

# La equidad en los sistemas de seguridad social desde una mirada de género en Argentina y Paraguay. .

María Sol T. Minoldo, Claudina Zavattiero, Enrique Peláez y María Alejandra Fantín.

Cita:

María Sol T. Minoldo, Claudina Zavattiero, Enrique Peláez y María Alejandra Fantín (2017). *La equidad en los sistemas de seguridad social desde una mirada de género en Argentina y Paraguay*. XIV Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Santa Fe.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/xivjornadasaepa/67>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/e7Qs/sbz>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**XIV Jornadas Argentinas de Estudios de Población - I Congreso Internacional de  
Población del Cono Sur, Santa Fe 20-22 de septiembre de 2017.**

**La equidad en los sistemas de seguridad social desde una mirada de género en  
Argentina y Paraguay**

María Sol T. Minoldo. CIECS-CONICET (Centro de Investigaciones y Estudios sobre  
Cultura y Sociedad- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Email:  
solminoldo@gmail.com

Claudina Zavattiero. IIGHI-CONICET (Instituto de Investigaciones Geohistóricas). Email:  
claudinaz@gmail.com

Enrique Peláez. CIECS-CONICET. Email: enpelaez@gmail.com

María Alejandra Fantin. IIGHI-CONICET. Demografía. Email: mafantin@gmail.com

### **Resumen**

El proceso de envejecimiento de la población genera grandes transformaciones que exigen readecuar las instituciones económicas y sociales para atender demandas cada vez más crecientes. En este contexto, los sistemas de protección social de la vejez cobran especial relevancia como determinantes cualitativos de las condiciones en las que se produce el envejecimiento.

Contemplando los avances que se han producido en la conceptualización de los derechos de la vejez, y la importancia que ello supone para la protección de trabajadores que se desempeñan fuera del trabajo mercantil y formal, se analizan las limitaciones de la seguridad social contributiva desde una perspectiva de género. Para ello, se presentan los casos de Argentina y Paraguay en el periodo 2004-2016, empleando indicadores de equidad previsional por género, con relación a la calidad de la protección y la distribución del gasto previsional en el escenario actual y estimaciones futuras, a partir de datos de las encuestas de hogares de ambos países.

Se han encontrado significativas brechas de género en la calidad de la protección, reforzadas por las inequidades de cobertura, con brechas aún mayores en la distribución del gasto previsional. Al observar la evolución en los años, se reconoce el impacto sobre las inequidades de género de diversas modificaciones en los sistemas de ambos países.

En las estimaciones sobre escenarios futuros se observan las brechas propias de los mercados laborales suavizadas por la existencia de prestaciones mínimas y máximas, y aún más en el caso de pensiones no contributivas. De esta forma, se reconoce el potencial impacto de políticas de acceso universal a un ingreso en la vejez.

Finalmente, profundizar y extender estudios orientados a la calidad y equidad de la protección podría constituir un relevante incentivo político para que calidad y equidad adquieran relevancia en la implementación de políticas de protección de la vejez.

### **Introducción**

El proceso de envejecimiento de la población genera, en nuestros días, grandes transformaciones que exigen readecuar las instituciones económicas y sociales para atender demandas cada vez más crecientes. En este contexto, los sistemas de protección social de la vejez cobran especial relevancia como determinantes cualitativos de las condiciones en las que se produce el envejecimiento.

Las evaluaciones a los sistemas de seguridad social centradas en los niveles de cobertura pueden mostrar resultados favorables y solapar, al mismo tiempo, realidades muy dispares con relación a la calidad de la protección y a la equidad en su distribución. De hecho, los niveles de cobertura pueden ser mejorados sin que ello necesariamente mejore la calidad de la protección.

Desde un enfoque de derechos que contempla los avances que se han producido en la conceptualización de los derechos de la vejez, y que toma nota de la importancia que ello supone para la protección de trabajadores<sup>1</sup> que se desempeñan fuera del trabajo mercantil y formal, nos proponemos analizar las limitaciones de la seguridad social contributiva desde una perspectiva de género. Para ello, evaluaremos las implicancias de sus mecanismos de acceso y distribución para la (des)protección de las mujeres, a partir del análisis de indicadores seleccionados para los casos de Argentina y Paraguay, haciendo uso de las encuestas de hogares de los respectivos países. Los casos elegidos representan un aporte para comenzar a aproximarnos a los conflictos en torno a la equidad de los sistemas de previsión social en el cono sur.

### **Marco conceptual: de la protección del trabajador formal a la protección de la vejez**

En el mundo occidental predominan sistemas de transferencias de ingresos en los que el derecho a la protección de la vejez está mediado por la figura del trabajador en el mercado de trabajo formal. Así, tanto el financiamiento como los mecanismos de acceso y distribución de beneficios suelen estructurarse en torno a la contribución/cotización. Al centrarse en la figura del trabajador formal como principal destinatario de la protección (cuando este llegue a la vejez), trabajadores no mercantiles y trabajadores informales son excluidos o relegados de la protección social propia del paradigma contributivo. Como consecuencia, los sistemas

---

<sup>1</sup> Por motivos de agilidad de la lectura se ha optado por el uso del lenguaje en masculino, sin embargo, esto no significa que no se tenga en cuenta la perspectiva de género.

de protección de acceso contributivo tienen un fuerte sesgo de género, producto de la división sexual del trabajo, que asigna a muchas mujeres dedicación exclusiva o parcial a actividades no remuneradas, mal remuneradas (por lo general en mercados informales), o bien obstaculizan su inserción plena en el mercado laboral.

Los **trabajadores no mercantiles** son aquellos cuyo trabajo no está destinado a la obtención de un ingreso<sup>2</sup> (Neffa, 2003) y por tanto producen fuera de la esfera de intercambio comercial. Sus actividades no constituyen «trabajo» en términos estadísticos o legales.<sup>3</sup> Pero el sector de trabajo no mercantil engloba las actividades orientadas a preservar el bienestar y la reproducción social de las personas, mayormente desempeñadas por las mujeres en la esfera doméstica, en virtud de la división sexual del trabajo que opera en nuestras sociedades. Aunque no implica necesariamente una falta total de trayectoria laboral mercantil, la dedicación a trabajos no reconocidos como tales puede afectar la continuidad y extensión de dicha trayectoria, en especial en el caso de las mujeres, cuya tasa de participación económica es mucho menor que la de los hombres. Según datos de CEPAL (2015), en América Latina la brecha de participación económica entre hombres y mujeres era mayor a 26 puntos porcentuales en 2014 (con una tasa de participación de 52,6% y 79% de mujeres y hombres respectivamente). En ese año, la brecha era de casi 25 puntos en Argentina (mujeres 47,8% y hombres 72,6%) y de más de 27 puntos en Paraguay (mujeres 55,4% y hombres 82,6%).

#### **Recuadro 1. División sexual del trabajo y asimetrías en la dedicación al trabajo no remunerado**

Los datos de la región reflejan fuertemente la división sexual del trabajo que distribuye muy asimétricamente el tiempo de trabajo no remunerado y que, además, configura una brecha salarial en perjuicio de las mujeres.

Entre las personas de 20 a 59 años de edad con ingresos propios en Argentina, el tiempo dedicado por mujeres al trabajo no remunerado constituye el 190% del dedicado por varones. Entre personas sin ingresos propios, las mujeres dedican el 204% del tiempo dedicado por los varones (CEPAL-Naciones Unidas, 2017a).<sup>4</sup>

Al observar el tiempo de trabajo total (remunerado y no remunerado), de las personas mayores de 14 años, se advierte que en 10 países de la región

<sup>2</sup> Es decir que ni es remunerado ni se ocupa de la producción de valores destinados al intercambio mercantil.

<sup>3</sup> Aunque la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ya ha comenzado a referirse como actividad económica al trabajo para el autoconsumo —como parte del trabajo invisibilizado—, los instrumentos estadísticos como los Sistema de Cuentas Nacionales, aun no lo consideran como tal (OIT, 2012: 52). Sin embargo, las mismas tareas son consideradas trabajo (mercantil) cuando son realizadas por una persona que ofrece sus servicios en el mercado y es remunerada por realizarlos.

<sup>4</sup> Cifra no disponible para Paraguay.

analizados se sostiene la tendencia de mayor tiempo de trabajo total de las mujeres, pero predominando entre ellas el trabajo no remunerado y entre ellos el remunerado. En Argentina, las mujeres dedican 13,6% más de tiempo total de trabajo que los hombres, sin embargo, el tiempo de trabajo remunerado de las mujeres constituye apenas el 45% del de los varones. En Paraguay, en cambio, el tiempo total de trabajo de los hombres es 1.4% superior al de las mujeres, pero el tiempo de trabajo remunerado de ellas constituye apenas el 51.2% que el de los hombres (CEPAL-Naciones Unidas, 2017b).

