

Los regímenes previsionales de excepción en Argentina

Resumen

Rafael Rofman

Los sistemas previsionales funcionan como esquemas de aseguramiento colectivo contra distintos riesgos sociales. Su principal objetivo es asegurar ingresos para quienes, por razones de edad, no tienen posibilidad de obtenerlos en el mercado laboral. Por tratarse de un seguro para toda la sociedad, parecería que lo ideal es que las reglas sean idénticas para todas las personas que participan. A pesar de esto es habitual que, además del esquema general que cubre al común de la población, existan regímenes con características especiales, justificadas en la excepcionalidad de algunos grupos de beneficiarios. En Argentina hay cerca de 3,7 millones de beneficios de regímenes de excepción (un 40% del total), con haberes que, en promedio, son un 85% superior al promedio del régimen general. Los recursos que la sociedad destina a estos esquemas alcanzan el 7% del PIB.

En el país existen al menos cinco categorías de regímenes previsionales que se diferencian del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el régimen general. La primera categoría, “regímenes diferenciales”, se asocia a situaciones particularmente dificultosas o físicamente demandantes de ciertos trabajos que resultarían en un “envejecimiento prematuro”. La segunda categoría, llamada “regímenes especiales”, contempla el acceso diferencial a beneficios previsionales por la existencia de méritos que lo justifican. La tercera incluye a los esquemas que cubren a personas que se desempeñaron en las fuerzas armadas y de seguridad, son administrados por instituciones independientes y combinan argumentos de mérito y de especificidad en su justificación. Los sistemas provinciales, incluyendo a los que cubren el empleo público y las cajas profesionales independientes son una cuarta categoría, fundamentada en cuestiones de inercia legal. Finalmente, una última categoría es la relativa a las pensiones no contributivas, otorgadas en respuesta a situaciones de extrema necesidad, mérito o situaciones particulares como expresidentes, medallistas olímpicos, ganadores del Premio Nobel, excombatientes de Malvinas, y víctimas del terrorismo de Estado durante la última dictadura militar, entre otros.

Los regímenes de excepción requieren atención por tres motivos. En primer lugar, introducir regímenes más generosos que el general afecta la equidad y, al financiarse por recursos recaudados mediante el sistema tributario, podría implicar efectos distributivos no deseados. En segundo lugar, la sostenibilidad de recursos se ve alterada, puesto que aquellos utilizados en los regímenes excepcionales no están disponibles para otros fines. Finalmente, se arriesga la eficiencia del sistema, dada la fragmentación normativa e institucional producida por los regímenes, pudiendo resultar en una negación de derechos a ciudadanos.

Una revisión profunda del sistema previsional argentino debería incluir cambios para limitar el rol de los regímenes de excepción al mínimo posible. Una aproximación razonable implicaría que la ciudadanía en su totalidad participe del régimen general en igualdad de condiciones y que, en los casos que se justifique, se definan mecanismos de financiamiento transparentes para las condiciones diferenciales de participación.



Este documento se inscribe en el proyecto “¿Cobertura, adecuación o sustentabilidad? En búsqueda de equilibrios estables en el sistema previsional argentino” del Programa de Protección Social de CIPPEC y es el segundo de una serie que buscará contribuir a una discusión informada sobre el diseño y funcionamiento del sistema previsional argentino.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Introducción

Las políticas previsionales son, esencialmente, esquemas de aseguramiento en los que grupos de ciudadanos/as comparten los riesgos para disminuir la magnitud de sus posibles impactos. El principal riesgo que buscan prever es el de la pérdida de capacidad de generar ingresos vinculada al envejecimiento. Como cualquier esquema de aseguramiento, su efectividad depende en parte de la amplitud de la población incluida y un aspecto crítico para asegurar su financiamiento es minimizar las oportunidades para que quienes tienen menores riesgos dejen de participar¹, ya que esto afectaría la sostenibilidad y la equidad de los sistemas.

Los regímenes de excepción² son esquemas que permiten que determinados grupos de población, por distintas razones, se excluyan parcial o completamente del esquema general. Aunque en algunos casos esta exclusión responde a justificaciones razonables, es habitual encontrar que sus efectos sobre los resultados de las políticas son negativos, al generar inequidades, aumentar costos y, en términos generales, disminuir la eficiencia de la política.

La mayoría de los países del mundo tiene una combinación de regímenes generales de amplio alcance con algunos esquemas de excepción. Esto suele ser el resultado de la combinación entre factores que objetivamente justifican tratamientos diferenciales con procesos políticos que llevan a que determinados grupos de interés logren condiciones más favorables que el resto de la población. Por esa razón, los debates sobre políticas previsionales son, en casi todos los casos, orientados a cómo reducir la magnitud de los regímenes de excepción, limitando su cobertura al mínimo indispensable, aunque por supuesto también hay actores sectoriales que buscan ampliar estos regímenes, incluyendo nuevos colectivos de trabajadores.

