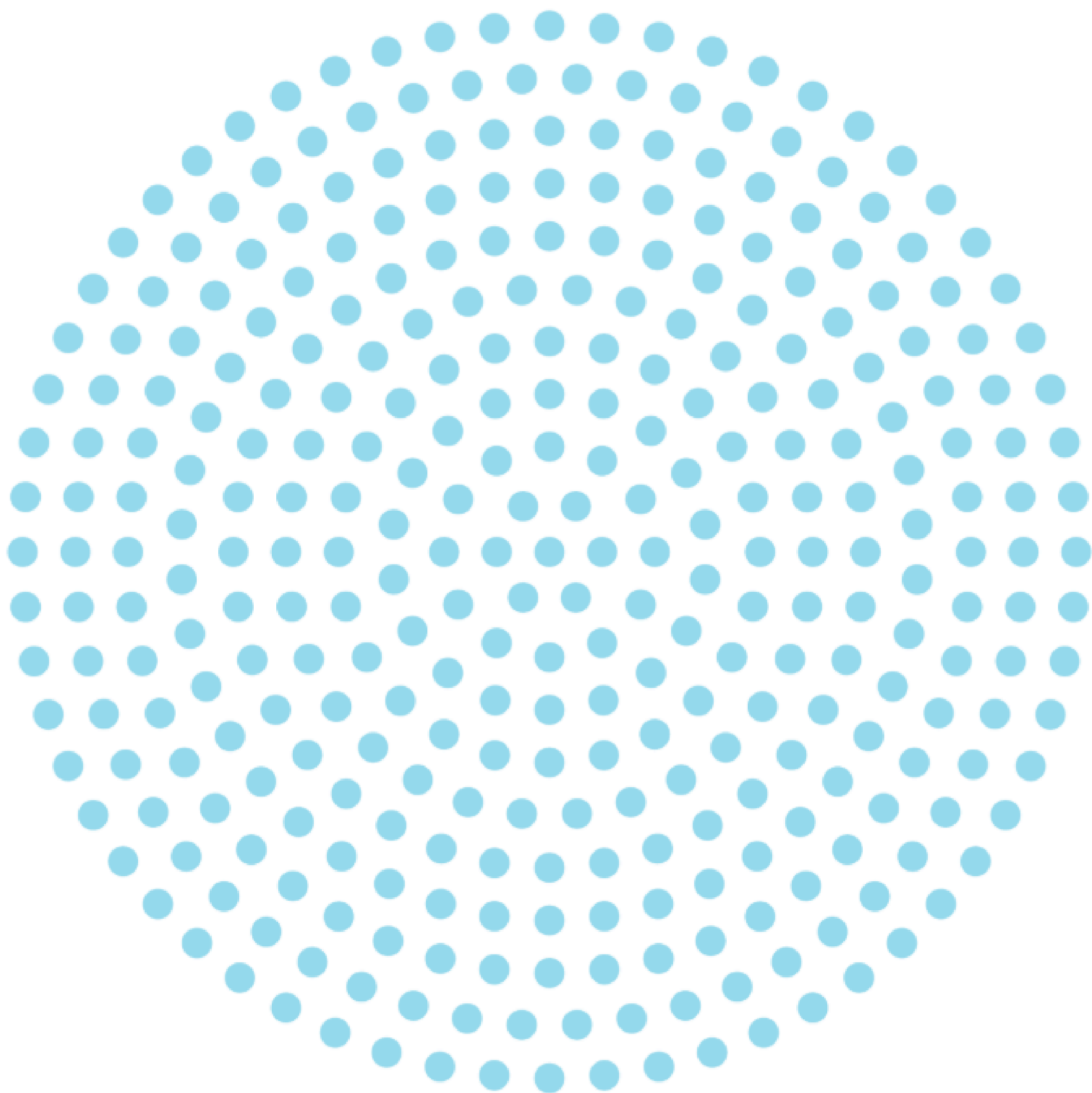


PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

En búsqueda de equidad y sostenibilidad: Una propuesta para reordenar el Sistema Previsional Argentino

Rafael Rofman

Manuel Mera



En búsqueda de equidad y sostenibilidad: Una propuesta para reordenar el Sistema Previsional Argentino

Rafael Rofman

Manuel Mera

Introducción

El sistema previsional argentino es uno de los más antiguos de la región y el mundo. Los primeros esquemas se originaron a finales del siglo XIX y ya en 1904 se sancionó una ley que explícitamente ofrecía beneficios de retiro a un sector de la población¹. La política previsional representa una de las más relevantes políticas públicas de Argentina, tanto por los recursos que gestiona (alrededor del 10% del PIB) como por el número de ciudadanos impactados por el mismo. Sus principales objetivos son dos: asegurar protección económica para los adultos mayores que ya no pueden obtener ingresos en el mercado laboral por razones de edad y equilibrar la capacidad de consumo de las personas a lo largo de su vida, buscando que la transición entre la actividad y el retiro laboral se produzca sin cambios bruscos.

El sistema previsional ha sido razonablemente exitoso en relación al primer objetivo: con una cobertura superior al 90 por ciento de las personas mayores de 65 años, es la causa directa por la que la incidencia de pobreza en este grupo de edad sea menos de la mitad que la de la población total y la de indigencia sólo alcance a la quinta parte de la tasa correspondiente a la población total. Sin embargo, esta amplia cobertura se ha alcanzado a través de la implementación de normas excepcionales, por “única vez”, que se comenzaron a implementar en 2005 y se han extendido durante casi veinte años. Al mismo tiempo, el desorden normativo se fue profundizando y el sistema entró en un proceso de crecientes dificultades de sostenibilidad, justicia y equidad que señalan con claridad la necesidad de un replanteo profundo de su diseño y funcionamiento.

Avanzar en un reordenamiento integral del sistema es una condición necesaria para asegurar el sostenimiento de un marco fiscal consistente en el mediano plazo y para lograr que los objetivos de política planteados se alcancen en forma efectiva y eficiente. Para ello, es fundamental acordar

¹ La ley N° 4.349 creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para funcionarios, empleados y agentes civiles de la administración.

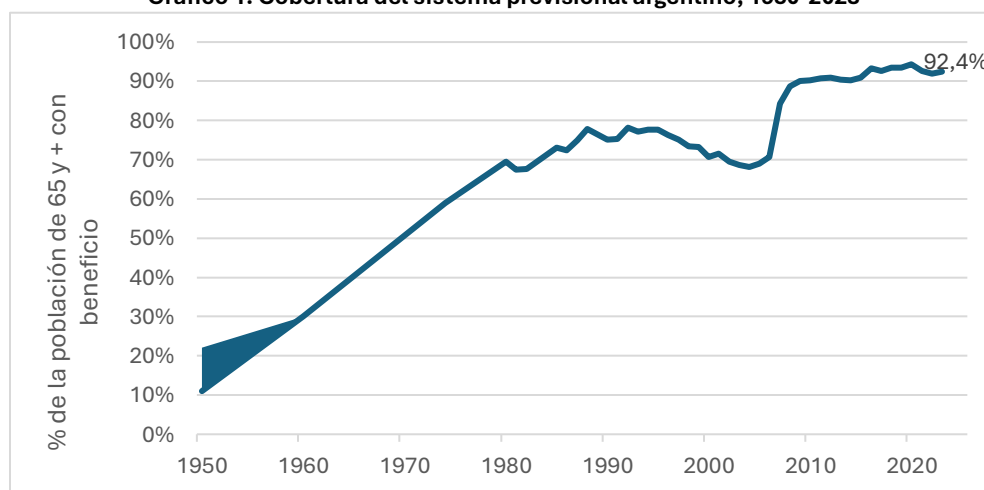
una reformulación del diseño básico del sistema, adoptando un modelo multipilar² que asegure ingresos básicos para toda la población adulta mayor y a la vez asegure una prestación proporcional a los aportes realizados a lo largo de la vida; que reduzca significativamente los regímenes de excepción; que modernice las reglas de acceso a beneficios de pensión por fallecimiento e invalidez; que asegure un esquema de movilidad enfocado en dar previsibilidad y sostener el poder adquisitivo de los haberes y que permita una evolución gradual de la edad de retiro efectiva del sistema, asociada a los cambios en las condiciones de salud de la población y las demandas del mercado de trabajo.