También es una constante regional que la proporción de mujeres sin ingresos propios sea categóricamente mayor que la de varones. En los países analizados en CEPAL-Naciones Unidas (2017c) la brecha fluctúa entre una proporción de mujeres sin ingresos propios que constituye el 170% de la de varones (en Brasil) hasta un 401% (en México).

Por su parte, entre mujeres y varones insertos en el mercado de trabajo se advierte una brecha salarial de género en América Latina. Si bien se observa una leve reducción con respecto a 1990, en 2014 persiste una brecha en perjuicio de las mujeres en todos los niveles de escolaridad que se consideren (CEPAL-Naciones Unidas, 2016). Entre personas con menos de 6 años de escolaridad, la retribución de mujeres representa 77,9% de la de los varones, y en el caso de personas con más de 12 años de escolaridad, disminuye a 74,4%.

En cuanto a los **trabajadores informales**,<sup>5</sup> si bien son trabajadores mercantiles (es decir que desarrollan sus actividades dentro del mercado de trabajo), quedan igualmente privados de protección y acceso a derechos laborales al carecer del reconocimiento legal de sus actividades laborales. La informalidad laboral implica que no se realicen aportes a la seguridad social y que, por tanto, la actividad laboral no quede registrada en la trayectoria contributiva que habilita, en sistemas contributivos, el derecho a la previsión social.<sup>6</sup> También en el caso de la informalidad el abordaje de género resulta pertinente. Es que la inserción de las mujeres en el trabajo mercantil se produce en el marco de procesos de segmentación horizontal, por los cuales las mujeres consiguen insertarse especialmente en las

<sup>5</sup> Se utiliza aquí el concepto de trabajador informal como sinónimo de trabajador no registrado (o también no institucionalizado) o trabajador de la economía «sumergida/subterránea». «La OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] define al empleo no registrado, como aquel que sin ser ilícito en sí mismo, no está declarado a las autoridades que deberían tomar conocimiento, se sustrae a la reglamentación o al pago de impuestos, o implica una reducción en las prestaciones de la seguridad social» (Neffa, 2003: 3). Realizar aportes al sistema de seguridad social es en algunos casos utilizado como indicador en sí mismo de la condición de formalidad del trabajo realizado, si bien es en realidad una consecuencia de ser un trabajador registrado.

<sup>6</sup> En este sentido cabe subrayar que los mercados laborales de la región se han caracterizado por una significativa proporción de trabajadores no registrados, ya desde los tiempos en los que se consolidaron los rasgos básicos que caracterizan actualmente a los regímenes de protección social (Beccaria y Maurizio, 2014). La OIT (2012) estimaba que en 2011 los empleos informales absorbían el 47,7% del total de los ocupados urbanos de la región. En ese año, la informalidad agregada del empleo urbano era de 65,8% y 46,9% en Paraguay y Argentina respectivamente.

áreas laborales menos valorizadas. Esto no solo afecta su nivel general de remuneraciones, sino también sus condiciones laborales, registrando una mayor prevalencia de informalidad laboral que en el caso de los varones. En 2005, mientras la tasa latinoamericana de informalidad laboral urbana de las mujeres ocupadas era de 51,4 %, la de los hombres era de 46,3 % (OIT, 2006: 36).

El **monto de las remuneraciones** es también significativo para el análisis de las brechas de género en la protección previsional contributiva, dado que los sistemas contributivos se caracterizan también por una lógica distributiva que proporciona mayores calidades de protección a quienes hayan conseguido remuneraciones laborales de mayor nivel. En estos sistemas suele darse por sentado que debe haber una relación entre los beneficios previsionales y los ingresos laborales durante la vida activa, lo que se instrumenta mediante relaciones actuariales con las cotizaciones realizadas, o bien mediante la implementación de una tasa de sustitución de los ingresos salariales durante la vida activa, a veces en combinación con la consideración de los años de aporte realizados (esto es, de acuerdo a la extensión de la trayectoria laboral acreditada, o sea, formal). En este aspecto la desventaja para las mujeres no reside sólo en dificultades para el acceso a la cobertura debido a historias contributivas incompletas<sup>7</sup>, sino que también se relaciona con la brecha salarial de género constatada para tareas de calificación similar con idéntica dedicación horaria (CEPAL, 2016), lo que se agrava por el efecto de la segmentación horizontal y vertical. Esta última implica un menor ascenso de las mujeres dentro de los esquemas laborales jerárquicos, lo cual no solo afecta la representación de las mujeres en ámbitos de poder y capacidad de decisión, sino que supone además un acceso restringido a los puestos de trabajo mejor remunerados. Como consecuencia, la segmentación de la calidad de la protección, en la medida que se relaciona con los ingresos salariales individuales, reproduce brechas de género.

La suma de desigualdades de acceso a la previsión social y brechas de calidad de la protección lleva a que, la mayor expectativa de vida de las mujeres devenga paradójicamente en una desventaja puesto que, en estas condiciones, una vejez más larga implica que queden expuestas a largos períodos de vulnerabilidad económica y social.

---

<sup>7</sup> A veces el desempleo o la informalidad laboral, así como los períodos de inactividad laboral en el caso de muchas mujeres, afectan parcialmente la trayectoria laboral de modo que, aun cuando permitan el acceso a la protección, supondrán un perjuicio sobre el nivel del beneficio recibido durante la vejez.

Como contrapartida a esta realidad, reproducida durante décadas en Latinoamérica y en casi todo el mundo occidental, el enfoque de derechos proporciona un respaldo conceptual para concebir el fundamento del derecho a la protección de la vejez de manera autónoma a la inserción de los ciudadanos en el mercado de trabajo formal. Este enfoque se caracteriza por considerar como referencia los contenidos de las herramientas internacionales de derechos humanos. En las últimas décadas se ha comenzado a mencionar de manera explícita la necesidad de considerar el aporte del trabajo no remunerado que realizan principalmente las mujeres, así como la importancia de reducir las brechas de género en la protección de la vejez.

Al analizar los recientes instrumentos de derechos humanos con relación a sus contenidos sobre seguridad social y derechos de la vejez, Minoldo y Pelaez (2016) señalan aspectos puntuales orientados a reconocer el trabajo no mercantil y su derecho a la protección, entendido además como un problema de género que afecta especialmente a las mujeres. Así, la Proclamación sobre el Envejecimiento de 1992 (Naciones Unidas, 1992) reivindica la protección de la principal excluida de los sistemas de seguridad social laboristas, que es la mujer, reconociendo su aporte a la economía y el bienestar de la sociedad. En 2002, la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 2002) menciona como problema el carácter restrictivo del acceso mediante condiciones contributivas, promoviendo la universalización de la cobertura “*de todos los trabajadores*” (21) y un tratamiento particular de la situación de las mujeres. La declaración hace referencia a una “*desigual distribución del trabajo no remunerado entre las mujeres y los hombres*” (Naciones Unidas, 2002:20), y otras desigualdades de género vigentes, que implican un menor acceso a ingresos y una feminización de la pobreza en todas las edades, que se agudiza en la vejez cuando, a las desventajas acumuladas en la trayectoria vital, se suma “*la parcialidad institucional de los sistemas de protección social, en particular los que se basan en una actividad laboral ininterrumpida*” (20). En 2014, se elaboró la Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (Naciones Unidas-CEPAL, 2015), que profundizó la descripción de las líneas de acción y metas de las medidas establecidas en el Consenso de Montevideo. En el caso de las medidas referidas a la protección social de los adultos mayores (medidas 30 y 32), se favoreció una interpretación con énfasis en la ampliación del acceso universal a la protección, puntualizando la importancia del reconocimiento del trabajo fuera del mercado en el caso de las mujeres (62).

## Los mecanismos de acceso a la protección y de definición del monto de los haberes previsionales en Argentina y Paraguay

En Argentina y Paraguay existen sistemas de seguridad social obligatorios con diferentes niveles de desarrollo.<sup>8</sup> El sistema público contributivo de seguridad social funciona como sistema de reparto en Argentina y Paraguay,<sup>9</sup> lo que significa que el monto de las pensiones es definido y guarda relación con los salarios percibidos durante la vida activa. En Paraguay, el monto de la pensión de los empleados privados es igual al 100% del promedio de los salarios de los últimos 36 meses anteriores al último aporte (OIT, 2003: 28), en tanto, para los funcionarios públicos que aportaron a la Caja Fiscal, el monto de la pensión corresponde al promedio de las últimas 60 remuneraciones imponibles. El mínimo mensual de la pensión de vejez es de 33% del salario mínimo legal mensual vigente en el caso de IPS (BID, OCDE y BM, 2015) y del 40% en la Caja Fiscal. En 2015 la jubilación media correspondía al 85% del salario medio de la ocupación principal (de la economía formal).<sup>10</sup> En Argentina, el haber jubilatorio se determina en función del promedio salarial de los últimos 10 años de actividad registrada, y el porcentaje de éste que corresponde al haber es proporcional a la cantidad de años de aportes, sumado a una prestación de valor uniforme. En septiembre de 2016 la jubilación mínima correspondía al 79,3% del salario mínimo vital, mientras que la jubilación media correspondía al 54,3% del salario medio (de la economía formal).<sup>11</sup>

Los dos países muestran tasas de **cobertura activa** incompleta por la informalidad estructural de sus mercados de trabajo, aunque el alcance del problema tiene diferentes niveles de gravedad. Mientras que en Argentina, un 66% de los ocupados (en relación de dependencia) tenía cobertura previsional en 2010 (OIT, 2011), en Paraguay solo el 43,9% de

<sup>8</sup> En Argentina el principal sistema es el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) y existen además cajas provinciales de empleados públicos y algunos regímenes especiales como el de las Fuerzas Armadas. En Paraguay, el Instituto de Previsión Social (IPS) asegura los empleados del sector privado y la Caja Fiscal a funcionarios públicos, existen además otras 6 cajas de menor importancia y múltiples cajas voluntarias –tres cajas de ellas relativamente importantes–.