En Argentina, los regímenes de excepción en sus distintas formas se originaron al mismo tiempo (y en algunos casos con anterioridad) que el régimen general. Si bien el proceso de unificación de los distintos esquemas nacionales que se inició a mediados del siglo pasado fue limitando su relevancia, varios programas sobrevivieron múltiples intentos por eliminarlos e incluso, en años recientes, se crearon o expandieron otros.

Este documento se estructura en cuatro secciones. En la primera se discute el rol de los regímenes de excepción y sus motivaciones, y se identifican las cuatro principales razones por las que se han creado. En la segunda sección se resume las políticas implementadas en países de la Unión Europea y de América Latina respecto de este tipo de regímenes, mientras que la tercera sección discute en detalle el funcionamiento de los distintos regímenes de excepción en Argentina. Finalmente, en la cuarta sección se plantean opciones de política para cada categoría de regímenes, considerando sus ventajas y riesgos.

1 Esta situación es conocida como “selección adversa” en la literatura sobre seguros.

2 Si bien en buena parte de la literatura internacional y en la legislación de la mayoría de los países con sistemas previsionales desarrollados se utiliza la expresión “regímenes especiales” para referirse a estos programas, en Argentina la tradición ha reservado esa expresión para un subgrupo específico de regímenes, como se discutirá en las próximas páginas. Por ello, e intentando evitar confusiones, se ha optado por llamar “regímenes de excepción” al conjunto de los distintos esquemas con reglas distintas del régimen general y “regímenes especiales” a aquellos que otorgan mayores beneficios o utilizan reglas de movilidad distintas de la general.

Los regímenes de excepción: ¿trato diferente a grupos diferentes?

Existe una amplia diversidad de diseños de sistemas previsionales, entre esquemas de capitalización o reparto, colectivos o individuales, con gestores públicos o privados. En todos los casos, la lógica subyacente de estos sistemas es una vinculada a los seguros, ya que se trata de socializar riesgos (los de envejecimiento, pérdida de capacidad de generar ingresos y sobrevivencia) entre quienes participan del esquema. Por este motivo, estos sistemas buscan ampliar su base de participantes para maximizar la licuación de los riesgos individuales. Los modelos pueden buscar ser igualitarios, donde todo participante reciba los mismos beneficios; tener algún tipo de criterio retributivo, donde los beneficios se vinculan a los aportes realizados; o tener componentes redistributivos que, por distintas razones, impliquen un tratamiento diferente de algunos grupos de participantes.

Los regímenes de excepción entran en esta última categoría. Bajo el argumento que la población es heterogénea, el objetivo de equidad en su tratamiento puede alcanzarse tratando de forma distinta a distintos grupos. En efecto, si aceptamos como premisa que en la sociedad existen distintos grupos poblacionales con características distintas entre ellos y razonablemente homogéneas hacia su interior, entonces sería lógico que la política pública reconozca estas diferencias. En el ámbito de las políticas previsionales, ejemplos de esto podrían ser las diferencias en mortalidad por sexo o nivel socioeconómico. Como se ha mostrado en estudios anteriores (Rofman, 1993, 1995; Bramajo, 2019), la expectativa de vida de las mujeres a la edad de retiro es más alta que la de los hombres, así como la de la población en condiciones socioeconómicas más favorables, lo que genera efectos distributivos no necesariamente buscados a través del sistema previsional. Por ello, podría ser razonable que, en pos de la equidad, un sistema previsional ofrezca mejores beneficios (sea en términos de haberes o de condiciones de acceso) a los grupos menos favorecidos.

Esta lógica, sin embargo, enfrenta algunos problemas. Por un lado, aun cuando la expectativa de vida sea menor para un grupo de población a determinada edad, este indicador es un promedio, por lo que, si la mortalidad no es realmente homogénea hacia el interior de los grupos, el sistema podría compensar a individuos que, en la práctica, tendrán una larga vida y perjudicar a otros que vivirán pocos años como jubilados. Un segundo problema es que, en general, avanzar en una metodología que permita identificar todas las diferencias relevantes es complejo en un contexto de inevitable incertidumbre sobre las características de cada individuo, por lo que se tiende a seleccionar algunas características que no son necesariamente las más relevantes desde el punto de vista socioeconómico, pero son las más fáciles de medir.

Es muy habitual encontrar en los sistemas previsionales reglas que establecen tratamientos diferentes a determinados grupos de población. Estas suelen referirse a la edad mínima de retiro, los años de aportes, el nivel de los haberes, las reglas de movilidad o una combinación de ellas. Su implementación efectiva suele fundamentarse en argumentos técnicos, pero además se observa una influencia muy fuerte de determinantes políticos. Por ello, es común encontrar que existen regímenes de excepción para grupos de trabajadores y trabajadoras que no están claramente incluidos en las categorías mencionadas en los siguientes párrafos, mientras que otros casos que serían más justificables son ignorados por la legislación.