Este reordenamiento puede lograrse construyendo consensos políticos alrededor de acuerdos técnicos básicos. Los problemas del sistema representan una oportunidad: aplicando correcciones críticas a los aspectos mencionados, es posible lograr un esquema mucho más eficiente, donde con los mismos recursos se proteja en forma más efectiva a la población más vulnerable. Este documento intenta ser un aporte a esa discusión.

Un rápido diagnóstico

Los resultados de los sistemas previsionales se suelen medir sobre tres dimensiones: la cobertura (esto es, qué porcentaje de la población adulta mayor recibe protección económica); la adecuación (es decir, cuán buena es esa protección) y la sostenibilidad (cuán cara es y cómo se financia). Históricamente el sistema argentino mantuvo niveles de cobertura razonables, que aumentaron a medida que la participación en la actividad económica formal se expandía, hasta alcanzar un nivel cercano al 70% a fines de los años 1970. Desde entonces se estabilizó en torno al 70-80%, con algunas variaciones vinculadas a cambios normativos, hasta que a mediados de la primera década de este siglo la sanción de una serie de normas (conocidas como “moratorias”) facilitaron una rápida expansión hasta un nivel cercano a la cobertura universal.

Gráfico 1. Cobertura del sistema previsional argentino, 1950-2023



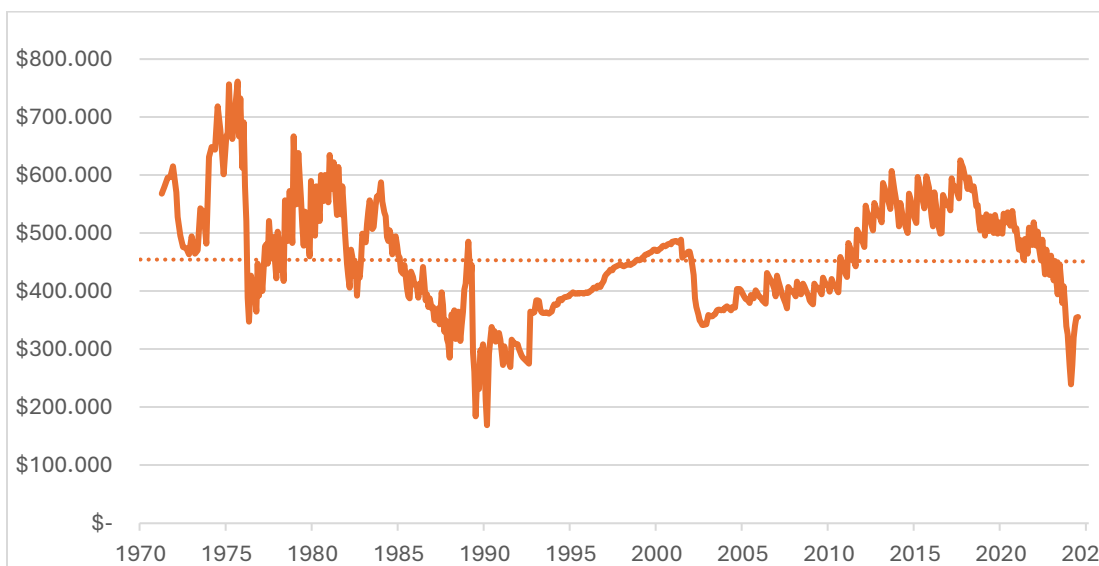
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC

² Un modelo multipilar de un sistema previsional combina un pilar contributivo basado en aportes, un pilar no contributivo que garantiza una pensión mínima para quienes no contribuyeron lo suficiente, y un pilar voluntario de ahorro individual, buscando diversificar las fuentes de ingreso en la jubilación.

Que el buen resultado obtenido en los últimos años en relación a la cobertura se deba a la implementación de un mecanismo de emergencia es problemático. Las moratorias son parches temporales que pueden funcionar (como de hecho lo hicieron) para solucionar problemas en el corto plazo, pero difícilmente se los puede considerar como una reforma sostenible. En la práctica, la aplicación de las sucesivas normas de moratoria previsional generó inequidades y costos innecesarios en el sistema que se podrían haber evitado de aprobarse una reforma integral y consistente.

Para evaluar la adecuación del sistema es posible considerar el valor de los haberes en promedio, su dispersión y las inequidades implícitas. En los últimos 50 años los haberes promedio del sistema previsional oscilaron en torno a un promedio cercano a los \$460.000 (a valores de julio 2024). La amplia volatilidad observada se origina en las sucesivas crisis macroeconómicas, períodos de alta o hiper inflación y cambios normativos respecto de la movilidad. En términos del poder sustitutivo de los haberes, el régimen general del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) promete, para un trabajador con ingresos promedio y 30 años de aportes, un haber inicial cercano al 55% del salario promedio de los trabajadores formales, pero con mucha heterogeneidad.³ Si ese mismo trabajador alcanza la edad de retiro con 29 años de aportes, su haber inicial será de apenas un 18% del mismo salario promedio, es decir, un tercio de lo que recibiría con un año más de aportes (y lo mismo que recibiría si no hubiese realizado nunca un aporte).

Gráfico 2. Beneficio Jubilatorio real promedio (en pesos de agosto de 2024)



Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2024) y EPH-INDEC

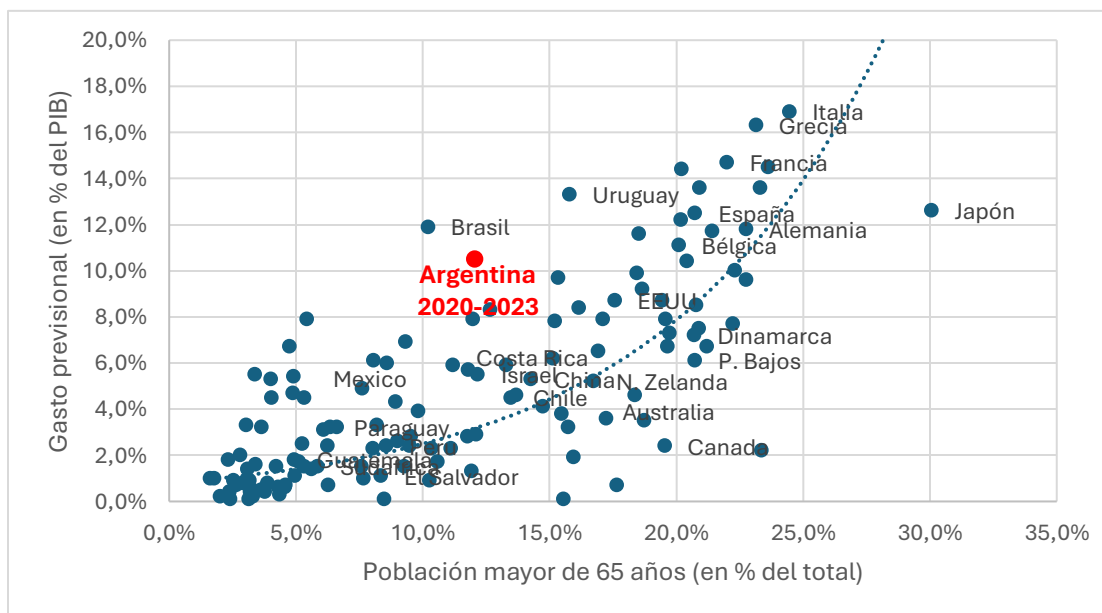
Este serio problema de inequidad se potencia por la existencia de cerca de doscientos regímenes de excepción que, con distintas justificaciones, ofrecen a sus participantes mejores condiciones que las del régimen general en relación a la edad mínima de retiro, los años con aportes

³ Como referencia, los convenios de la OIT establecen que los esquemas relacionados con los ingresos deben proporcionar haberes de al menos el 40 por ciento (Convenio N° 102) o del 45 por ciento (Convenio N° 128) del salario de referencia después de 30 años de contribución.

requeridos, la fórmula de cálculo del haber inicial o las reglas de movilidad. En algunos casos se trata de una de estas condiciones, en otros pueden ser múltiples. Si bien las excepciones pueden ser justificables en algunos casos, parece exagerado el número de regímenes y de beneficiarios cubiertos por estos. En Argentina más de un 40% de los beneficios previsionales (y casi un 50% del gasto) se explican por estas excepciones, porcentajes que duplican a los observados en los países de la OECD donde la incidencia de excepciones es alta, y multiplican por 10 o 20 veces a los de países habitualmente considerados como modelos de políticas sociales y previsionales. El rango de excepciones es muy amplio. Por ejemplo, para algunos trabajadores es posible solicitar una jubilación a los 40 años⁴, otros reciben haberes iguales a su último salario⁵. Algunos de estos regímenes requieren aportes adicionales a sus participantes, pero rara vez alcanzan para cubrir el costo de los beneficios excepcionales.