<sup>9</sup> En Paraguay existe un esquema de capitalización pero de manera minoritaria, con tres cajas de afiliación voluntaria que funcionan según la modalidad de capitalización individual (BID, OCDE y BM, 2015). En Argentina, el sistema de capitalización individual —que se había implementado en virtud de la ley aprobada en 1994— fue completamente desmantelado en 2008 (Bossio, 2014).

<sup>10</sup> Cálculo propio a partir de datos de STP-DGEEC (2015), promedio del monto de jubilación en personas en edad jubilatoria que declaran este ingreso dividido por el promedio de ingresos por ocupación principal de la población ocupada en la economía formal (aporta a alguna caja de jubilación).

<sup>11</sup> Cálculo propio a partir de datos de Telam (2017) y MTESS (2017).

la fuerza de trabajo asalariada estaba cubierta en 2015 por un seguro jubilatorio.<sup>12</sup> Dado que estas tasas de cobertura se calculan solo sobre la población ocupada, los problemas de cobertura para la cohorte completa que llegará eventualmente a la vejez serían aún más graves si se tiene en cuenta la exclusión de trabajadores no mercantiles o de desocupados. Así, por ejemplo, si se calcula en Argentina la cobertura de la población en edad activa más allá de su condición laboral,<sup>13</sup> esta tasa apenas alcanza un 43% en 2010 (OIT, 2011), en contraposición al 66% de cobertura de ocupados asalariados, y en el caso de Paraguay a 20,6%. Estas bajas tasas de cobertura permiten prever graves déficits de protección futura, para cuando las actuales cohortes en edad activa alcancen la vejez, en la medida que el acceso a la protección continúe basado en mecanismos contributivos. Teniendo en cuenta que los cambios en la dinámica demográfica de ambos países avizoran generaciones más numerosas de personas adultas mayores en las próximas décadas, el escenario planteado significará grandes desafíos para los Estados garantes de condiciones de vida mínimas y para las familias como proveedoras de bienestar.

En cuanto a la **cobertura pasiva**, en Paraguay el 14,2% de las personas adultas mayores en edad jubilatoria tenía cobertura previsional en 2015,<sup>14</sup> además, desde 2009 el país cuenta con una pensión no contributiva implementada desde 2010 (Ley n° 3728/09) focalizada en personas adultas mayores de 65 años de edad en situación de pobreza que no reciben otras pensiones, jubilaciones o ingresos monetarios por parte del Estado, a quienes se les otorga una pensión correspondiente al 25% del salario mínimo legal vigente. El mecanismo de implementación gradual de esta pensión focalizada permite estimar altos niveles de cobertura en corto plazo, no obstante, el escaso monto que representa la prestación pone en duda su impacto sobre la calidad de la protección.

En Argentina, la cobertura previsional en 1996 era de alrededor del 70% y había evolucionado en constante descenso, estancándose en torno al 61% entre 2002 y 2004 (Calabria y Rottenschweiler, 2015). Sin embargo, la implementación desde 2004 de un conjunto de medidas conocidas como «plan de inclusión previsional», provocaron un notable

---

<sup>12</sup> Cálculo propio a partir de datos de STP-DGEEC (2015), obtenido dividiendo el número de personas que declaran aportar a alguna caja de jubilación, en ocupación principal o secundaria, sobre la PEA ocupada.

<sup>13</sup> Se dejan a un lado estudiantes, jubilados y discapacitados.

<sup>14</sup> Cálculo propio a partir de datos de STP-DGEEC (2015), obtenido mediante la división del número de personas que declaran ingresos por jubilación sobre el de personas en edad jubilatoria (60 años y más para el sector privado y 62 años y más para el público).

incremento de la cobertura a partir de 2006 al elevar la cobertura de 65% a 83% en solo dos años (op. cit).

Además de las medidas que impactaron sobre la cobertura, en la última década se produjo en Argentina una significativa **modificación de la pauta distributiva** al interior del sistema previsional. A partir de 2003 y hasta 2006 se efectuaron aumentos de los haberes que beneficiaron solo a los haberes mínimos (OISS, 2012), mientras el resto de las prestaciones perdía valor real frente al proceso inflacionario en marcha.<sup>15</sup> A su vez, dado que estos aumentos superaron los niveles de inflación, entre 2003 y 2010 se produjo un incremento del 62% en el valor de la jubilación mínima (Danani y Beccaria, 2011). Como resultado, gran parte de las prestaciones jubilatorias se homogeneizaron en torno al haber mínimo, que a su vez había incrementado su calidad considerablemente. Este hecho, sumado a la masiva incorporación de nuevos afiliados en torno a la jubilación mínima (que accedían en virtud del plan de inclusión previsional), implicó que el 72,5% de los beneficios del sistema previsional público se situara en el tramo correspondiente al monto mínimo en diciembre de 2009 (OISS, 2012). Luego, desde 2008 se sancionó la ley de movilidad previsional que comenzó a recomponer la desigualdad entre tramos de haber, un proceso que terminará de consolidarse a medida que se produzca el efecto de la ley de ‘reparación histórica’ sancionada en 2016. También el proceso de inclusión de Argentina comenzó un retroceso, debido al carácter más restrictivo de la moratoria previsional que renovó en 2014 las posibilidades de acceder a la jubilación sin una trayectoria contributiva completa, pero especialmente debido a la creación de una ‘Pensión Universal para el Adulto Mayor’ (PUAM) que en 2016 sustituyó el acceso no contributivo de las moratorias con una prestación de menor calidad que una jubilación mínima, y que no beneficia a mujeres en edad jubilatoria entre 60 y 64 años. Dados estos procesos comentados, el caso argentino permite comparar en un breve período el impacto distributivo de diferentes esquemas de acceso y distribución de la protección previsional.

### **Análisis empírico: equidad de la previsión social en Argentina y Paraguay**

---

<sup>15</sup> La actualización de los haberes se reguló finalmente por ley en un porcentaje idéntico para todos los tramos de haberes, que se determina dos veces al año de manera continua, para cumplir con el objetivo de la movilidad de los haberes previsionales. La ley de movilidad previsional fue sancionada en 2007 y aplicada a partir de 2008.

Analizando los casos de Argentina y Paraguay a partir de las encuestas de hogares de ambos países,<sup>16</sup> emplearemos indicadores de equidad previsional por género<sup>17</sup>, con relación a la calidad de la protección y la distribución del gasto previsional en el periodo 2004-2015.

El **indicador de calidad diferencial de las prestaciones por género** refleja las inequidades, entre mujeres y varones, en la calidad de protección previsional, entendida como la capacidad de los haberes previsionales para satisfacer necesidades, es decir, su capacidad de consumo con relación a una canasta básica de referencia. Permite cuantificar la brecha de calidad que conlleva la estratificación de los haberes previsionales según alguna relación con los ingresos laborales de la vida activa, en contraste con una situación de equidad ‘ideal’ hipotética en la cual son anuladas las ventajas y desventajas de inicio, proporcionando a todos los adultos mayores una protección de calidad homogénea (es decir, haberes uniformes).

El **indicador de calidad diferencial del gasto previsional por género** refleja la calidad del gasto entre géneros, es decir, el diferencial de la calidad del monto per cápita desembolsado en cada género, y expresa el impacto conjunto de las inequidades en la calidad de las prestaciones y las inequidades de cobertura. En este caso se calcula el ingreso medio por persona adulta mayor en cada grupo (mujeres y varones), dividiendo el total de ingresos previsionales sobre la cantidad total de personas adultas mayores mujeres y varones (tanto los que tienen como los que no cuentan con un ingreso previsional). Este indicador permitirá establecer si cobertura y calidad de protección se contrarrestan o por el contrario se potencian, agudizando los problemas de equidad entre personas adultas mayores de diferentes grupos.