La motivación conceptual de los regímenes de excepción en la literatura y la normativa reconoce varias vertientes. A continuación, se presenta una discusión detallada de cuatro de las principales motivaciones.

El envejecimiento prematuro

La motivación más habitual para justificar un régimen previsional de excepción es el envejecimiento prematuro. Su argumento central es que determinados trabajos implican un esfuerzo físico que, a lo largo de los años, resulta en un deterioro de las condiciones de salud. Por ello, y buscando ofrecer un trato equitativo a grupos de trabajadores en situaciones excepcionales, es habitual que estos programas ofrezcan la posibilidad de retiro anticipado de la actividad, con derechos jubilatorios plenos. Ya en un estudio clásico sobre mortalidad diferencial, Yule (1934) mostró que existe una clara asociación entre la mortalidad y la ocupación, al considerar las tasas de mortalidad masculina por edad en Inglaterra y Gales en las primeras décadas del siglo pasado, comparando la situación de mineros del carbón y abogados. Más recientemente, en una estimación de la mortalidad por nivel de educación, Singh y Lee (2021) mostraron que a los 65 años la expectativa de vida de una persona con estudios de posgrado en los Estados Unidos en los primeros años del siglo XXI era un 46% mayor que la de quienes no habían completado la educación media, y que la correspondiente a profesionales o gerentes era un 28% superior a la de los trabajadores manuales. Por supuesto, la expectativa de vida es sólo un indicador posible para esta discusión, ya que es posible que el envejecimiento prematuro se refleje en situaciones de morbilidad que no necesariamente resulten en una mayor mortalidad en edades adultas.

La existencia de diferenciales en mortalidad o morbilidad entre trabajadores que se desempeñan en distintas tareas no parece ser un argumento suficiente para la creación de regímenes previsionales de excepción. Por un lado, no es obvio que la causa de estas diferencias sea en todos los casos el sector de actividad o la ocupación, ya que podría originarse en otros factores que, a su vez, tienen influencia en la historia laboral de las personas. Adicionalmente, aun en los casos en que es posible asociar una ocupación a un mayor riesgo de salud, es improbable que esta asociación sea exacta (es decir, que se pueda establecer un listado de ocupaciones “sin riesgo” y otro “riesgosas”), sino que seguramente se tratará de un continuo donde algunas actividades tendrán muy bajos riesgos y el mismo irá aumentando hasta llegar a niveles muy altos en casos extremos. En ese contexto, sería necesario establecer algún tipo de progresividad en las condiciones especiales de acceso a beneficios jubilatorios, una idea que sería muy difícil de implementar.

En un análisis de los regímenes de excepción para trabajadores en actividades “peligrosas o arduas” en países de la OCDE, Zaidi y Whitehouse (2009) presentan un planteo similar. Por un lado, señalan que adoptar una definición clara sobre qué ocupaciones pueden ser calificadas como tales es muy complejo. Esto no implica que el problema no exista, sino que debe encontrarse una forma efectiva de definirlo y adoptar políticas al respecto. Su propuesta es avanzar sobre una definición más rigurosa. Partiendo de que este tipo de regímenes ofrecen un beneficio de jubilación vinculado a riesgos laborales (“*risk related retirement*” en el original en inglés), el objetivo debería ser identificar estos riesgos para entonces definir las políticas y programas más adecuados para responder a ellos. Su principal propuesta es que, si estos riesgos pueden ser identificados al momento de ocurrir (es decir, durante la vida activa del trabajador), entonces la compensación debería también producirse en ese momento a través de mejores salarios y protecciones, y no décadas después. Sin embargo, reconociendo que es habitual que existan fallas en el mercado laboral que resultan en compensaciones inadecuadas, sería razonable utilizar otras herramientas como seguros de enfermedad laboral que, en forma individual o grupal, protejan a los trabajadores que han sido afectados por estos riesgos pero aún no alcanzan la edad de retiro, y que sean financiados por las industrias donde se producen, de forma que internalicen estos costos.

Mérito

Una segunda justificación de los regímenes de excepción se refiere al reconocimiento de determinados méritos, derechos de compensación para víctimas de acciones del Estado u otros casos similares. En esta categoría suelen incluirse beneficios a quienes desempeñan funciones públicas en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en una especie de reconocimiento a los servicios prestados a la sociedad. También se incluyen otros casos meritorios

(por ejemplo, en Argentina, quienes ganan el Premio Nobel o medallas olímpicas perciben una pensión vitalicia)³, la condición de excombatiente o como compensación monetaria por haber sufrido acciones estatales, como el caso de las víctimas del terrorismo de Estado.