Finalmente, los problemas de sostenibilidad pueden observarse con claridad al considerar el nivel de gasto en jubilaciones y pensiones que tiene nuestro país, en relación con otros países en el mundo. En efecto, el sistema previsional argentino es muy caro considerando el grado de envejecimiento de la población. Nuestro país destina alrededor del 10% del PIB a beneficios previsionales, con una población aún joven (un 12% de la población argentina tiene en la actualidad 65 años o más). Este nivel de gasto es cercano al doble del de países con niveles de envejecimiento comparable (como Israel, China, Costa Rica o Chile). Simétricamente, los países con niveles de gasto similar suelen estar mucho más avanzados en el proceso de envejecimiento, como el caso de Suecia, Bélgica o Polonia.

Gráfico 3. Relación entre gasto previsional y población mayor de 65 años.



Fuente: Elaboración propia en base a OECD y ONU

⁴ Como es el caso de los bailarines del Teatro Colón en CABA (Ordenanza 29.604), de la Provincia de Buenos Aires (Ley 10.564) o de Córdoba (Ley 8024) o docentes en escuelas de frontera (sin requisito de edad mínima).

⁵ Como es el caso de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia (Ley 24.018)

El gasto (que había alcanzado un 12% del PIB en 2020) ha disminuido en los últimos años como consecuencia de la pérdida de valor real de los haberes, alcanzando un nivel mínimo en 2024 cercano al 9% del PIB. Pero las tendencias demográficas, el nuevo esquema de movilidad, la disminución en la inflación y la dinámica de renovación de beneficiarios (por la que los nuevos beneficiarios ingresan con haberes promedio mayores a los de aquellos que fallecen), harán que esta tendencia se revierta en los próximos años.

En resumen, el sistema previsional argentino ha logrado una amplia cobertura de la población adulta mayor, pero a costa de serias deficiencias en cuanto a su equidad y sostenibilidad, lo que lo convierten en una política pública muy ineficiente. Un simple ejercicio demuestra esto: La población adulta mayor de Argentina (de 65 años y más) es aproximadamente 5.5 millones. Si cada una de estas personas recibiese un beneficio mensual equivalente a lo que perciben en promedio los beneficiarios del régimen general (\$381.000 al mes de setiembre de 2024), el costo mensual sería de \$2,1 billones. La diferencia entre este valor y el gasto efectivo (cercano a 4,5 billones) es del 53%. En otras palabras, con los mismos recursos se podrían duplicar los beneficios actuales (o se podría generar un ahorro fiscal cercano a 4 puntos del PIB). Esta diferencia se debe al muy alto número de beneficiarios menores de 65 años, a la duplicación de beneficios y a la existencia de regímenes de excepción, por fuera del régimen general, con beneficios mucho más generosos. Esta alta ineficiencia tiene una implicancia relevante: un reordenamiento efectivo del sistema podría facilitar al mismo tiempo ahorros fiscales y mejoras en las condiciones de la mayoría de los beneficiarios. Por supuesto, cualquier reforma deberá respetar los derechos adquiridos de quienes se jubilaron cumpliendo con las reglas legales vigentes, por lo que los impactos se podrían observar en forma gradual, a medida que nuevas generaciones se incorporen al sistema como beneficiarios.

Una Propuesta de Reordenamiento

En el contexto del sistema previsional actual, donde la cobertura es amplia pero los beneficios son desiguales y la sostenibilidad aparece como una amenaza latente, aparece con urgencia la necesidad de un reordenamiento integral. Frente a este escenario, se presenta una propuesta de reordenamiento que aspira a preservar los logros del sistema, abordar sus problemáticas más agudas y establecer un marco que sea tanto equitativo como sostenible.

Un reordenamiento integral del sistema previsional implica modificaciones en distintos aspectos de su diseño y funcionamiento. En términos de implementación, las propuestas aquí planteadas no deben necesariamente aplicarse en forma simultánea, pero es importante que exista una estrategia a fin de que, aún si se avanza con reformas parciales, estas sean parte de una visión integral sobre el sistema.

Los principales aspectos que requieren revisiones se vinculan al diseño básico del sistema y el cálculo de haberes iniciales; la edad de retiro; las reglas que aplican a las pensiones por fallecimiento y las jubilaciones por invalidez, la movilidad de los beneficios, los regímenes de excepción y la complementariedad con esquemas de ahorro previsional voluntario. A continuación, se presenta una breve discusión sobre cada uno de estos aspectos, que han sido desarrollados en mayor detalle en publicaciones previas de CIPPEC.

La propuesta aquí desarrollada aspira a mejorar la equidad del sistema, hacerlo más efectivo en su objetivo de proteger a la población adulta mayor y, al mismo tiempo, reducir la presión fiscal que genera. Se plantean seis aspectos en los que entendemos se requieren reformas de fondo. El primero (una modificación al esquema de acceso a beneficios y determinación de haberes del régimen general), debería contribuir significativamente a mejorar la equidad del sistema, siendo neutro en su impacto fiscal. El segundo (edad de retiro), debería contribuir a la equidad (al eliminar el trato diferencial por género) y, en el mediano plazo, tener un impacto fiscal de ahorro. El tercero (beneficios por invalidez) permitirá ahorros fiscales importantes en el futuro, a la vez que hará más efectivo al sistema para dar protección a aquellos que la necesitan. El cuarto punto (pensiones por fallecimiento), también debería generar ahorros fiscales al limitar el período de cobro de la población adulta joven y las duplicaciones entre los ya jubilados. La propuesta sobre movilidad debería ser neutra fiscalmente respecto del esquema vigente en la actualidad, mientras que la propuesta sobre regímenes de excepción debería tener un fuerte impacto sobre la equidad del sistema y generar importantes ahorros fiscales en el mediano y largo plazo.

1. Una nueva estructura y cálculo del haber inicial para beneficio de vejez⁶

El sistema previsional vigente en la actualidad fue diseñado a principios de los años noventa, como parte de la reforma estructural que introdujo el régimen de capitalización en nuestro país para el sistema contributivo, mientras que en forma paralela se generaban beneficios no contributivos. Desde su aprobación en 1993, la ley previsional vigente (24.241) ha sufrido numerosas reformas, contrarreformas, adiciones y reglamentaciones, lo que ha generado un sistema confuso, ineficiente y costoso. Inicialmente, la ley contemplaba un modelo de dos pilares destinado a trabajadores con al menos 30 años de aportes. Para un trabajador promedio, el haber previsional se compondría de dos partes iguales: una con una tasa de reemplazo cercana al 27% del salario correspondiente al primer pilar llamada Prestación Básica Universal (PBU), y la otra parte proveniente del segundo pilar, que podía ser de reparto o capitalización. Por otro lado, existía un beneficio no contributivo (la “pensión no contributiva por edad avanzada”), que consistía en un beneficio equivalente al 70% de la jubilación mínima, al que podía accederse a partir de los 70 años y, adicionalmente, un esquema semicontributivo, por el que se podía acceder a un beneficio llamado prestación por edad avanzada al que se accedía a los 70 años de edad, con 10 años de aportes, y que otorgaba un 70% del haber del primer pilar y lo que correspondiera del segundo pilar.

