente está presente en todo el mundo, como ya dijimos. En esta situación de transición, quizás la protección social podría basarse en el principio de ciudadanía, lo que requeriría contar con ingresos tributarios como forma de financiamiento y tener acceso universal. Correspondería a la sociedad definir el valor del beneficio y las situaciones en las que sería adecuado su acceso. Al mismo tiempo, quienes aún conservan un trabajo formal permanecerían integrados al sistema contributivo de reparto y, por lo tanto, podrían o no acumular dos beneficios, pero esto dependería de lo que decidan las sociedades sobre las condiciones de acceso al beneficio basado en la ciudadanía. Hay que decir, sin embargo, que de ser cierta la hipótesis con la que trabajamos, cada vez habrá

menos trabajadores formales del tipo que aún encontramos, lo que se traducirá en dificultades para financiar el sistema contributivo.

Para que este diseño de protección social sea factible y para que el beneficio resultante de la ciudadanía no se confunda con valores irrisorios de carácter asistencial, es necesaria la presencia activa de los trabajadores como actores políticos, para que logren la socialización de parte de las ganancias de productividad que anuncian estos nuevos usos de la tecnología.

## REFERENCIAS

- Biblia Sagrada. (1992). São Paulo, Edit. Ave Maria.
- Castel, Robert. (2001). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. São Paulo, Edit. Vozes.
- Lenin, Vladimir I. (1977). O imperialismo, fase superior do capitalismo. In: *Obras escolhidas de V.I. Lênin em três tomos*. Moscou: Edit. Progresso, Vol. 1.
- Marques, Rosa Maria. Leite, Marcel Guedes. Berwig, Solange Emilene. Deppiere, Marcelo Álvares de Lima. (2021). *Pandemias, crises e capitalismo*. São Paulo, Edit. Expressão Popular.
- Marx, Karl. (1982). *O capital. Livro 1: O processo de produção do capital*, v. 2. São Paulo, Difel.

# Información

# Estadísticas de las AFORE

## México (enero 2019 a septiembre 2021)

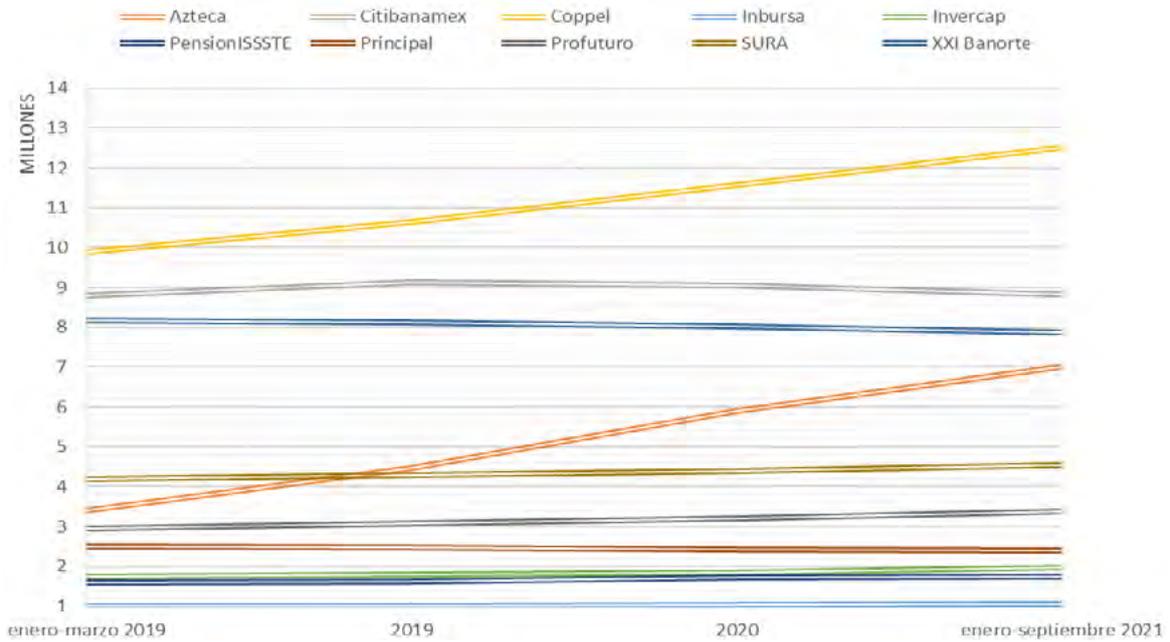
Giovanni Villa Ríos\*

El objetivo del registro de los datos que a continuación se muestran es:

- a) Documentar el comportamiento de la afiliación registrada desde el inicio del actual gobierno y el impacto que la Pandemia tuvo durante el periodo, marzo de 2020 a septiembre de 2021
- b) Mostrar la concentración de mercado.
- c) Establecer con la información proporcionada por Consar, las densidades de cotización.