Los esquemas dirigidos a quienes desempeñan funciones públicas suelen ser, al menos en su origen, limitados a los más altos rangos políticos y judiciales. Sin embargo, con frecuencia estos esquemas se han extendido gradualmente a quienes ocupan cargos subalternos en la función pública, en respuestas a reclamos sindicales o como parte de los paquetes de remuneraciones ofrecidos. En algunos casos, los beneficios se otorgan en forma inmediata posterior al cese del cargo, sin importar edad, aportes realizados u otros requisitos, mientras que en otros casos el beneficio consiste en acreditar derechos que se harán efectivos a determinada edad o en combinación con otros requisitos. En cualquier caso, funcionan en forma similar a los de un esquema previsional (es decir, se otorga un haber mensual regular vitalicio) y como tales sustituyen a los haberes de los regímenes generales. Por ello, estos beneficios suelen ser incompatibles con la participación en otros esquemas previsionales o tener algún tipo de restricción en cuanto a la acumulación de beneficios. A diferencia de los sistemas motivados por una presunción de envejecimiento prematuro, en estos casos las condiciones diferenciales no se restringen a la edad mínima jubilatoria, sino que también al monto de los haberes y a requisitos de contribuciones.

Especificidad de las tareas

El tercer tipo de justificación de los regímenes de excepción se refiere a la especificidad de las tareas desarrolladas por las personas con dos características fundamentales: la aplicación de restricciones etarias por debajo de la edad habitual de retiro; y que su desempeño lleva a que desarrollen habilidades con poco o nulo valor de mercado en otras actividades de la economía. Si bien esta lógica debería aplicarse a tareas específicas o, eventualmente, ocupaciones, en la práctica este tipo de sistemas se vinculan a sectores de actividad. El ejemplo más habitual es el servicio en las fuerzas armadas. Por su estructura necesariamente piramidal, las fuerzas armadas tienden a expulsar de la actividad (en términos estrictos, a “retirar”) a la mayor parte de sus integrantes a edades relativamente jóvenes, ya que sólo quienes alcanzan los rangos más altos de la jerarquía se mantienen en actividad hasta edades mayores. Al mismo tiempo, podría argumentarse que muchas de las habilidades específicas para cumplir tareas en actividades militares podrían tener aplicación limitada en el mundo civil.

Este argumento también podría aplicarse a otras actividades, como cualquiera vinculada al deporte profesional, y si bien existen algunos esquemas de este tipo son menos habituales. Sin embargo, en la mayor parte de los países con sistemas previsionales maduros existen sistemas de excepción para las fuerzas armadas. Lo que distingue estas actividades de otras que comparten algunas de las características mencionadas parecen ser dos aspectos puntuales. Por un lado, la carrera militar se considera un servicio valioso para la sociedad, donde el espíritu de sacrificio y el patriotismo explicarían un claro valor meritório por sobre otras con tareas igualmente limitantes. En este sentido, un miembro de las fuerzas armadas accede a un sistema previsional especial no sólo por la especificidad de las tareas que realiza, sino también por los méritos implícitos al haber adoptado esa carrera. En segundo lugar, se ha argumentado que el personal retirado de las fuerzas armadas mantiene un estatus militar en condición de reservistas, por lo que podrían ser convocados en cualquier momento y ello refuerza el aspecto meritório. Si bien este segundo argumento parece menos claro con relación a las fuerzas de seguridad, parecería que la similitud de estas con las estructuras militares es el principal justificativo para la existencia de regímenes de excepción en esos casos.

Inercia normativa

Una última línea argumental en apoyo a la existencia de regímenes de excepción se basa en un principio que podría titularse como “inercia normativa”. El argumento en este caso es que los sistemas (o el derecho a acceder a ellos) preexiste a los esquemas generales y, por