Este esquema fue gradualmente reemplazado hasta alcanzar el modelo actual, que está basado en la misma ley 24.241 y otras adicionales. En la actualidad, los trabajadores con 30 años de aportes siguen teniendo acceso a un pilar básico (aunque ahora reducido a aproximadamente el 10% del salario promedio) y un proporcional, del que se eliminó la posibilidad del esquema de capitalización y se mejoró el beneficio, que ofrece una tasa de sustitución cercana al 45% llamado PAP (Prestación Adicional por Permanencia).

⁶ Para una discusión detallada, véase Mera (2022).

Tabla 1: Fórmula de cálculo del haber jubilatorio del régimen general actual

Jubilación Régimen General = PBU + PC (1.5% x Promedio de salarios de los últimos 10 años x Años de aporte)

Adicionalmente, se agregaron dos modalidades de acceso a beneficios. Por un lado, desde 2006 se han sancionado distintas leyes que permiten a quienes no tienen 30 años de aportes registrados solicitar una “moratoria”, por la cual acceden a beneficios reducidos (en función de la magnitud de la deuda existente, pero nunca menores al 80% del haber mínimo) y, desde 2017, es posible solicitar una Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que brinda un beneficio equivalente al 80% de la jubilación mínima a personas mayores de 65 años. El esquema de moratorias es temporal (la norma actualmente vigente caduca en marzo de 2025) mientras que la PUAM es permanente y, en la práctica, sustituyen a los esquemas de pensión por edad avanzada que aún siguen vigentes.

Los cambios en el diseño del sistema a lo largo de los últimos 30 años han llevado a un esquema más inclusivo, pero al mismo tiempo más desigual. Las moratorias permitieron la universalización en el acceso a los beneficios, y la PUAM consolidó esto al tratarse de una norma permanente que asegura el acceso universal a los 65 años, aunque mantiene un tratamiento diferencial entre quienes tienen más y menos de 30 años de aportes. Por otra parte, los cambios en los componentes de la fórmula contributiva desde finales de los años 90 y la primera década de este siglo lo hicieron significativamente más regresivo, al reducir en aproximadamente un 60% el valor del primer pilar uniforme y aumentar en un 75% el del segundo pilar proporcional. Una reforma integral debería atender estos aspectos, con dos objetivos centrales: integrar los esquemas contributivos y no contributivos para evitar brechas en la cobertura y asegurar proporcionalidad entre los aportes realizados y los haberes.

Con esos objetivos, la propuesta de reordenamiento incluye la creación de una nueva prestación básica, que provea un beneficio uniforme cercano a la PUAM actual (25% del salario medio) a todos los residentes en el país a partir de una edad mínima. Un segundo componente ofrecería una prestación proporcional, definida en base a la historia completa de aportes al sistema previsional, sin requisitos mínimos de años con aportes. De este modo se quita el requisito de 30 años de aportes para el cálculo proporcional, eliminando la principal motivación para la sanción de moratorias en los últimos 20 años.

La fórmula de cálculo de este componente puede estructurarse de distintas formas, como puede verse en el siguiente recuadro: desde una proporcionalidad directa al número de años con aportes multiplicado por el aporte promedio (actualizado) a lo largo de la vida activa, hasta un esquema de cuentas notacionales. Las distintas opciones tienen ventajas y desventajas en cuanto a la facilidad de implementarlas, la comunicación pública y la flexibilidad que aportarían, pero es claro que se trata de variaciones alrededor de un mismo principio.

Tabla 2. Fórmulas de cálculo del haber jubilatorio del régimen general alternativas

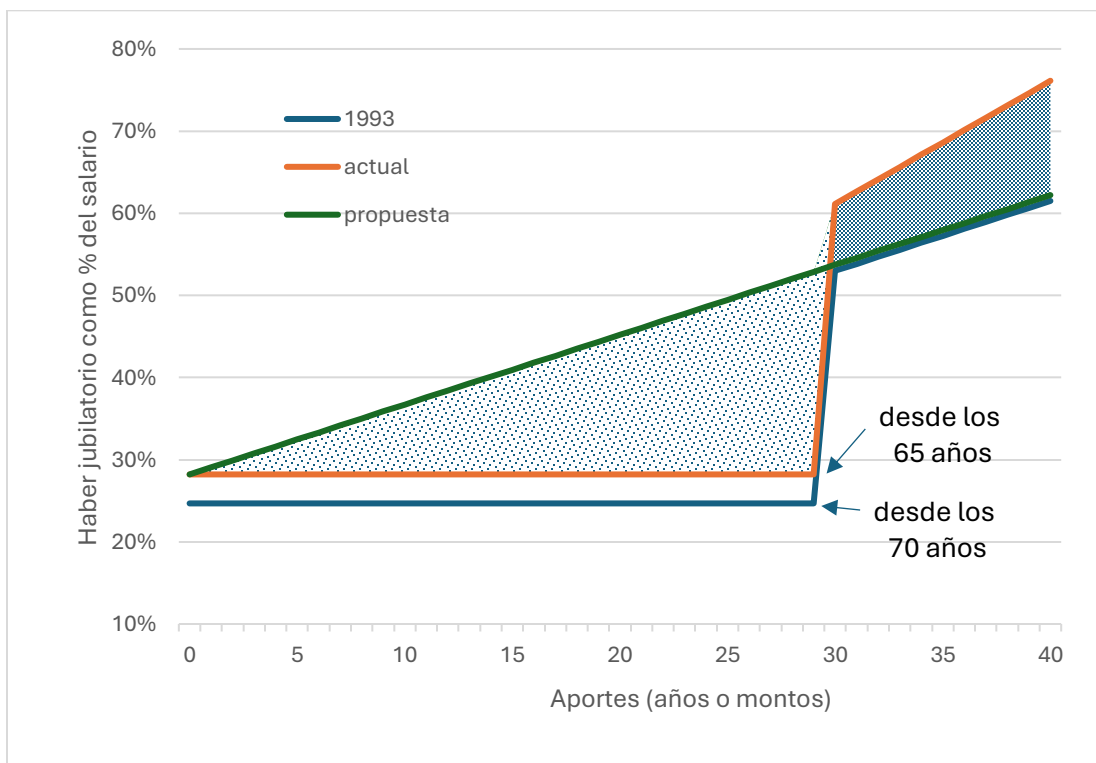
Ej. 1: Jubilación Cálculo A = $PBU_2 + \text{Proporcional (Coeficiente de sustitución x Promedio de aportes x Años de aporte)}$

Ej. 2: Jubilación Cálculo B = $PBU_2 + \text{Proporcional (Total de aportes x Tasa Interna de Retorno / Esperanza de sobrevivida)}$

La lógica de financiamiento de este esquema debería seguir la de generación de derechos. Así, el primer componente debería ser financiado con recursos de rentas generales (incluyendo impuestos laborales), mientras que el segundo se debería financiar fundamentalmente con los aportes de los trabajadores participantes. Este segundo componente debería ser diseñado de forma tal que resulte actuarialmente justo, sin que genere subsidios cruzados entre los beneficiarios. En relación a su impacto fiscal, vale notar que el esquema propuesto tendría un costo similar al actual para una persona con 30 años de aportes e ingresos promedio (ya que podría ofrecer beneficios en torno al 55% de los salarios) pero sería mucho más equitativo, al establecer como único criterio de tratamiento diferencial la historia de aportes realizados, evitando demandas individuales y colectivas que derivan en juicios, regímenes de excepción y soluciones “por única vez”, como las moratorias.

Una fórmula de cálculo que premie el historial de aportes lograría borrar la brecha actual entre los beneficios contributivos y no contributivos, y generaría una curva más progresiva que derivaría en mayores montos jubilatorios para aquellas personas hoy fuera del cálculo contributivo y para quienes solamente acceden a una jubilación mínima. Ese aumento en el sector bajo de ingresos se compensa mediante beneficios más bajos para las jubilaciones más altas.