\* Egresado de la Licenciatura de Actuaría, UNAM. Becario del Taller de Investigación y Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México, coordinado por Berenice P. Ramírez López en el IIEc-UNAM

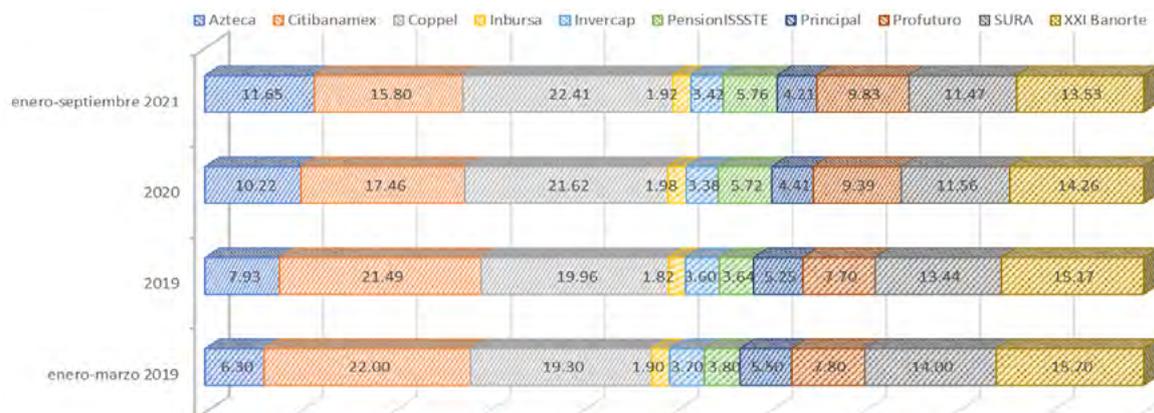
## Trabajadores registrados en el SAR



Fuente: Elaboración propia con base en los informes que presenta CONSAR.

Las AFORE que han registrado más trabajadores en el periodo de enero de 2019 a septiembre de 2021, han sido Azteca y Coppel; pasando de 3.4 millones de cuentas a 7 millones, y de 9.8 millones a 12.5 millones de cuentas registradas respectivamente. Las demás AFORE se han mantenido a pesar de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2.

## Participación del mercado



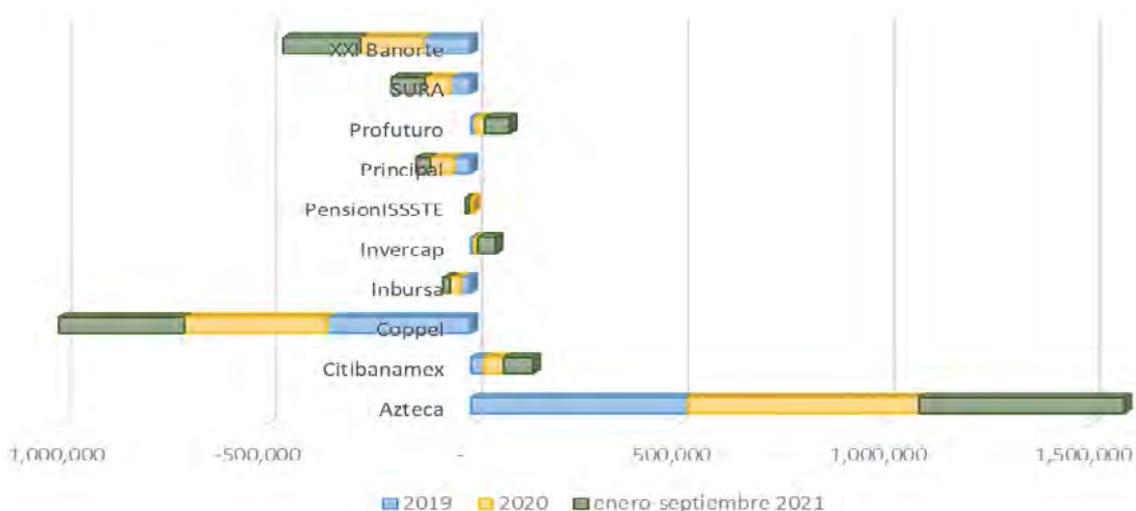
Fuente: Elaboración propia con base en los informes que presenta CONSAR.