Los indicadores se calculan, primero, sobre la población en edad jubilatoria, con el fin de establecer las brechas de género entre los actuales pasivos. Asimismo, con el objetivo de prever las inequidades que resultarán de la preservación de mecanismos de acceso y distribución de tipo contributivos, realizaremos estimaciones de equidad previsional futura. A partir de datos acerca de ingresos laborales sobre los que se realizan cotizaciones a la

---

<sup>16</sup> En el caso de Argentina los datos representan al total de aglomerados urbanos y en Paraguay al total nacional (urbano y rural). La inclusión de información del área rural es relevante en Paraguay dado el nivel de urbanización de dicho país (66,4%) frente al de Argentina que en 2015 alcanzó al 91,8% de la población.

<sup>17</sup> El presente documento utilizará el término «género» (por identidad de género) para referirse a la característica presentada como «sexo» en los datos estadísticos. Si bien la información estadística es generalmente desagregada por «sexo», aludiendo a una característica individual de los sujetos encuestados, y el término «género» se emplea para aludir a la dimensión relacional en la que las diferencias sexuales asumen determinadas significaciones, este documento considera que el uso del término «sexo» tiene connotaciones que alimentan la perspectiva reduccionista que identifica las identidades sexuales y de género con determinaciones biológicas. Para ampliar ver aclaraciones en (como en Minoldo et al, 2015).

previsión social, o de ingresos jubilatorios actuales, se estimará un escenario previsional futuro y se calculará en él los indicadores de calidad de haberes y gasto previsional por género.

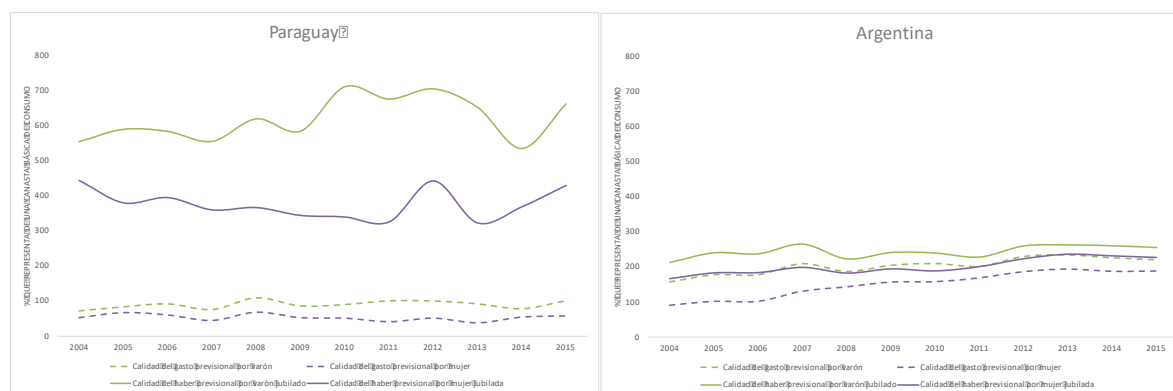
Es importante advertir que en Paraguay el acceso a la seguridad social es limitado y dicha situación no ha variado en la última década. Esta realidad no permite presentar datos robustos en las estimaciones realizadas a partir de datos muestrales, pues contar con un buen número de casos es necesario para cualquier análisis estadístico basado en una muestra probabilísticas. En contraste, la cobertura en Argentina es categóricamente mayor que en Paraguay, incluso al comienzo de la serie, cuando fue más limitada.

## Resultados

### *Situación previsional actual de las personas en edad jubilatoria*

A continuación se presentan los resultados obtenidos al analizar la protección previsional actual entre personas en edad jubilatoria.

Gráfico n° 1. Paraguay y Argentina: Calidad del gasto previsional medio y del haber medio de personas en edad jubilatoria, por género. 2004-2015



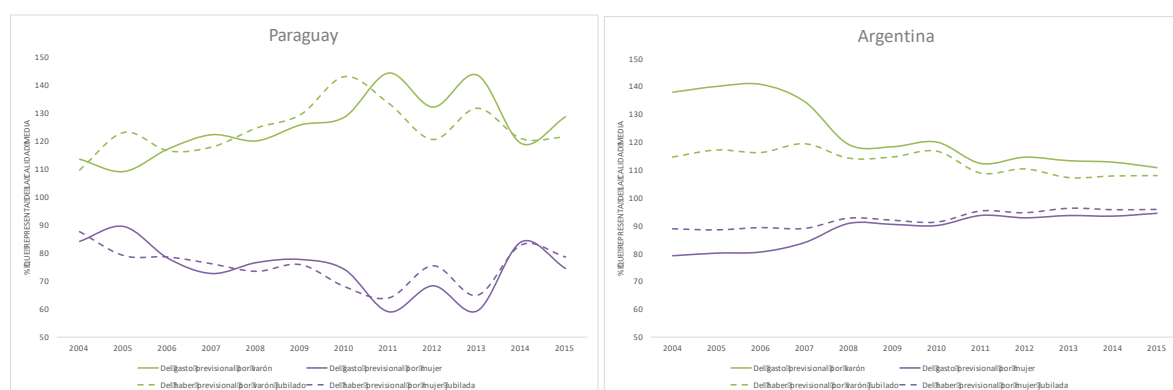
Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH 2004 a 2015 Argentina (INDEC) y Paraguay (STP-DGEEC).

En Paraguay, el haber previsional medio de quienes logran acceder a una jubilación o pensión, garantiza no caer en la pobreza teniendo en cuenta la capacidad de las prestaciones para cubrir más de una canasta básica de referencia. No obstante, la calidad de dicho haber no es creciente y presenta fluctuaciones importantes desde 2009, tanto a nivel medio como en los haberes mínimos. El ingreso por jubilación o pensión de las mujeres muestra menor poder

adquisitivo que el de los hombres, inequidad que se asevera entre 2008 y 2011. Por su parte, si se tuviese que proteger a toda la población en edad jubilatoria a partir de los actuales ingresos jubilatorios, el gasto previsional por persona no alcanzaría para proporcionar una protección de calidad que cubra al menos una canasta básica de consumo.

Con relación a la calidad del haber medio en Argentina, si bien en todos los años permitieron cubrir la canasta de consumo tanto para varones como para mujeres, no reporta la calidad observada en Paraguay. Al observar que el gasto previsional es mayor en Argentina, puede considerarse que la mayor calidad de los haberes jubilatorios en Paraguay son resultado de fuertes niveles de concentración de los recursos previsionales.

Gráfico n° 2. Paraguay y Argentina: Concentración de calidad de haberes y gasto previsional de personas en edad jubilatoria, por género. 2004-2015



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH 2004 a 2015 Argentina (INDEC) y Paraguay (STP-DGEEC).

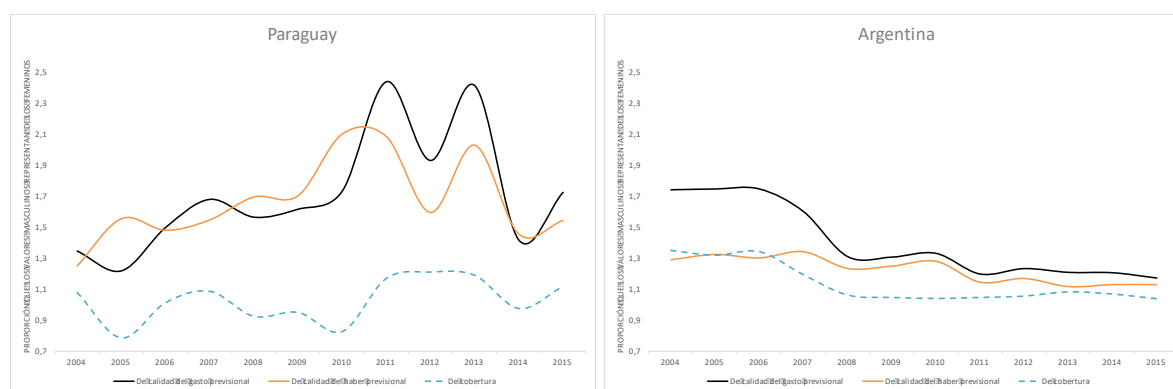
Observar la concentración de calidad de los haberes y del gasto respecto de la calidad media permite ver, en cada país, la relación entre ambos indicadores, posibilitando conocer si las brechas de cobertura refuerzan o suavizan las de calidad de los haberes jubilatorios.

En Paraguay, al no haber grandes diferencias de género en la cobertura, y ser estas fluctuantes, no se registra una tendencia clara a que las brechas de gasto profundicen o suavicen la brecha de género encontrada en la calidad de la protección. De todos modos, cabe señalar que la brecha si se profundizó entre 2011 y 2013.

En el caso de Argentina las brechas de cobertura profundizan las brechas de género. Lo que se observa en una concentración de la calidad del gasto previsional aun mayor que la de la

calidad de los haberes jubilatorios. Es que las brechas de género en los niveles de cobertura muestran un patrón claro en perjuicio de las mujeres. Sin embargo, las mismas disminuyeron significativamente debido a que la expansión de la cobertura (especialmente entre 2006 y 2009) fue empujada por la mejora de la cobertura principalmente femenina, lo que redujo fuertemente las brechas de género del gasto y su impacto como agravante de las brechas registradas en la concentración de la calidad de los haberes.