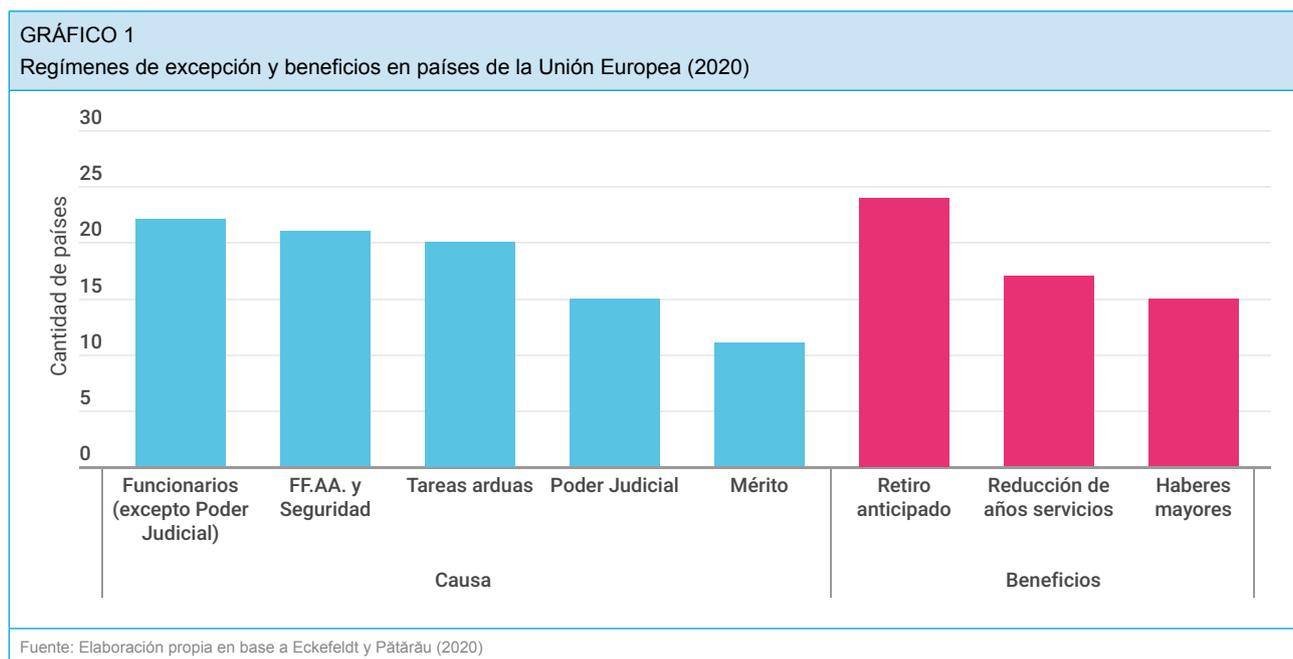
derechos adquiridos tanto individual como colectivamente, determinados grupos de trabajadores y trabajadoras pueden mantener sistemas independientes. Esa lógica sustenta, por ejemplo, la existencia de sistemas provinciales en Argentina, que cubren exclusivamente al empleo público provincial, y de cajas independientes de profesionales. En ambos casos, al no haberse delegado explícitamente la facultad de crear y gestionar estos sistemas de las provincias al Estado Federal en la Constitución Nacional, estas mantienen la potestad de ejecutar políticas en forma autónoma.

Los regímenes de excepción en el mundo

Los regímenes de excepción existen en países con sistemas previsionales maduros y de amplia cobertura, y aún más en países donde las políticas previsionales presentan un desarrollo limitado. Una revisión de información entre 2017 y 2018 muestra que entre los 28 integrantes de la Unión Europea, Suecia y Chipre eran los únicos que no tenían ningún tipo de régimen especial (**Gráfico 1**). Entre los otros veintiséis países se detectaron regímenes de excepción para personas que se desempeñan en funciones públicas (en 23 casos), en las fuerzas armadas o de seguridad (21 casos) y en actividades arduas o peligrosas (20 casos). En prácticamente todos los casos los regímenes ofrecen una edad de retiro menor a la establecida en el régimen general, aunque otros beneficios también son importantes (Eckefeldt y Pătărău, 2020).

La relevancia de estos programas en términos de costo y cobertura es muy variable. En un extremo, Grecia y Polonia dedican un 2,7% y un 2,6% de su PIB a financiarlos, mientras que países como la República Checa, Irlanda y Estonia gastan menos de un 0,2% del PIB. En términos de cobertura, Polonia tiene a más de un 22% del total de personas pensionadas del país bajo estos regímenes y al menos 8 países tienen entre un 10 y un 15%⁴.

No existe una lógica común entre países para determinar qué grupos de funcionarios públicos son elegibles para estos esquemas. Mientras que casi todos los países ofrecen esquemas de excepción a integrantes de las fuerzas armadas (bajo la doble justificación de la especificidad de las tareas y el mérito patriótico vinculado a la condición militar) el acceso de otros sectores es discrecional y no responde a un criterio estable. Los criterios para habilitar esquemas motivados por un envejecimiento prematuro por la realización de tareas arduas o peligrosas tampoco son consistentes entre países.



4 Cabe aclarar que la información sobre gasto y cobertura está incompleta en varios casos, por lo que las cifras presentadas pueden estar subestimando los valores reales.

La mayoría de los países de la Unión Europea mantiene esquemas vinculados a la realización de tareas arduas en el trabajo, pero la definición de qué tipo de tareas o empleos califican bajo esta categoría no es clara. Solo cinco de los veinte países con programas tienen definiciones rigurosas (y distintas entre ellos), mientras que en los otros se tiende a enumerar ocupaciones, incluyendo casos esperables como minería o trabajo en espacios subterráneos o subacuáticos, pero también algunas tan variadas como baile profesional (en once países), música y actuación (en Grecia) y toreo (en España).

La situación entre los países de América es similar. En prácticamente todos los países de la región los sistemas previsionales incluyen algún tipo de régimen especial. Los más frecuentes son los que cubren a miembros de las fuerzas armadas y de seguridad (presentes en al menos 22 países de 24 países relevados) y a funcionarios y funcionarias públicos de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales (Social Security Administration, 2019). Evaluar la magnitud de estos esquemas es difícil, dado que no es habitual que se publique información detallada.