El incremento de trabajadores registrados en las AFORE Azteca y Coppel implicó que estas tuvieran una mayor participación en el mercado; pasando de 6.30% en enero de 2019 a 11.65% en septiembre de 2021, y de 19.30% a 22.41% respectivamente.

En ese mismo periodo, AFORE PensionISSSTE y Profuturo también tuvieron una mayor participación de mercado, pasando de 3.80% a 5.76% para PensionISSSTE, y de 7.80% a 9.83% para Profuturo.

Por el contrario, las AFORE que tuvieron una disminución fueron Citibanamex pasando de 22.00% a 15.80%, Principal de 5.50% a 4.21%, SURA de 14.00% a 11.47%, y XXI Banorte de 15.70 a 12.53%.

## Trasposos de Cuentas liquidadas por AFORE



Fuente: Elaboración propia con base en los informes que presenta CONSAR.

Una de las razones por las que se da el incremento y disminución de trabajadores afiliados en las AFORE es por el traspaso de cuentas, en donde notamos que para el periodo de enero de 2019 a septiembre de 2021 AFORE Azteca tuvo un traspaso positivo por 1.58 millones de cuentas.

A pesar del incremento de trabajadores afiliados a AFORE Coppel antes descrito, vemos que en cuanto a traspasos esta administradora fue quien tuvo más traspasos negativos en el periodo por 1.04 millones de cuentas, seguido de AFORE XXI Banorte y SURA por 4.54 millones y 1.91 millones de cuentas traspasadas.

Por tanto, notamos que la tendencia de los trabajadores que cambiaron de AFORE durante el periodo de estudio y de la pandemia fue cambiarse principalmente a AFORE Azteca

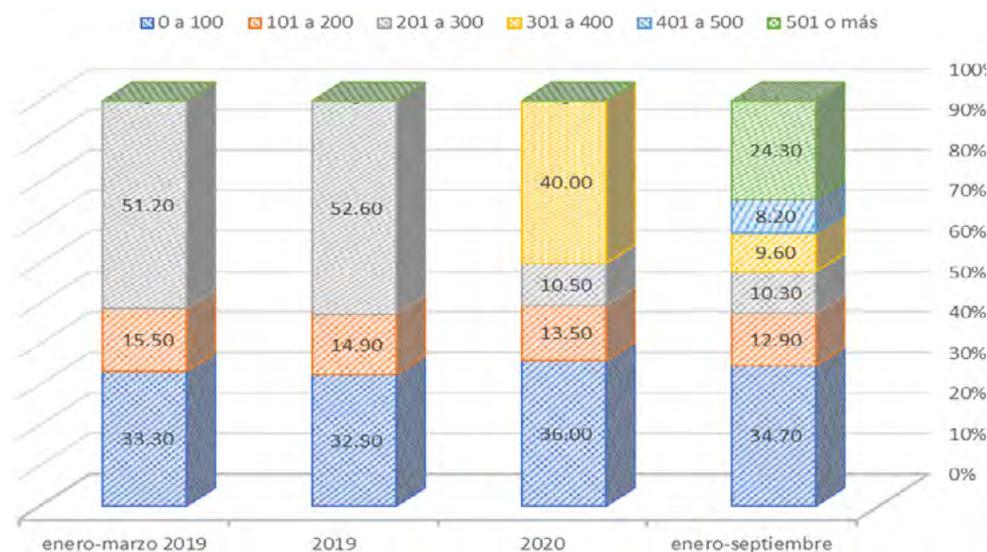
### Distribución de Cuentas por semanas cotizadas –IMSS–



Fuente: Elaboración propia con base en los informes que presenta CONSAR.

De enero 2019 a septiembre 2021 observamos que los trabajadores que cotizan al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en cuanto a semanas cotizadas no hubo un aumento en el rubro de 101 semanas (1.94 años) o más semanas cotizadas. Lo que si hubo fue una disminución de aquellos trabajadores que han cotizado menos de 100 semanas en los últimos tres años, pasando de 40.9% a 38.6% trabajadores, esto se debe en principio a los efectos de la pandemia en la economía, el paro de actividades, el trabajo a distancia, la mayor afectación para trabajadores en empleo temporal y precario.