Gráfico n° 3. Paraguay y Argentina: Brechas de género de la protección previsional de personas en edad jubilatoria. 2004-2015



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH 2004 a 2015 Argentina (INDEC) y Paraguay (STP-DGEEC).

A pesar del bajo nivel de cobertura previsional en Paraguay, puede destacarse que en el periodo analizado existe una relativa equidad de género, sin embargo, al observar la calidad del haber y del gasto previsional la inequidad se hace notoria en desmedro de la situación de las mujeres, con dos picos llamativos en 2011 y 2013 cuando se realizaron incorporaciones de nuevos colectivos laborales al IPS (trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos). Esto debería llamar la atención, puesto que la inclusión no se estaría produciendo con equidad.

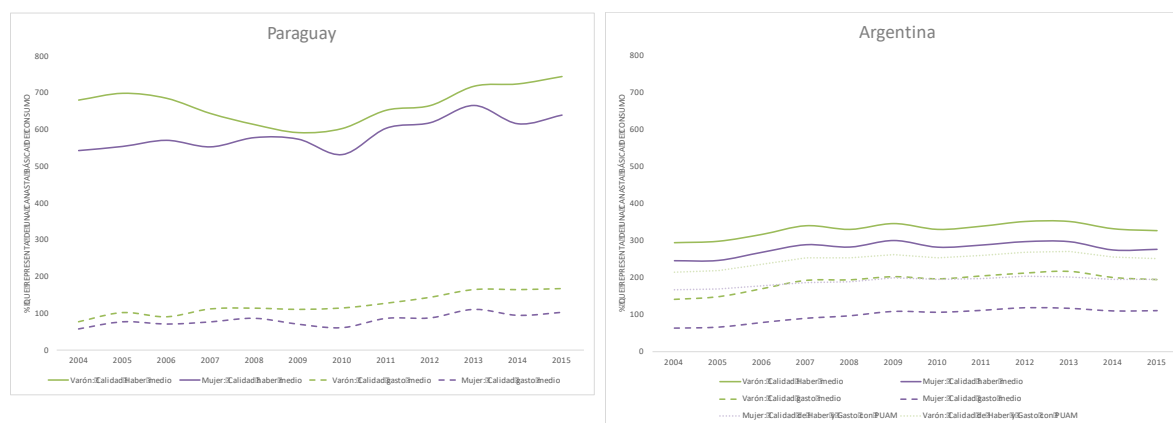
Al analizar la serie en Argentina se observa una reducción de las brechas de género en el período de inclusión previsional masiva, que coincidió además con la mejora de la calidad mínima de la protección y la reducción de la segmentación de la calidad de los haberes previsionales (al reducirse la brecha entre el haber mínimo y el haber medio). De este modo, medidas que redujeron el reflejo de la desigualdad en el mercado laboral, como es el acceso

no contributivo y la reducción de la desigualdad entre ingresos, tuvieron gran significación para reducir las inequidades de género del sistema previsional.

### *Escenario previsional futuro a partir de la población cotizante*

A continuación se presentan los resultados obtenidos de la estimación de escenarios previsionales futuros a partir de la actual población en edad de cotizar.<sup>18</sup>

Gráfico n° 4. Paraguay y Argentina: Calidad del gasto previsional y del haber futuros (estimados para personas en edad de cotizar), por género. 2004-2015



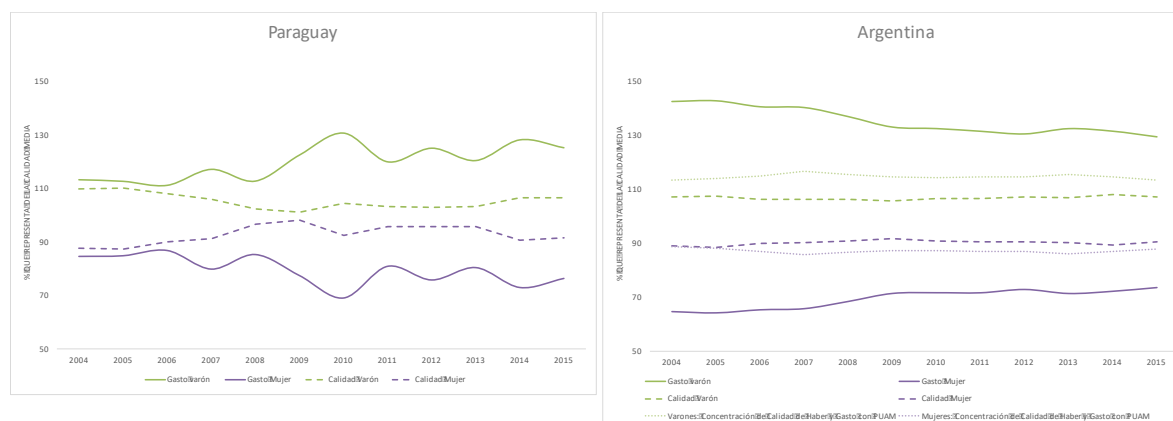
Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH 2004 a 2015 Argentina (INDEC) y Paraguay (STP-DGEEC)

En Paraguay, el haber futuro medio, estimado a partir de la población cotizante y sus ingresos formales, muestra una brecha de género significativamente menor que la observada en la calidad del haber previsional actual. A pesar de esta menor brecha en los haberes medios, al observar el gasto previsional la brecha no se achica respecto a la registrada entre actuales jubilados. Es que, si bien la calidad media del gasto previsional futuro mejora, lo hace en mayor medida y de forma sostenida en el grupo de varones, por lo que se observa un crecimiento de la brecha a medida que proyectamos los haberes de cotizantes en años más recientes.

<sup>18</sup> El apéndice metodológico explicita las diversas limitaciones encontradas en la realización de la estimación y sobre las cuales se tuvo que asumir diversas premisas. La interpretación debe hacerse teniendo en cuenta tales limitaciones y sus implicaciones.

En Argentina, por su parte, aunque tanto la calidad media de los haberes como el gasto medio mejoran levemente a lo largo de la serie, se observan brechas de género muy estables de forma continua, tanto con relación a la calidad de los haberes como a la del gasto previsional. Esto muestra, de algún modo, la importancia que tiene, para la reducción de estas brechas en Argentina, la implementación de mecanismos de inclusión y distribución distanciados del modelo contributivo, como reflejó la evolución de la serie entre actuales jubilados. Por su parte, el escenario proyectado con la vigencia de la Pensión Universal para el Adulto Mayor, al permitir una cobertura absoluta, elimina las brechas de cobertura como factor de segmentación, unificando la calidad de gasto previsional y de haber jubilatorio. Sin embargo, al incluir masivamente prestaciones de menor calidad (por debajo del valor de la mínima) reduce la calidad media de la protección respecto de un escenario sin PUAM.

Gráfico n° 5. Concentración de calidad de haberes y de gasto previsional futuros (estimados para personas en edad de cotizar), por género. 2004-2015



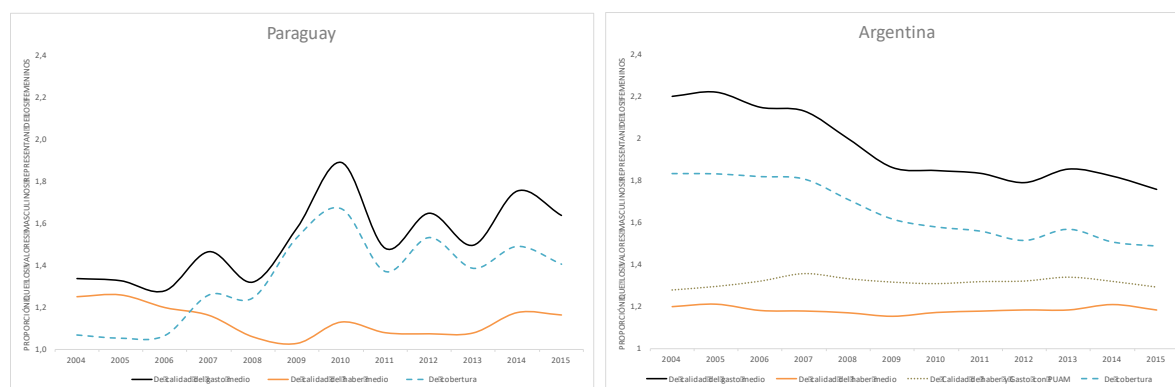
Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH 2004 a 2015 Argentina (INDEC) y Paraguay (STP-DGEEC).

Al analizar el indicador de concentración de la calidad de haberes y gastos previsionales futuros, en Paraguay se avizoran mejoras en la concentración de la calidad, tanto del gasto como de los haberes jubilatorios, pero se mantiene la estructura desigual por género. El mayor avance se observa en la concentración de la calidad del haber previsional tanto en niveles como en la reducción de la brecha por género.