En un estudio de 2006, Palacios y Whitehouse estimaron que Brasil destinaba cerca de un 5% de su PIB a financiar jubilaciones de sus funcionarios y funcionarias públicas; en Perú, datos de 2018 indican que se destinaba cerca de un 0,8% del PIB a beneficios destinados a la función pública y militar, con una cobertura del 11,6% de personas adultas mayores, mientras que el régimen general destinaba un 0,65% del PIB para cubrir a un 29,5% de esa población (Bernal Lobato, 2020). En otros países de la región como Chile o Colombia se observan niveles de gasto similar (0,95% del PIB para militares en Chile al 2014, 1,3% del PIB para fuerzas armadas y magisterio en Colombia el mismo año), y la excepción más importante parece ser México, donde el gasto en pensiones de las fuerzas armadas es muy bajo (cerca del 0,1% del PIB) pero los beneficios para la función pública superan el 4% del PIB (Bernal Lobato, 2016). Al igual que en los países europeos, no parece haber mucha consistencia en los criterios utilizados, más allá de la existencia de esquemas para las fuerzas armadas. En la mayoría de los casos el acceso a estos beneficios para el empleo público es muy discrecional (definiéndose por rango jerárquico, área de trabajo, pertenencia a una empresa pública o afiliación a un sindicato u otras variaciones) y las definiciones de tareas arduas y peligrosas son aún menos claras que en Europa.

La tendencia en los últimos años en la mayoría de los países que tiene regímenes de excepción ha sido reducir los existentes y bloquear la creación de nuevos esquemas. En la Unión Europea un 80% de los países con estos esquemas están avanzando en reformas, en particular en los sistemas que cubren a fuerzas armadas y la función pública. En muchos casos las reformas resultarán en una eliminación gradual de los esquemas existentes, aunque en otros solo se limitará su impacto, reduciendo los beneficios o haciendo más estrictas las condiciones para acceder a ellos (Eckerfeld y Pătărău, 2020). Algo similar ocurre en países de América Latina. Por ejemplo, Perú adoptó una reforma constitucional en 2004 que establecía el cierre del régimen destinado a la función pública para nuevos participantes. Algo similar hizo Colombia en 2005, al clausurar todos los esquemas de excepción existentes (aunque respetando los derechos adquiridos de beneficiarios y participantes activos), salvo los que cubren a las fuerzas armadas y personal público docente. Aun en este caso, los requisitos de edad y años de servicios aumentaron, y se redujeron las diferencias existentes con el régimen general (Azüero Zuñiga, 2020). En Brasil, las reformas implementadas en los últimos años apuntaron, entre otros objetivos, a reducir el gasto vinculado con los regímenes de excepción destinados al empleo público de nivel estadual.

Origen y evolución de los esquemas de excepción en Argentina

En la literatura técnica y la legislación argentina el concepto de regímenes previsionales de excepción suele aparecer dividido en dos grandes categorías: los regímenes diferenciales y los especiales. Los primeros son esquemas destinados a proteger a trabajadores y trabajadoras que desarrollan actividades arduas o riesgosas que podrían derivar en envejecimiento prematuro, y los segundos son esquemas cuya especificidad se justifica en cuestiones de mérito (y que incluyen a la mayoría de los programas dirigidos al funcionariado público) y especificidad. La diferencia entre unos y otros es de justificación pero además entraña una diferencia importante desde la política. Mientras que los regímenes diferenciales habitualmente se consideran razonables y justificados (más allá de posibles abusos o excesos en su definición), en los regímenes especiales se suele reconocer un origen vinculado al poder de presión sobre el Estado de distintos grupos. Es habitual que se refiera a estos últimos como “regímenes de privilegio”, con una obvia connotación negativa⁵. Una cuarta categoría, justificada por el efecto de inercia normativa discutido en la primera sección de este documento, incluye a los sistemas provinciales (que cubren a trabajadores y trabajadoras públicas provinciales y municipales en cada provincia) y a las cajas profesionales independientes, también de nivel provincial. La **Tabla 1** presenta en forma resumida la motivación, las principales diferencias con el régimen general y algunos ejemplos para cada una de estas categorías de regímenes de excepción.

Adicionalmente, en Argentina existen varios programas que, siendo formalmente contributivos y con reglas similares a los del régimen general, cuentan con un fuerte componente de subsidio que hace que puedan ser considerados como cercanos a esquemas no contributivos y, por ello, de excepción. Sin embargo, dado que no ofrecen condiciones de acceso (en términos de edad o años de servicios), de cálculo del haber inicial o de reglas de movilidad distintas a las del régimen general, a los fines de esta discusión se ha preferido no considerarlos como de excepción. Estos programas incluyen fundamentalmente a las moratorias previsionales aprobadas en 2005 y 2014, el régimen especial del personal auxiliar de casas particulares y el régimen de monotributo.