Gráfico 4. Haber Jubilatorio según fórmula de cálculo y años de aporte



Fuente: Elaboración propia

Propuesta de estructura de pilares y cálculo de Haber Inicial para beneficio de vejez
- Unificación en el régimen general de sistema contributivo y no contributivo
- Régimen de tres pilares:
- Pilar básico, acceso universal con requisito de edad y residencia. Prestación Básica Universal de valor similar a la actual PUAM
- Pilar proporcional, en función del total de aportes realizados durante la vida laboral. Puede ser proporcional a aporte promedio y años aportados o un esquema notional
- Pilar de ahorro previsional voluntario, puede ser individual o colectivo. Gestionado por entidades financieras, con regulación y supervisión efectiva

2. La edad de retiro⁷

Los primeros sistemas previsionales en nuestro país adoptaron como edad mínima de retiro valores en torno a los 50 ó 55 años. Estos esquemas no distinguían con precisión los beneficios por invalidez de los de vejez, ya que en muchos casos consideraban que la vejez era simplemente un caso extremo de invalidez y, por consiguiente, toda la población podía ser considerada inhábil para trabajar a partir de cierta edad. Las edades relativamente bajas con las que se diseñaron los primeros esquemas tienen que ver con las peores condiciones de salud (y, por consiguiente, la mayor mortalidad y menor expectativa de vida) que imperaban en esos años, pero además con la visión del trabajo como una actividad con fuerte demanda de actividad física. Desde entonces, los cambios demográficos y en el mercado laboral han sido muy importantes.

La disminución de la mortalidad desde principios del siglo XX fue muy importante: la expectativa de vida al nacer pasó de cerca de 40 años en 1905 a 77,5 en la actualidad. Las mejoras ocurrieron a todas las edades: la probabilidad de que un niño fallezca antes de los 5 años de edad pasó del 26% a principios de siglo al 9% en 1950 y 1% en la actualidad. Entre los adultos jóvenes los cambios también fueron grandes: En 1905 una persona de 20 años tenía un 50% de probabilidad de alcanzar los 60 años, en 1950 esa misma probabilidad había aumentado al 75%. Al momento de la sanción de la ley previsional vigente, en 1993, era el 85%; en la actualidad es del 90% y debería continuar aumentando hasta el 93% en 2050. Entre los adultos mayores, la expectativa de vida para una persona de 60 años era de 12.6 años en 1905, en 1993 alcanzaba a los 19 años; aumentó a 20.2 años en la actualidad y debería llegar a los 24.5 años en 2050.

⁷ Para una discusión detallada, véase Rofman (2022a)

Gráfico 5. Proporción de la población con 20 años que alcanza la edad x

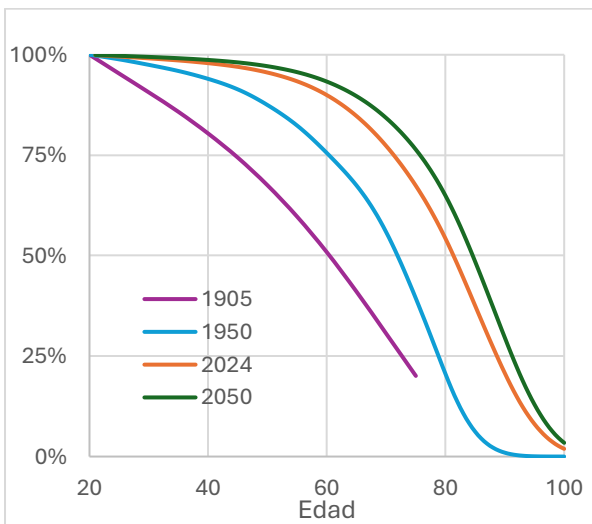
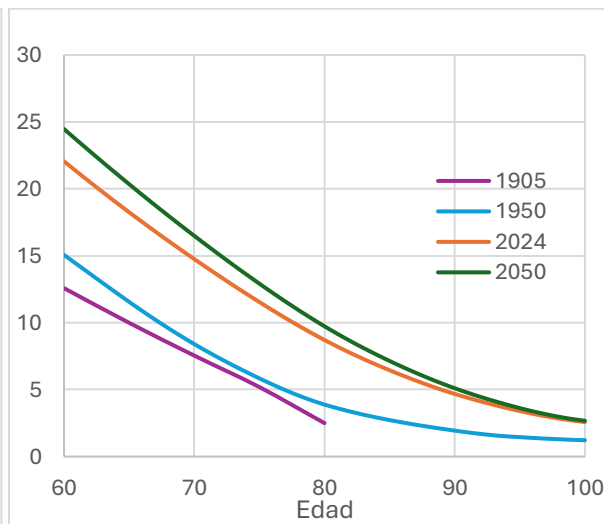


Gráfico 6. Expectativa de vida a la edad x



Fuente: propia, basado en Grushka (2014) y UN (2024).

La evolución en la demanda física de los empleos parece haber sido similar, aunque la disponibilidad de datos es menor. Un estudio en base a los censos de población de los Estados Unidos muestra como el porcentaje de trabajadores ocupados en tareas predominantemente manuales (como operarios, capataces, trabajadores rurales o similares) pasó de representar cerca de un 75% del empleo a principios del siglo XX a menos del 25% en el año 2000, mientras que otras ocupaciones predominantemente no manuales (como profesionales, proveedores de servicios no domésticos, empleados administrativos, gerentes o vendedores) de menos del 25% a casi un 75% en el mismo período⁸. Si bien no existen datos de este tipo para la Argentina, es razonable asumir que la tendencia ha sido similar.

La mayoría de los países de la Unión Europea están llevando a cabo reformas para aumentar la edad de retiro con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de sus sistemas previsionales a mediano y largo plazo. De los 27 países que conforman la UE, solo tres (Eslovenia, Luxemburgo y Polonia) no tienen planes de incrementar la edad de retiro en los próximos años. Además, siete países han implementado mecanismos de ajuste automático basados en la expectativa de vida. En los Estados Unidos, la edad mínima de retiro es de 66 años y se incrementará gradualmente hasta los 67 para 2027.

En América Latina, las edades de retiro suelen ser más bajas que en Europa. Para las mujeres, las edades más tempranas de retiro están entre los 55 y 57 años (en países como Colombia, El Salvador, Panamá y Venezuela). En otros países de la región, como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Honduras, la edad de retiro se sitúa en 65 años, mientras que México tiene una

⁸ Wyatt y Hecker, 2006.

de las edades más altas, con 68 años. Sin embargo, muchos países latinoamericanos cuentan con excepciones que permiten una jubilación anticipada, ya sea por las características del trabajo o por otros factores. A diferencia de Europa, en América Latina no existen estrategias generalizadas para aumentar la edad de retiro en el futuro.

Por otro lado, la diferencia de edad jubilatoria entre hombres y mujeres ha sido objeto de debates en nuestro país por muchos años. Esta diferencia no existía en los primeros regímenes aprobados a principios del siglo pasado, pero se incorporó a mediados de siglo en las distintas normas. Su justificación ha variado en el tiempo, incluyendo antiguos argumentos sobre la “debilidad” de las mujeres o, más ajustadamente, considerándola como una compensación por la "doble jornada laboral" de las mujeres, esto es, en el mercado laboral y en los cuidados no remunerados en el hogar, lo que por un lado representa una carga laboral muy importante y por el otro dificulta el desarrollo de una carrera remunerada. Sin embargo, no parece que adelantar la edad de retiro funcione como una compensación razonable de esta situación, tanto porque la supuesta compensación llega décadas tarde como porque los problemas descritos no parecen afectar las condiciones de salud y capacidad laborativa a la edad de retiro, sino la capacidad de acumular activos y derechos previsionales durante la etapa adulta joven. En ese contexto, sería más adecuado abordar las inequidades derivadas de la maternidad y la dedicación a los cuidados familiares por parte de muchas mujeres mediante el reconocimiento de años de servicio. Esto permitiría reconocer el tiempo que muchas mujeres dedican al cuidado de sus hijos sin perjudicar su capacidad de jubilarse con beneficios completos. Además, se reduciría la presión fiscal al evitar que las mujeres se jubilen de manera temprana, y se promovería la equidad en el sistema sin recurrir a soluciones generalizadas que no abordan de manera efectiva las desigualdades estructurales del mercado laboral.