En el caso argentino, la concentración se mantiene prácticamente sin cambios en lo relativo a la calidad de los haberes. La concentración del gasto es muy pronunciada, pero se observa

una leve reducción a lo largo de la serie, lo cual se explica por una mejora en la cobertura femenina, dado un incremento de la proporción de mujeres que se incorporan al mercado de trabajo formal. En el escenario previsto con vigencia de la PUAM, la concentración de gasto pasa a ser idéntica a la de calidad, lo que implica que la brecha se reduzca. Sin embargo, la concentración de la calidad del haber jubilatorio se incrementa porque, al tratarse de una prestación de menor calidad que la jubilación mínima, es de esperar que quienes tengan mayor casos de PUAM entre su población cubierta, tenderán a tener menor calidad en sus haberes.

Gráfico n° 6. Brechas de género de la protección previsional futura (estimada para personas en edad de cotizar). 2004-2015



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH 2004 a 2015 Argentina (INDEC) y Paraguay (STP-DGEEC)

Como se mencionaba arriba, el escenario previsional futuro de Paraguay muestra mayor equidad por género en la calidad de los haberes jubilatorios, en tanto, en calidad del gasto medio y en cobertura tiende a incrementarse la desigualdad.

En Argentina, las estimaciones para el futuro muestran una segmentación de género sólida y relativamente estable en la calidad de la previsión social. Aunque la reducción de la brecha de cobertura impacta sobre la segmentación por género del gasto previsional, aún con esa disminución la brecha resulta mayor a la observada entre personas en edad jubilatoria, incluso considerando los años previos a la moratoria previsional. Aunque la PUAM reduce la brecha que introducen las diferencias de cobertura, incrementa la segmentación de la calidad de los haberes jubilatorios.

## Conclusiones

Encontramos significativas brechas de género en la calidad de la protección, tanto en Argentina como Paraguay, ya sea observando la protección actual de las personas adultas mayores en edad jubilatoria, o la protección estimada a futuro para la población en edad de cotizar. Sin embargo, se registran variaciones entre ambos países, y al interior de cada uno comparando escenario actual con escenario futuro, o a lo largo de cada serie.

Una diferencia significativa entre Paraguay y Argentina con relación a las brechas entre actuales personas en edad jubilatoria, es que en Paraguay no se observa una menor cobertura femenina de manera estable. Sin embargo, al estimar un escenario previsional entre personas en edad de cotizar, se registra desde 2006 una segmentación de la cobertura en perjuicio de las mujeres, explicada por mejoras en la cobertura mucho mayores entre los varones. En Argentina, la segmentación por género de la cobertura entre personas en edad jubilatoria es muy evidente en los primeros años de la serie. Al estimar el escenario entre futuros jubilados, si bien la brecha se reduce levemente a partir de 2008 y 2009, persiste todo el período de manera evidente.

Pudimos advertir, asimismo, que las políticas de inclusión que incrementaron en Argentina la cobertura femenina entre personas en edad jubilatoria, tuvieron un enorme impacto en la reducción de las brechas de género. Sin embargo, cabe destacar también la importancia en la mejora de la calidad mínima y de la reducción de su distancia con el haber medio, como parte de lo que sostuvo la calidad de los haberes femeninos y evitó que la brecha entre los haberes se incrementara debido a la masiva incorporación de mujeres en el tramo de haber mínimo. Por otro lado, la duplicación de haberes (en la medida que muchas altas por moratoria correspondieron a mujeres con pensión por viudez, y que pasaron a tener beneficios duplicados) podría ser también uno de los factores que explique que la calidad de los haberes femeninos no se haya reducido frente a la masiva inclusión de mujeres jubiladas con haberes mínimos. En Paraguay, en cambio, el impacto de las incorporaciones de nuevos colectivos laborales al IPS (trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos) en 2011 y 2013 parece haber incrementado las brechas de género.

Al realizar estimaciones de escenario previsional futuro a partir de datos del mercado laboral, observamos las brechas propias de los mercados laborales, suavizadas por la existencia de prestaciones mínimas y máximas, y por la PBU en Argentina.

El análisis del caso paraguayo muestra un escenario desalentador en lo que respecta a cobertura y equidad, tanto para las cohortes de adultos mayores actuales como para las

venideras, por lo que es importante considerar el avance hacia medidas más consolidadas que aseguren impactos como los mostrados en el caso argentino entre personas en edad jubilatoria, con miras a avanzar en la universalización del sistema y en una previsión social de calidad y equitativa.

En el caso de Argentina, el escenario futuro podría representar una regresión con relación a la equidad conseguida en los últimos años. La implementación de las pensiones universales por vejez, es decir las PUAM, muestra potencial para reducir las brechas de gasto pero no las de calidad de los haberes, en la medida que suma a las brechas salariales de género la brecha de calidad entre el acceso contributivo y no contributivo. Así, al tratarse de una inclusión que incorpora más mujeres que varones con prestaciones de menor calidad que la mínima, profundiza la segmentación de la calidad de protección.

Las diferencias de género de la calidad en la protección de jubilados paraguayos -en un contexto de coberturas previsionales similares-, así como las brechas de calidad que pueden estimarse entre argentinos en edad de cotizar en un escenario de cobertura absoluta -como en el caso de que en Argentina se implemente la PUAM-; y las diferencias entre Paraguay y Argentina con relación a la calidad de los haberes previsionales por un lado y del gasto previsional por el otro -revelando un enorme grado de concentración de los recursos previsionales en Paraguay-, permiten vislumbrar la importancia de indicadores que analicen la calidad de la protección y su segmentación, yendo más allá de los indicadores de cobertura, dado que niveles idénticos de cobertura pueden solapar muy diversas realidades con relación a la calidad de la protección, y a la equidad en la distribución de calidades diferenciales.

En tal sentido, avanzar en estudios como el aquí presentado puede resultar relevante para ir incorporando estándares de calidad al momento de estimular a los Estados a formular políticas que impulsen medidas genuinas de protección y no respondan a las demandas de derechos con políticas meramente paliativas. En contraste, actualmente, debido a que la mayoría de las evaluaciones internacionales<sup>19</sup> se centran en indicadores de cobertura, es posible mejorar a bajo costo el indicador extendiendo beneficios de baja calidad, lo que

---

<sup>19</sup> La evaluaciones de impacto solo comparan el antes y después, con o sin una política, de modo que la evaluaciones mostraran impacto positivo, pero solapan las brechas no resueltas de segmentación en la calidad de protección al no incorporar parámetros de evaluación entre protegidos, es decir, relativos. Los análisis de segmentación permiten comparar el impacto, sobre la calidad y equidad de la protección, de las medidas tomadas con relación al potencial de los mismos recursos empleados, en caso de distribuirse como beneficios homogéneos.

genera un incentivo político bajo a mejorar la calidad y alto a rentabilizar con pocos recursos el impacto sobre los indicadores (por ejemplo con prestaciones muy bajas pero universales).

Por otro lado, mirar la segmentación permite reconocer la inequidad no resuelta por estas prestaciones que, si bien tendrán un impacto redistributivo evidente y esperable sobre la calidad de vida de quien carece totalmente de un ingreso, debe poder evaluarse no solo respecto de la carencia absoluta (sin la prestación) sino también de manera relativa a las condiciones de otras personas protegidas con recursos también estatales, y a los niveles de vida propios de cada población.

Finalmente, se insta a superar algunas limitaciones metodológicas como la carencia de datos longitudinales o la incorporación en la EPH de la cantidad de años cotizados, a fin de estimar mejor los futuros niveles de cobertura, especialmente en los últimos 10 años pre edad jubilatoria.

### Referencias bibliográficas

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) (2016). “Boletín estadístico de la Seguridad Social, tercer trimestre de 2016”. Obtenida el 08 de junio de 2017, de [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/BESS\\_3trim\\_2016.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/BESS_3trim_2016.pdf)

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Mundial (BM) (2015). “Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe”. Obtenida el 20 de junio de 2017, de [http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Panorama\\_de\\_las\\_Pensiones\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_0.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe_0.pdf)

BECCARIA, L. y MAURIZIO, R. (2014). *Hacia la protección social universal en América Latina: Una contribución al debate actual*. En Problemas del desarrollo, 45 (177), pp. 37-58.