TABLA 1 Regímenes de excepción en Argentina (2020)			
Tipo de régimen	Motivación	Diferencias con régimen general	Ejemplo
Diferenciales	Envejecimiento prematuro	Menor edad de retiro Menos requisitos de aportes	Personal embarcado Estibadores Mineros/as
Especiales	Mérito	Beneficios más altos Movilidad diferente	Docentes Magistrados/as
Fuerzas armadas y seguridad	Mérito y especificidad de la tarea	Menor edad de retiro Monto y movilidad diferentes	Militares Policía Federal Gendarmería/Prefectura
Sistemas provinciales	Inercia normativa	Heterogeneidad en los beneficios, habitualmente más generosos que en el régimen general	Empleados/as públicos de 13 provincias
Pensiones no contributivas	Mérito, necesidad o compensación	Sin requisitos de aportes	Madres de siete hijos Invalidez Ex combatientes

Fuente: elaboración propia.

5 En su reconocido libro sobre los sistemas previsionales en América Latina, Carmelo Mesa-Lago (1978) identificó el rol de los grupos de presión en la creación y desarrollo de estos esquemas.

Las moratorias previsionales han sido esquemas de excepción en el sentido que se admitió que personas que cumplen con los requisitos mínimos de edad para jubilarse pero no cuentan con los aportes necesarios declaren y paguen, en condiciones financieras muy favorables, las deudas previsionales. En este sentido, el acceso a los beneficios se da por circunstancias excepcionales, pero las condiciones del mismo son idénticas al del régimen general.

Por su lado, el régimen de monotributo es una variación del régimen de trabajo autónomo que permite, en su dimensión previsional, a trabajadores independientes realizar aportes al sistema en relación a un ingreso supuesto que es extremadamente bajo. Esto implica que su beneficio eventual tiene un fuerte componente de subsidio dada la aplicación del haber mínimo: el aporte promedio del régimen equivalía, en 2020, a un 4% del haber inicial de las altas otorgadas dicho año, mientras que en el régimen general este porcentaje era del 26%. Entre 2018 y 2020 cerca de un 32% de los nuevos jubilados accedieron a su beneficio bajo este régimen. Por último, el régimen para el empleo en casas particulares consiste en un esquema tarifado (es decir que los aportes no son proporcionales al salario) y donde el subsidio es casi total en tanto el aporte mensual equivale a un 0,5% del haber de alta. Este régimen explica cerca de un 7,5% del total de altas jubilatorias.

Tanto el régimen de monotributo y monotributo social como el de casas particulares tienen, además, un alto nivel de coincidencia con la moratoria: un 60% de las personas bajo régimen de monotributo y un 98% de aquellas empleadas en casas particulares que accedieron a una jubilación entre 2018 y 2020 lo hicieron combinando sus aportes con el pago de deudas a través de dicho esquema.

Los regímenes diferenciales

En sus orígenes, a principios del siglo pasado, el sistema previsional argentino era el resultado de una acumulación de esquemas autónomos, organizados por rama de actividad u ocupación, con reglas de participación y requisitos para la obtención de beneficios heterogéneos. Dada esta situación, podría decirse que, en la práctica, todo el sistema previsional era un conglomerado de regímenes diferenciales, aun cuando no existía un régimen general del cual diferenciarse. Es recién a mediados de siglo que se inicia un proceso de unificación y centralización de la gestión en el Estado, el cual se consolida a finales de la década de 1960. La primera norma legislativa que prevé explícitamente la existencia de regímenes diferenciales es la Ley 17.310 de 1967 que establece requisitos generales para la jubilación, y encomienda al Poder Ejecutivo el establecimiento de un régimen que adecúe los requisitos del sistema "...para los servicios prestados en tareas penosas, riesgosas, insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro...", en línea con el argumento de envejecimiento prematuro. Siguiendo ese mandato, en 1968 se sancionaron dos decretos que enumeran once actividades consideradas dentro de esta categoría, y al mismo tiempo se derogan catorce leyes y decretos que habían creado, desde 1904, distintos regímenes de excepción para este tipo de trabajadores.

Este esquema normativo tuvo una vigencia breve. Al sancionarse a finales de 1968 las leyes 18.037 y 18.038 que regulaban el funcionamiento del sistema nacional en dos esquemas, uno para trabajadores en relación de dependencia y otro para autónomos, se incluyeron sendos artículos que autorizaban al Poder Ejecutivo a establecer excepciones para las personas que trabajaran en tareas consideradas riesgosas, nuevamente siguiendo la idea del envejecimiento prematuro. A partir de entonces se sancionaron múltiples decretos creando nuevos regímenes diferenciales, por lo que a finales de la década de 1980 existían excepciones para al menos cuarenta actividades distintas. A pesar de algunos intentos de derogar estos regímenes diferenciales a principios de la década siguiente, estos mantuvieron su vigencia⁶.