En ese contexto, parece claro que la edad de retiro del mercado laboral no puede ser un parámetro fijo en el tiempo, sino que debe adaptarse gradualmente a los cambios mencionados. Estos cambios deberían ser graduales y enfocarse más en la edad efectiva de retiro que en la edad mínima legal. En 2023 las edades promedio de retiro efectivo de varones y mujeres fueron, en el régimen general, ligeramente superiores a los 67 y 62 años respectivamente, y el objetivo de política pública debería ser aumentar estas edades en forma gradual, ofreciendo incentivos y oportunidades para quienes prefieran posponer la jubilación, mediante normas que faciliten el retiro parcial, mejoren los beneficios de quienes se jubilan más tarde (un mecanismo que debería estar incorporado en el cálculo de las prestaciones del segundo pilar) e iguales las edades mínimas legales para toda la población, sin diferencias por sexo, rama de actividad, provincia de residencia u otras que existen en la actualidad.

Propuesta de Edad de Retiro	
- Igualar las edades mínimas legales por género (con implementación gradual).	
- Generar incentivos y oportunidades para quienes prefieran postponer la jubilación	
- Establecer mecanismos de actualización de edad de retiro por aumento de expectativa de vida.	

3. Las Jubilaciones y Pensiones por invalidez

La invalidez representa en el sistema previsional la pérdida de capacidad laborativa, originada en un factor de salud que le impide a la persona obtener ingresos en el mercado de trabajo. El derecho a este beneficio no está vinculado a la edad: la invalidez se puede producir en cualquier momento debido a una enfermedad, accidente u otra causa similar. En Argentina existen cuatro esquemas normativos principales en relación a la invalidez que se complementan entre sí. Dos de estos esquemas se enfocan en la provisión de recursos para asegurar ingresos básicos (el régimen de jubilación por invalidez del SIPA y la Pensión no Contributiva por Invalidez), uno se enfoca exclusivamente en los servicios de salud y eventual rehabilitación (el Sistema de Salud Pública), mientras que el cuarto cubre ambos aspectos, siempre que la causa de la invalidez esté vinculada al ámbito laboral (el sistema de Riesgos del Trabajo). El foco de la discusión en este documento está en los primeros dos esquemas, pero es importante recordar la importancia del tercero para facilitar la rehabilitación y el cuarto, en cuanto la distinción de causas de invalidez no siempre es clara.

Las jubilaciones por invalidez son beneficios que el SIPA otorga a trabajadores activos que cumplen determinadas reglas de formalidad en su actividad⁹, que sufren algún impedimento de salud. El proceso de otorgamiento requiere que el trabajador realice una solicitud y se someta a una revisión por parte de una comisión médica que, en base a criterios explícitamente establecidos define si el grado de invalidez alcanza al 66% de su capacidad laborativa. De verificarse esta situación, el trabajador tiene derecho a un beneficio equivalente al 70% del ingreso imponible en los cinco años previos. La decisión de la comisión médica puede ser apelada ante una Comisión Médica Central y ante la justicia. Las comisiones médicas pueden prescribir un tratamiento para la rehabilitación y, en caso de verificarse exitosa, ordenar la suspensión del beneficio.

Por su lado, las pensiones no contributivas por invalidez se otorgan a personas que sufren un impedimento en su capacidad laborativa, según lo determine Certificado Médico Oficial, emitido por un médico que se desempeñe en un establecimiento público de salud. Las normas establecen requisitos respecto de la situación socioeconómica del solicitante, que es verificada por ANSES, y el beneficio consiste en un 70% de la jubilación mínima.

Al mes de junio 2024 el número de jubilaciones por invalidez en el SIPA alcanzaba a 163.000, con un haber promedio de \$397.000. Por su lado, las PNC por invalidez eran 1.22 millones, con un haber promedio de \$216.000. Mientras que el primer grupo presenta un número estable de beneficios, el segundo ha tenido una fuerte volatilidad, así como una distribución territorial llamativa (la población pensionada representa un 8,7% del total de la población de Chaco, un 7,8% de la población de Santiago del Estero y un 6,7% de Formosa, mientras que sólo incluye a un 0,7% de la población de Tierra del Fuego o un 0,8% de CABA).

Una propuesta de reordenamiento de este esquema debería enfocarse en unificar los procesos y la lógica de determinación de haberes de los esquemas contributivos y no contributivos. Para ello, se propone (i) que la totalidad de las solicitudes de beneficios por invalidez pasen por el sistema de Comisiones Médicas que, aplicando los criterios actuales, dictamine sobre la invalidez

⁹ Las normas establecen dos categorías de trabajadores elegibles, los “regulares” y los “irregulares con derecho”, dependiendo de la frecuencia y acumulación de aportes realizados al sistema previsional. Los requisitos para calificar en alguna de estas categorías fueron establecidos en 1994 y sufrieron múltiples modificaciones desde entonces.

de los solicitantes y su carácter temporal o permanente; (ii) que el esquema de beneficios sea consistente con el de las jubilaciones por vejez. Esto implica que todo beneficiario percibirá la prestación básica discutida más arriba, y aquellos que hayan realizado aportes una prestación proporcional. Este criterio elimina la necesidad de evaluar la regularidad de los aportantes para el otorgamiento de beneficios por invalidez, y su impacto fiscal sería seguramente de reducción del gasto, al mejorar en forma significativa los mecanismos de control actualmente aplicados a las pensiones no contributivas.

Propuesta de Jubilaciones por Invalidez	
-	Unificación de esquemas contributivo y no contributivo.
-	Acceso universal a beneficios temporarios o permanentes.
-	Otorgamiento a través de reglas actuales para esquema contributivo (comisiones médicas, baremo, apelaciones).
-	Haber en base al esquema de jubilaciones por vejez (Prestación Básica más proporcional si corresponde).

4. Las pensiones por fallecimiento¹⁰

A diferencia de los beneficios por vejez (jubilaciones) e invalidez (jubilaciones o pensiones), las pensiones por fallecimiento tienen como sujeto protegido a los integrantes del grupo familiar de la persona cubierta. Este tipo de beneficio precede en nuestra historia a los sistemas previsionales formales que se empezaron a organizar en los primeros años del siglo XX. El objetivo principal de estos esquemas era la protección económica de viudas, huérfanos y otros familiares ante el fallecimiento de un trabajador protegido, asumiendo que estos tenían una dependencia económica absoluta del fallecido. En los primeros esquemas la protección por viudez estaba limitada a mujeres, aunque gradualmente se fue ampliando para cubrir a viudos y en las normas aprobadas en 1968 se eliminó toda distinción de sexo.

La progresiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y a los derechos previsionales (acelerada a partir de 2005) ha puesto en debate la lógica de este beneficio. Por un lado, no es clara la justificación de otorgar pensiones vitalicias a viudas o viudos jóvenes, que pueden continuar su vida laboral. Al mismo tiempo, la duplicación lisa y llana de beneficios entre los adultos mayores desnaturaliza la lógica del beneficio, que era proteger a quienes eran económicamente dependientes. Hasta principios de este siglo menos de un 18% de los beneficiarios de pensiones tenían además cobertura jubilatoria (casi la totalidad eran mujeres), pero en 2024 ese porcentaje ha aumentado al 75%. Si se consideran sólo a las mujeres mayores de 60 años y los varones mayores de 65, el porcentaje de duplicación supera el 85%.

No parece haber justificación de política pública para mantener este esquema con las reglas actuales. Es razonable sostener la protección para los hijos menores, dada su dependencia

¹⁰ Para una discusión detallada, véase Rofman (2022b).

económica inevitable, pero debería avanzarse en reemplazar las pensiones vitalicias para adultos jóvenes por un esquema que ofrezca protección económica durante un período ante el fallecimiento de un cónyuge, pero con límites temporales. Del mismo modo, el esquema de beneficios para los adultos mayores no debería simplemente acumular beneficios, sino estar diseñado en función de la realidad de las necesidades de protección efectiva y las restricciones presupuestarias del Estado.