BOSSIO, D. (2014). *Creación del sistema integrado previsional argentino*. En OISS: Estudios sobre seguridad social 60 años de la Organización Iberoamericana de la seguridad social. Obtenida el 20 de junio de 2017, de [http://www.oiss.org/IMG/pdf/Libro\\_OISS\\_60\\_aniversario\\_web.pdf](http://www.oiss.org/IMG/pdf/Libro_OISS_60_aniversario_web.pdf)

CALABRIA, A. y ROTTENSCHWEILER, S. (2015). *Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: estudio del aumento de la cobertura*. En University Library of Munich, (64017), Alemania. Obtenida el 20 de junio de 2015, de [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/64017/1/MPRA\\_paper\\_64017.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/64017/1/MPRA_paper_64017.pdf)

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL)-NACIONES UNIDAS (2015). “Panorama Social de América Latina 2015”. Obtenida el 12 de junio de 2016, de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf)

————— (2016). *Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres*. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG). Notas para la igualdad n° 18. Disponible en [http://oig.cepal.org/sites/default/files/nota\\_18\\_brechas\\_salarios.pdf](http://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_18_brechas_salarios.pdf)

————— (2017a). *Tiempo de trabajo no remunerado según ingresos propios por sexo*. Observatorio de Igualdad de Género (OIG). Disponible en <http://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-trabajo-no-remunerado-segun-ingresos-propios-sexo>

————— (2017b). *Tiempo total de trabajo*. Observatorio de Igualdad de Género (OIG). Disponible en <http://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-total-trabajo>

————— (2017c). *Población sin ingresos propios por sexo*. Observatorio de Igualdad de Género (OIG). Disponible en <http://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>

DANANI y BECCARIA, A. (2011). *La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección*. En Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, DPE y C, San Luis (2017). *Índice de Precios al Consumidor (IPC)*. Obtenida el 20 de junio de 2017, de <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaasp/Paginas/Pagina.asp?PaginaId=76>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) (2014). *Microdatos de la EPH. Argentina*. Obtenida el 20 de junio de 2017, de <http://www.indec.gov.ar/bases-de-datos.asp>

LAMAS, M. (2000). *Diferencias de sexo, género y diferencia sexual*. En Cuicuilco, 7 (18), pp. 1-24, Ciudad de México: ENAH.

MINOLDO, S. Y PELAEZ, E. (2016). “Los sistemas de retiro ¿deben asegurar la sustitución de ingresos?”. Ponencia presentada en el congreso ALAP 2016.

MINOLDO, S.; ZAVATTIERO, C.; PELÁEZ, E. Y FÉLIZ, J. (2015). “La equidad como asignatura pendiente de la previsión social contributiva. Reflexiones desde Argentina, Paraguay y República Dominicana”. RELAP, año 9, n° 16.

NEFFA, J. C. (2003). *El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*. Obtenida el 20 de junio de 2017, de [http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T10\\_Docu4\\_Eltrabajohumano\\_Neffa.pdf](http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T10_Docu4_Eltrabajohumano_Neffa.pdf)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2003). *Evaluación actuarial del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS) de la República del Paraguay. Proyecciones 2000-2050*. Santiago de Chile: OIT. Obtenida el 20 de junio de 2017, de [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/Paraguay\\_evaluac\\_actuarial\\_proyec.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/Paraguay_evaluac_actuarial_proyec.pdf)

————— (2006). “Panorama Laboral 2006”. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Obtenida el 20 de junio de 2017, de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms\\_186248.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_186248.pdf)

————— (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires: OIT.

————— (2012). “Panorama Laboral 2012”, Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Obtenida el 20 de junio de 2017, de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms\\_195884.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_195884.pdf)

ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS) (2012). *La situación de los adultos mayores en la comunidad iberoamericana*. Obtenida el 20 de junio de 2017, de <http://www.oiss.org/ioiss/>

REPÚBLICA DEL PARAGUAY, CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2009). *Ley n.º 3.728/2009 Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza*. Asunción: Congreso de la República.

STP-DGEEC (2015). Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2015, *Paraguay*. Obtenida el 20 de junio de 2017, de [http://www.dgeec.gov.py/microdatos\\_EPH/](http://www.dgeec.gov.py/microdatos_EPH/)

TELAM (2017). “Desde marzo las jubilaciones aumentarán un 12,65%”. Obtenida el 20 de junio de 2017, de <http://www.telam.com.ar/notas/201702/179924-jubilaciones-suben-1265.html>

## Apéndice metodológico: Procedimientos realizados

Sobre los datos de encuestas de hogares se hicieron dos selecciones de individuos de acuerdo con la edad. Edad jubilatoria, para el análisis de las desigualdades actuales, y edad de cotizar, para proyectar estimativamente las desigualdades futuras en el marco de determinadas condiciones contributivas de acceso y distribución de la seguridad social. En el caso de Argentina, ello implicó seleccionar edades diferentes de acuerdo al género (desde los 60 años para las mujeres y desde los 65 para los varones). En Paraguay, la edad jubilatoria es igual para hombres y mujeres, pero difiere según la ocupación (para empleados públicos se considera desde 62 años y para privados desde 60 años). Para los desocupados por 1° vez se asume 60 años porque se desconoce la categoría ocupacional (el supuesto se basa en que la mayor parte de la población ocupada se emplea en el sector privado). Así mismo para los que cotizan a cajas privadas se considera desde los 60, aunque puedan jubilarse con menos edad, puesto que no están reguladas (estos cotizantes representan el 5% de los que cotizan).

### En el análisis de personas en edad jubilatoria:

Para detectar las personas con cobertura previsional se seleccionó tanto a quienes tengan categoría de inactividad ‘jubilados’ como a quienes declararan un ingreso jubilatorio mayor que cero (los jubilados no eran categorizados siempre como tales dado que no se les preguntaba en caso de estar económicamente activos).

### En el análisis de personas en edad de cotizar:

En Argentina, por no poder saber si realizan aportes, fue necesario descartar a los trabajadores que no se desenvolvían en relación de dependencia, a menos que ya estuvieran jubilados y declararan un ingreso jubilatorio. Por lo tanto, los independientes no jubilados no forman parte de la muestra de las personas en edad de cotizar.

Para detectar personas con cobertura previsional, se seleccionó a quienes realizaran cotizaciones a algún sistema de previsión social o quienes ya estuvieran jubilados (sea que tuvieran categoría de jubilados o un ingreso jubilatorio).

Para las estimaciones de haberes jubilatorios futuros, en caso de estar ya jubilados, se estimaron sus haberes como idénticos a los actuales. Si el actual jubilado cotizaba, la proyección se hacía en función de su condición como actual jubilado. Puesto que no es posible saber si su cotización actual conllevará un beneficio duplicado en su vejez, o si deberá optar entre el haber que ya tiene o uno basado en sus actuales cotizaciones, nos vimos forzados a priorizar uno u otro ingreso. Se buscó seleccionar el escenario en el que obtuvieran el mayor ingreso, que es el que se espera que elijan si se ven obligados a optar. Dado que tanto en Argentina como en Paraguay los ingresos jubilatorios de personas cotizantes eran superiores a los ingresos jubilatorios medios del resto de los jubilados en edad de cotizar, se asumió que se trataba de haberes jubilatorios preferenciales y que tenderían a preservarlos. Por ese motivo, elegimos priorizar sus haberes actuales para estimar sus ingresos jubilatorios futuros.

Para las estimaciones de haberes jubilatorios futuros de personas cotizantes, en Argentina se tuvieron en cuenta los ingresos solo en la ocupación principal, puesto que es el único sobre el que se consulta si realiza aportes a la seguridad social. En Paraguay si es posible saber sobre

qué ingreso aporta, de modo que se consideró el ingreso que cotiza, sea el principal, el secundario o la suma de ambos.

Para el cálculo del haber jubilatorio de actuales cotizantes, calculamos el haber aplicando las condiciones de cálculo vigentes, según las premisas explicitadas, en base al ingreso sobre el que se hacen aportes. En Argentina se calculó la Prestación Compensatoria (PC) como el 52,5% del ingreso y se sumó la Prestación Básica Universal (PBU), equivalente al 47% de la prestación mínima. En Paraguay se computó el 100% del ingreso laboral sobre el que cotiza. Tanto en Argentina como Paraguay se aplicaron los topes jubilatorios máximos y mínimos al ingreso jubilatorio estimado para cotizantes. En Argentina se aplicó el valor de los topes vigentes en 2016, manteniendo su valor real de acuerdo con la variación de precios. En Paraguay se aplicaron los topes según corresponda al sector público o privado (la mínima corresponde así al 33% y 40% del salario mínimo, para el sector privado y público respectivamente; y la máxima a 10 salarios mínimos en el sector privado y al salario del Contralor General de la República para los del sector público).

Vale aclarar que en Argentina se trató a todos los cotizantes como si fueran futuros jubilados de Anses sin régimen especial. Esto implica que a todos se aplicó idénticas reglas de cálculo en el haber. Sin embargo existen en Argentina algunos regímenes especiales, cajas provinciales y condiciones preferenciales para ciertas profesiones. Son, de todos modos, una minoría del sistema jubilatorio (en términos de porcentaje de beneficiarios). Asimismo, en el caso de Paraguay, se considera que las personas cotizantes accederán a la jubilación ordinaria, obviando así los casos de regímenes especiales como jubilaciones anticipadas o proporcionales.