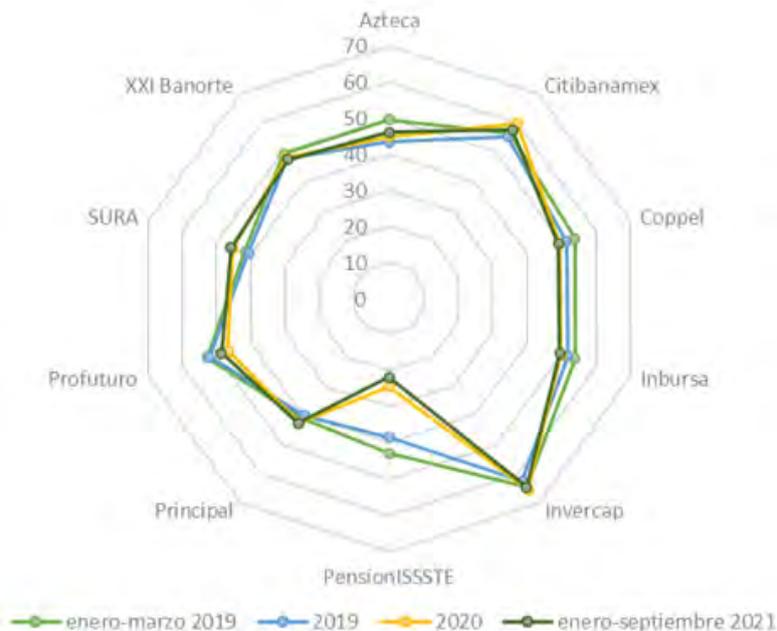
## Distribución de Cuentas por semanas cotizadas –ISSSTE–



Fuente: Elaboración propia con base en los informes que presenta CONSAR.

Respecto a los trabajadores que cotizan al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), dado que ellos ingresaron al Sistema del Ahorro para el Retiro (SAR) en 2008, para 2019 no existieron trabajadores que tuvieran 301 semanas cotizadas o más, y para 2020 y 2021 fue la primera vez que el ISSSTE registro sus primeros trabajadores con 501 o más semanas cotizadas. Además, observamos que en este caso hubo un incremento de cuentas registradas que han cotizado menos de 100 semanas de 2019 a 2020, y para septiembre de 2021 este incremento volvió a bajar dos puntos porcentuales. Por tanto, notamos que hubo un pequeño aumento de nuevos trabajadores que ingresaron al SAR por parte del ISSSTE, incluyendo trabajadores ISSSTE puros (trabajadores que sólo han cotizado al ISSSTE) y trabajadores mixtos (trabajadores que han cotizado a ambos institutos).

**Cuentas activas con aportación a Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV) en los últimos tres años (%) -IMSS-**



Fuente: Elaboración propia con base en los informes que presenta CONSAR.

Las cuentas activas que han aportado durante los últimos tres años a la subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV) por parte del IMSS, en enero de 2019 eran en promedio del sistema de 43% a 57%, y en 2020 y 2021 fue de 36% a 58%, es decir, hubo una disminución de cuentas activas afiliadas al IMSS de enero 2019 a septiembre de 2021:

La AFORE que presentó una mayor disminución de cuentas activas fue PensionISSSTE, pasando de 38% a 21% de trabajadores activos. Y la AFORE que ha presentado mayor porcentaje en cuentas activas es Citibanamex, con un promedio de 57% en los últimos tres años.

**Cuentas activas con aportación a Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV) en los últimos tres años (%) -ISSSTE-**



Fuente: Elaboración propia con base en los informes que presenta CONSAR.

En el caso de los trabajadores que cotizan al ISSSTE, el promedio del sistema de cuentas activas en enero de 2019 era de 68% y 93%, y para septiembre de 2021 fue de 65% y 88%. A pesar de esto, la AFORE que registró una disminución en las cuentas activas de 2019 a 2020 y 2021 fue Azteca pasando de un 100% a 62%. Por otra parte, Coppel ha mantenido una cobertura de cuentas activas de 52% en el mismo periodo, siendo la más baja.

## REFERENCIAS

CONSAR. Informes trimestrales que presenta la CONSAR. Gobierno de México. Disponibles en: <https://www.gob.mx/consar/documentos/informes-trimestrales-de-la-consar>



Boletín del Grupo de trabajo  
**Seguridad social y sistemas de pensiones**

Número 6 · Julio 2022