Este esquema de beneficios debería, siguiendo la lógica de la cobertura por vejez e invalidez, ser universal. Es decir, si el fallecido no tenía aportes al sistema, el monto sólo corresponderá al 70% de la prestación básica (siempre y cuando los derechohabientes no tengan derecho propio a una prestación básica). Con este esquema, se lograría una ampliación de la cobertura y, al mismo tiempo, una reducción de costos.

Propuesta de Pensiones por fallecimiento	
-	Acceso universal
-	Generación de Derechos:
-	Hijos menores de edad: hasta cumplir la mayoría de edad (sin límite en el caso de discapacitados y con extensión para estudiantes).
-	Viudas y viudos en edad activa: beneficio temporal, en función de la edad del beneficiario. Un esquema posible podría ser otorgar beneficios por un período equivalente al 10% de la edad (es decir, por dos años a quienes tienen 20 años; 3 años a quienes tienen 30 y así sucesivamente).
-	Viudas y viudos retirados: beneficio vitalicio.
Monto del Beneficio:	
-	Hijos menores de edad, viudas y viudos en edad activa: 70% de una Prestación Básica y de la Prestación Proporcional que hubiera acumulado el fallecido hasta su retiro (distribuido entre los beneficiarios, con derecho a acrecer).
-	Viudas y viudos retirados: 70% de la Prestación Proporcional (la Prestación Básica no genera pensión).

5. La movilidad¹¹

La movilidad de los haberes jubilatorios es una regla que se justifica en el carácter de mediano plazo del “contrato” previsional. A diferencia de contratos laborales, donde un trabajador puede renegociar sus condiciones salariales periódicamente, los beneficios previsionales se otorgan en un momento y son, en su mayoría, vitalicios. En el caso de las jubilaciones, esto implica

¹¹ Para una discusión detallada, véase Rofman (2020).

períodos de aproximadamente 20 años entre la edad de retiro y el promedio de edad al fallecimiento de los beneficiarios. Dado que el objetivo del sistema previsional es asegurar la capacidad de consumo de los beneficiarios, es necesario establecer un sistema de ajustes periódicos que preserven el poder adquisitivo de los beneficios.

La mayoría de los sistemas previsionales alrededor del mundo tienen alguna provisión sobre movilidad de las prestaciones. La regla más habitual es ajustarlas periódicamente (normalmente, en forma anual) en función de la variación de un índice de precios, salarios o una combinación de ambos. En Argentina la movilidad de las prestaciones está establecida en la Constitución Nacional¹² y la Justicia ha interpretado reiteradamente que la misma debe ser un mecanismo automático de ajuste, no siendo aceptable que se realice a través de decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo.

En los últimos 30 años nuestro país se caracterizó por una amplia volatilidad en la normativa sobre este tema. Con la sanción de la ley 24241 en octubre de 1993 se adoptó un sistema que ajustaba todas las variables del sistema con la variación de los aportes medios, haciendo depender la movilidad de los salarios. Sin embargo, este esquema se abandonó a los pocos meses de implementado, cuando en 1995 se aprobó un esquema de congelamiento de hecho de los beneficios. El mismo se mantuvo hasta el año 2002, cuando se comenzaron a otorgar aumentos discrecionales, y en 2008 se aprobó una nueva ley que establecía un complejo esquema de ajustes semestrales basados en dos índices de salarios, la recaudación de cuatro impuestos, la recaudación total del sistema previsional y el número de beneficiarios del sistema. Este esquema se reemplazó nuevamente en 2017 por uno más sencillo, que aplicaba ajustes trimestrales en base al índice de precios al consumidor y los salarios, el que fue suspendido en 2020 para otorgar durante ese año ajustes discrecionales. A partir de 2021 se volvió a un esquema similar al de 2008, pero con ajustes trimestrales y desde 2024 se aplica una regla de ajuste mensual en base a la variación del índice de precios al consumidor. Los sucesivos cambios fueron controversiales, ya que en su mayoría no respondían a una búsqueda de una regla que otorgue más previsibilidad y estabilidad al sistema, sino a la intención de reducir el nivel de gasto total. Su aplicación durante las últimas décadas resultó en cientos de miles de demandas judiciales por parte de beneficiarios que, en prácticamente todos los casos, tuvieron fallos favorables y generaron una deuda que el sistema arrastra año a año.

El esquema vigente en la actualidad (a partir del Decreto 274/2024) establece una regla simple y clara: los beneficios de cada mes se ajustarán en base a la variación del índice de precios al consumidor entre los meses anteriores y el que lo precede. Esta regla representa un avance sobre el esquema anterior, que generaba alta volatilidad por la característica procíclica de varias de las variables involucradas y además tenía un rezago importante entre los períodos de referencia y el momento del ajuste, especialmente en relación con las variables de recaudación de impuestos. Durante el debate de la ley 27.756 (luego vetada por el Poder Ejecutivo) prácticamente todas las bancadas en el Congreso coincidieron en sostener la regla propuesta por el Decreto, en lo que

¹² El texto del artículo 14 bis establece que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable y que incluye el retiro o jubilación móvil. Este artículo garantiza, por lo tanto, el derecho a una jubilación móvil, es decir, una actualización periódica de los haberes jubilatorios para que se mantengan acordes al costo de vida y no se deterioren con el tiempo.

representa un avance político muy importante. Sin embargo, el mismo tiene algunos problemas que sería recomendable considerar en el marco de una reforma integral:

- Estatus legal: la sanción del régimen de movilidad a través de un decreto puede ser materia de litigiosidad judicial, por lo que sería deseable que se incluya en forma explícita en una ley
- Periodicidad: el mecanismo de ajuste mensual parece excesivo para un contexto de baja inflación. No hay otros países en el mundo que repliquen esta frecuencia. Si bien puede justificarse en el contexto inflacionario actual, debería establecerse un esquema que permita espaciar los ajustes al disminuir la inflación.
- Asimetría: el texto del decreto indica que los aumentos se otorgan cuando el IPC aumenta, y que en ningún caso podrá producirse una disminución de los haberes, pero no especifica como se implemente en caso de disminución del IPC, lo que podría habilitar a un esquema asimétrico de aumentos, especialmente si se mantienen con periodicidad mensual
- Rol de los salarios: si bien el objetivo básico de la movilidad debe ser preservar el poder adquisitivo, parece razonable incorporar un elemento de ajuste vinculado a la productividad de la economía, lo que se podría lograr tomando un porcentaje de la variación de los salarios reales con una periodicidad anual.

Propuesta de Movilidad
- Foco en asegurar poder adquisitivo, vinculando a variaciones del IPC, con periodicidad variable en función de la tasa de inflación.
- Incorporar ajustes anuales por salarios reales (en un %).
- En ambos componentes, no se aplican ajustes nominales negativos, pero se evita acumular ajustes positivos asimétricos.

6. Los Regímenes de excepción¹³

Al tratarse de esquemas de aseguramiento colectivo, los sistemas previsionales tienden a funcionar mejor si incluyen a una población amplia y diversa. Idealmente, un sistema único nacional permite administrar mejor los riesgos vinculados con los ciclos económicos o de mercado laboral y los cambios demográficos, así como ser más efectivos en las políticas distributivas que se pretenda implementar a través de sus reglas. Sin embargo, es importante reconocer que la inevitable heterogeneidad de la población, sus perfiles sociodemográficos e historias laborales hace que existan situaciones excepcionales, que deberían ser tratadas como tales. La mayoría de los países con sistemas previsionales mantienen un régimen general con amplia cobertura y algunos esquemas de excepción, para casos particulares. Entre los países de la Unión Europea suele haber

¹³ Para una discusión detallada, véase Rofman (2021)

esquemas especiales para ciertos funcionarios públicos, miembros de las fuerzas armadas y seguridad o trabajadores en actividades que pueden definirse como arduas o riesgosas. Algo similar se observa en los países de América Latina. Con algunas excepciones (como los casos de Brasil, Grecia o Polonia) el número de beneficiarios de estos regímenes de excepción y los recursos destinados a los mismos son limitados, en torno o por debajo del 10% del total del sistema. En forma conjunta, en Argentina estos esquemas explican más del 40% del total de beneficios, y cerca del 55% del gasto total.