#### En las estimaciones de escenarios previsionales futuros

---

Al utilizar datos transversales, las estimaciones referidas a trayectorias laborales de largo plazo presentan diversas limitaciones y será necesario asumir ciertas premisas que podrían sesgar los resultados. Es por eso que la interpretación de los mismos debe hacerse teniendo en cuenta tales limitaciones y sus implicaciones.

-Se asumirá que todos los trabajadores registrados actuales se jubilarán con una trayectoria contributiva completa, mientras que el resto de las personas (que en el registro puntual no realizan aportes jubilatorios) no llegarán a conseguir acceder a una prestación contributiva.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Esto implicará un sesgo significativo con relación al tema de análisis puesto que los datos indican que la inserción laboral de las mujeres tiende a ser intermitente, especialmente cuando tienen hijos. Además, en la medida que su inserción se caracteriza por una mayor prevalencia de la informalidad laboral y el subempleo, sería esperable que sus trayectorias laborales sean más vulnerables con relación a la probabilidad de trabajar en la informalidad o fuera del trabajo mercantil en algún momento de sus trayectorias laborales, más allá de la situación transversal descrita por los datos. Las bajas tasas de cobertura contributiva que se registran de manera histórica entre mujeres confirman la dificultad preferencial de la mismas para completar trayectorias contributivas completas. En tal sentido podríamos decir que, aun si encontráramos similares tasas de participación laboral en el mercado formal de trabajo, sería de esperar que las trayectorias laborales completas no sean iguales, con mayor probabilidad de ser incompletas en el caso de las mujeres. Esto afecta sus oportunidades de cumplir con las condiciones contributivas de acceso a la protección así como con los niveles de ingresos de las prestaciones. Todo esto implica que, las brechas encontradas en las estimaciones pueden subestimar las brechas efectivas, puesto que es esperable que se sobreestime en mayor medida la cobertura y el nivel de ingresos jubilatorios de las mujeres (en lo que respecta a la importancia de la cantidad de años de cotización sobre el monto del haber jubilatorio). Así, en la medida que los sesgos van en el sentido de subestimar la brecha, el resultado expresado por las estimaciones es un escenario de brecha mínima.

-Se asumirá que los ingresos laborales registrados en la serie son equivalentes al promedio de los ingresos sobre el cual se calculará la jubilación.<sup>21</sup>

-Se asumirá la continuidad de las reglas de cálculo del haber previsional. La jubilación se estimará como 100% del ingreso laboral declarado de la ocupación formal en Paraguay y en Argentina como resultado de sumar la Prestación Básica Universal (PBU), equivalente al 47% del haber mínimo, a la Prestación Compensatoria, equivalente al 52,5% del ingreso laboral (porcentaje otorgado a quienes cotizaron el máximo de años, es decir, 35).<sup>22</sup> En Argentina se calculará un escenario adicional en el que se proporcionan prestaciones no contributivas universales, de calidad segmentada respecto a las contributivas, como prevé la ley sancionada en Argentina en 2016 que crea la Pensión Universal por Vejez (con un beneficio equivalente al 80% de la protección mínima).<sup>23</sup>

-Se asumirá una relación estable entre beneficios mínimos y máximos.

-Otra premisa es que los niveles de mortalidad no son diferenciales entre mujeres y varones ni entre quienes tienen mayor o menos cobertura.<sup>24</sup>

-Para las estimaciones, a menos que ya cuente con un haber jubilatorio, se descartará en Argentina a la población trabajadora por cuenta propia, patronos y trabajadores no remunerados, de la cual no es posible saber si tiene o no cobertura jubilatoria porque no se le pregunta en la encuesta.

Todas las premisas imprimen sesgos sobre los resultados. Sin embargo, la dirección esperable de los mismos tiende a operar en el mismo sentido en todos los casos: reduciendo la brecha entre géneros. Por tanto, será posible asumir que la brecha registrada en las estimaciones representa una brecha mínima respecto de la que realmente encontraríamos si pudiéramos

---

<sup>21</sup> Ello supone una distorsión dado que los ingresos en los últimos años de vida tienden a crecer en algunos casos por el efecto de la antigüedad o de las carreras profesionales. Por tanto, se subestimarán los ingresos de personas jóvenes profesionales y con situación laboral estable. Esta situación tiene mayor relevancia entre trabajadores varones que en mujeres, por los fenómenos de segmentación que las afectan a ellas en su inserción laboral. Sin embargo, la tendencia a un crecimiento de la participación económica femenina podría implicar que las mujeres estuvieran sobre representadas en estratos más jóvenes, generando una subestimación mayor en sus ingresos laborales que en los de varones (con una representación más pareja entre grupos de edad), si suponemos que a futuro esas mujeres podrían mejorar sus ingresos. En caso que la mejora de ingresos en los últimos años de trabajo sea poco significativa en mujeres, el sesgo esperable sobre las brechas de género (de considerar el ingreso actual como el de referencia para el haber jubilatorio), es de subestimación de la brecha, ya que se estará teniendo una percepción representativa del nivel de ingresos de mujeres, pero subestimada en caso de varones.

<sup>22</sup> Esta premisa implicaría un sesgo en los resultados que subestima la brecha de calidad, dado que cumplir con 35 años de aportes es menos probable siendo mujer que siendo hombre, si se tiene en cuenta ya no solo las condiciones de inserción laboral y la intermitencia de la participación en el trabajo mercantil, sino también la menor edad jubilatoria (que permite a las mujeres jubilarse 5 años antes).

<sup>23</sup> Se consideró importante distinguir ambos escenarios para reconocer el impacto de un sistema de acceso contributivo, y por el hecho de que la Pensión por Vejez solo tiene vigencia para los próximos tres años y no sabemos si luego será implementada de forma definitiva.

<sup>24</sup> Una mayor mortalidad del grupo con menos cobertura tendería a reducir los problemas generales de cobertura. Asimismo, si la mortalidad afectara de manera diferencial, dentro de cada grupo de género, a quienes tienen menos cobertura, podría llevar a una reducción de las brechas de cobertura con otros grupos. Por el contrario, una mayor supervivencia del grupo con menos cobertura, como en este caso ocurre con las mujeres (cuya expectativa de vida es superior a la de los varones) supondría que en los hechos se registre una brecha potencialmente mayor a la estimada con niveles idénticos de mortalidad. Por tanto en este caso, nuevamente, el sesgo esperable es en sentido de subestimar la brecha efectiva.

prescindir de las premisas y basarnos en datos longitudinales que reflejen las trayectorias laborales.

#### Consideraciones generales:

---

Detectamos casos de personas en categoría ‘jubilado’ con ingresos jubilatorios iguales a cero, y casos de personas en edad de cotizar que cotizaban, pero tenían ingreso laboral igual a cero. Para que esos casos no distorsionaran los valores medios de jubilaciones actuales y futuras, se les imputó en todos los casos un ingreso. A los jubilados con ingreso jubilatorio nulo se les imputó una jubilación media de su grupo de género entre jubilados en edad jubilatoria o jubilados en edad de cotizar, según correspondiera. El ingreso imputado era el promedio del ingreso por jubilación o pensión de las personas que reciben esos ingresos en cada grupo de edad, y en cada género. A los cotizantes en edad de cotizar con ingreso laboral nulo se les imputó un ingreso promedio de los ingresos laborales de personas cotizantes en edad de cotizar, distinguiendo el promedio para cada género, y se calculó su futura jubilación en base a ese ingreso.

Para calcular la calidad de los haberes jubilatorios medios y de los gastos previsionales de cada grupo de edad, por género, se consideró el porcentaje que cada ingreso representaba de una canasta básica de consumo. En Argentina la canasta básica de consumo para adulto equivalente fue actualizada por el IPC San Luis a partir de 2007.<sup>25</sup> En el caso de Paraguay se calculó el monto de una canasta básica de consumo promediando el monto de las canastas por dominio geográfico ponderando la cantidad de hogares en cada dominio.

Con respecto a las fuentes de datos, en Argentina se utilizaron las bases del primer trimestre en todos los casos. Se eligió ese trimestre como el más confiable luego de realizar ejercicios de validación externa con datos de Anses y valorar el nivel en que los datos de la EPH representaban las tendencias de los datos de Anses (respecto de la evolución del ingreso medio, la cantidad de beneficiarios y la composición por sexo de los mismos). Los datos de 2016 no pudieron ser utilizados porque Indec dejó de corregir la no declaración de ingresos mediante imputaciones, y no era posible realizar una imputación comparable con la de los datos del resto de la serie, ya que no se proporcionaban ingresos jubilatorios para imputar.

---

<sup>25</sup> En un documento anterior se había propuesto emplear el índice de variación de los salarios de la economía formal para actualizar el valor de la canasta, pero se considera que esa metodología no puede reflejar el valor de la canasta cuando se producen cambios en la pauta distributiva entre capital y trabajo. Así, por ejemplo, en 2016, los ingresos laborales reportaron un aumento menor a los precios, por lo que emplear la actualización de los salarios no reflejaría propiamente la calidad en tanto capacidad de consumo.