Entre los cerca de 200 regímenes de excepción se incluye a los regímenes diferenciales, que son parte del régimen general pero, por tratarse de actividades arduas que generarían envejecimiento prematuro, gozan de mejores condiciones en cuanto a la edad de retiro y los años con aportes requeridos; los regímenes especiales nacionales y provinciales, que ofrecen mejores haberes, edades de retiro o reglas de movilidad como reconocimiento al mérito de quienes participan en los mismos; los retiros militares o de las fuerzas de seguridad; las pensiones no contributivas; las cajas provinciales para empleados públicos; las cajas profesionales y las cajas complementarias. Adicionalmente hay otras excepciones, como la que determina un pago adicional a los residentes en el sur del país.

Tabla 3: Beneficios y gasto según régimen previsional. Argentina 2023

Régimen	Beneficios		Haber Promedio de jubilación (\$ corrientes)	Gasto	
	Casos	% del total		% del PIB	% del total
Regímenes Diferenciales	390.699	4,1%	\$203.021	0,5%	5,5%
Regímenes Especiales ANSES	287.231	3,0%	\$335.159	0,7%	6,7%
FFAA y FFSS federales	376.058	3,9%	\$267.564	0,7%	7,0%
Provinciales	863.970	9,0%	\$315.318	1,9%	19,0%
Cajas Profesionales	80.253	80,0%	\$315.318	0,2%	1,8%
Pensiones No Contributivas	1.888.385	19,6%	\$81.566	1,0%	10,8%
Zona austral	378.326	3,9%	\$182.903	0,5%	4,8%
TOTAL de excepción	4.264.922	44,2%	\$186.911	5,4%	55,7%
RG- Sin moratoria	1.548.406	16,1%	\$245.597	1,9%	19,8%
RG- Moratoria	3.827.547	39,7%	\$91.755	2,4%	24,5%
Régimen General	5.375.953	55,8%	\$136.065	4,3%	44,3%
TOTAL	9.640.875	100%	\$158.559	9,7%	100%

Fuente: Elaboración en base al BESS (2023).

Avanzar en un proceso de reforma que tienda a la unificación del sistema previsional es complejo en términos políticos e institucionales, aunque no técnicamente. Así como las justificaciones para la existencia de las distintas excepciones son variadas, los marcos institucionales van desde resoluciones del Ministerio de Trabajo (en el caso de algunos regímenes diferenciales) a leyes nacionales, provinciales e incluso cláusulas constitucionales en algunas

provincias. Avanzar en esta dirección requiere discusiones y negociaciones específicas, que incluyan el reconocimiento de derechos adquiridos por parte de quienes ya se jubilaron, la existencia de aportes adicionales en muchos casos y mecanismos de transición gradual que eviten conflictos innecesarios. En las últimas décadas se registraron varios intentos de integrar estos esquemas al sistema nacional (por ejemplo, la ley 23.966 en 1991, vetada parcialmente; en la reforma de 1993; el decreto 14/1994 o la sanción de la ley 25.668 en 2002, también vetada parcialmente), con éxito parcial, aunque en forma paralela se continuaron creando nuevos esquemas de excepción.

Propuesta de Regímenes de Excepción
- Revisar y eliminar regímenes diferenciales, salvo situaciones excepcionales.
- Revisar y eliminar regímenes especiales.
- Eliminar regímenes no contributivos, integrando la PNC por invalidez al esquema general.
- Promover la transferencia de regímenes provinciales a la Nación.
- Establecer reglas comunes para la transición gradual de los regímenes absorbidos, respetando derechos adquiridos y reconociendo aportes adicionales.

7. El ahorro previsional voluntario¹⁴

Los objetivos centrales de los sistemas previsionales son asegurar, para los adultos mayores, niveles de ingresos mínimos y una herramienta para suavizar el perfil de consumos a lo largo de la vida. Aunque estos esquemas funcionen muy eficientemente, no es razonable esperar que los regímenes públicos satisfagan todas las expectativas de los ciudadanos. Como cualquier otro esquema de aseguramiento, el objetivo es protegerlos de los shocks, pero no garantizar el acceso a todos los consumos deseados. Por ello, es lógico y necesario habilitar la posibilidad que las personas, en forma individual o colectiva, acumulen ahorros a lo largo de su vida para poder mejorar su capacidad de consumo una vez retirados del mercado de trabajo.

Los esquemas de ahorro previsional se diferencian del sistema financiero tradicional en que, al tener un objetivo específico, es razonable establecer reglas e instituciones que se focalicen en él. Por un lado, el ahorro previsional es por definición de largo plazo, por lo que los instrumentos ofrecidos también deberían serlo, para así mejorar la rentabilidad y seguridad de los mismos. También es razonable legislar en forma clara sobre los aspectos impositivos de estos sistemas. En algunos países los recursos afectados están completamente exentos del pago de impuestos, pero en general se aplican esquemas que buscan postergar el pago de los mismos a cuando se acceda

¹⁴ Para una discusión detallada, véase Bertín y Rofman (2021).

efectivamente a su uso (es decir, se consideran exentos los aportes y la rentabilidad, pero imponible el retiro de fondos).

El carácter voluntario de un esquema de este tipo es central en esta propuesta. Al ser voluntario, no puede tener carácter sustitutivo con el régimen general. En otras palabras: todos los ciudadanos tienen la obligación de participar en el esquema general descrito en los puntos anteriores, aquellos que deseen mejorar sus beneficios podrán hacerlo acumulando recursos en forma voluntaria para adicionar a los haberes del esquema obligatorio.

Un aspecto importante de un sistema de ahorro previsional voluntario es que el mismo no debería ofrecer garantías más allá de las normales que ofrecen los instrumentos del mercado de capitales. Los fondos de pensiones deben estar adecuadamente regulados y supervisados y, en el caso de estar invertidos en activos de bajo riesgo o garantizados, tendrán indirectamente la protección que estos activos tienen.

Propuesta de Ahorro Previsional Voluntario
- Regular un esquema de ahorro previsional voluntario, en el marco de la regulación de mercado de capitales y sistema financiero
- Definir un esquema impositivo que promueva el ahorro de largo plazo, difiriendo el pago de impuestos, pero sin eliminarlos
- Facilitar que empresas que así lo consideren ofrezcan a sus trabajadores la participación en un esquema de ahorro previsional colectivo, como parte del paquete de beneficios laborales. Estos esquemas deberán ser administrados por instituciones independientes del sponsor y permitir la salida del mismo por parte de los trabajadores que así lo decidan.
- Permitir que grupos de trabajadores organicen esquemas de ahorro voluntario colectivo, que sea complementario del régimen general, para mejorar los haberes totales recibidos.

Referencias:

- Bertín, H. y Rofman, R. (2021). La “otra” política previsional: El ahorro previsional voluntario y los seguros de retiro. Documento de Política Pública N°232. Buenos Aires: CIPPEC.
- Grushka, C. (2014). Casi un siglo y medio de mortalidad en la Argentina. Revista Latinoamericana de Población, Año 8 Número 15.
- Mera, M. (2022). La integración de los regímenes contributivos y no contributivos en la seguridad social en Argentina. Documento de Política Pública N°243. Buenos Aires: CIPPEC.
- Rofman R. (2020). La movilidad en el sistema previsional argentino. Documento de Políticas Públicas N°227. Buenos Aires: CIPPEC.
- Rofman, R. y Bertín, H (2021). La “otra” política previsional. El ahorro previsional voluntario y los seguros de retiro. Documento de Políticas Públicas N°232. Buenos Aires: CIPPEC.
- Rofman, R. (2022a). La edad de retiro en el sistema previsional argentino. previsionales en Argentina. Documento de Política Pública N°236. Buenos Aires: CIPPEC.
- Rofman, R. (2022b). El rol de la pensión de sobrevivencia en el sistema previsional argentino. Documento de Política Pública N°237. Buenos Aires: CIPPEC.
- Wyatt, I. y Hecker, D. (2006). Occupational changes during the 20th century. Monthly Labor Review, Marzo 2006