6

En 1991 la Ley 23.966 derogó la totalidad de los regímenes diferenciales, pero antes de su implementación una nueva ley (la 24.017) prorrogó la vigencia de estos. Dos nuevas prórrogas llevaron la vigencia de los regímenes hasta finales de 1993, cuando fue sancionada la Ley 24.241, que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Hacia finales de 1993 se sancionó la Ley 24.241 que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Además, esta ley facultó al Poder Ejecutivo a proponer el establecimiento de un régimen diferencial en base a un listado de actividades que “por implicar riesgos para el trabajador o agotamiento prematuro de su capacidad laboral, o por configurar situaciones especiales, merezcan ser objeto de tratamientos diferenciales...” (artículo 157). Los y las participantes en estos regímenes podrían jubilarse hasta 10 años antes en edad y años de servicio que en el régimen general, y sus empleadores deberían realizar un aporte adicional del 5% del salario. El mismo artículo establecía que, hasta tanto no se aprobara dicha ley, los regímenes diferenciales existentes seguirían vigentes. Si bien el Poder Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de ley en 1996, este nunca fue considerado, por lo que la totalidad de los regímenes continuaron en vigencia. Sin embargo, este artículo implicó que el Poder Ejecutivo perdiese la potestad de crear nuevos regímenes diferenciales, dado que pasó a requerir la sanción de una ley para aprobarlos. En efecto, el régimen diferencial más recientemente aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo data de 1987, cuando se creó el correspondiente al personal que trabaja en las usinas generadoras de electricidad de las destilerías y plantas de almacenaje de YPF.

A partir de 2003 las autoridades tomaron una posición más favorable a este tipo de regímenes, por lo que se avanzó en la inclusión de nuevos grupos de trabajadores y trabajadoras, no ya mediante la creación de nuevos esquemas sino gracias a la interpretación de la normativa existente por parte de la autoridad de aplicación, la Secretaría de Seguridad Social.

En 2021 existen al menos 38 regímenes diferenciales en vigencia, cubriendo a grupos de trabajadores y trabajadoras tan diversos como quienes realizan tareas en minas subterráneas o bailarines/as y cantantes líricos/as del Teatro Colón (**Tabla 2**).

Los distintos decretos y normas que crearon regímenes diferenciales establecen tres parámetros comunes: edad mínima de retiro, años de servicios requeridos y tasas adicionales de aportes y/o contribuciones. La heterogeneidad en cuanto a estos parámetros ha sido importante. Por ejemplo, varios de los regímenes establecen una edad mínima igual a la del régimen general (lo cual invalidaría el argumento de envejecimiento prematuro para justificarlos). En la mayoría de los casos se permiten reducciones en las edades mínimas de 5 o 10 años respecto del régimen general, hasta el extremo (en el caso de docentes en escuelas en áreas fronterizas o educación diferenciada en establecimientos ubicados en zonas muy desfavorables) donde simplemente no hay edad mínima de retiro. En cuanto a los años de servicio, la aplicación es similar, ya que se permiten reducciones de entre 5 y 10 años en la mayoría de los casos.

Curiosamente, una revisión de la normativa vigente en 2021 para los distintos regímenes muestra que no hay esquemas de incentivos para permanecer en actividad más allá de los mínimos de edad o servicios. Incluso, en algunos casos (como el del Ballet Estable del Teatro Colón) se establece que quienes deseen continuar en actividad más allá de la edad mínima (40 años) deberán solicitar una autorización especial a una junta calificadora. En cuanto al financiamiento, las primeras normas sobre regímenes diferenciales establecían aportes y contribuciones adicionales para el financiamiento de estas. A partir de febrero 1976 el esquema fue unificado, estableciéndose que las contribuciones patronales se incrementarían en dos puntos porcentuales, mientras que se eliminaban completamente los aportes personales adicionales. Este criterio fue modificado en varias ocasiones, pero quedó consolidado a partir de la sanción del Decreto 633 de 2018 que fijó nuevamente una sobretasa de contribución de dos puntos porcentuales para los empleadores.

TABLA 2 Regímenes diferenciales vigentes (2020)	
Norma	Población cubierta (según tipo de ocupación o lugar de trabajo)
Decreto 4257/68	<p>En trato o contacto directo con los pacientes de enfermedades infectocontagiosas o mentales.</p> <p>En cámaras frías o en tareas declaradas insalubres.</p> <p>Actividades ferroviarias.</p> <p>Conducción de ómnibus o vehículos de transporte colectivo de personas, perteneciente a líneas regulares urbanas, interurbanas o de larga distancia.</p> <p>En tareas mineras a cielo abierto.</p> <p>En lugares o ambientes declarados insalubres por la autoridad nacional competente.</p> <p>En procesos de producción en tareas de laminación, acería y fundición, realizadas en forma manual o semi anual, con exposición a alta temperatura y la radiación del calor.</p> <p>En tareas en minas subterráneas.</p> <p>En tareas de aeronavegación.</p> <p>En la Antártida e Islas del Atlántico Sud.</p>
Decreto 6730/68	Personal embarcado
Decreto 2338/69	Personal habitual y directamente afectado a procesos de producción en tareas de laminación, acería y fundición, realizadas en forma manual o semi anual, cuando los mismos se desarrollen en ambientes de alta temperatura y dicho personal se encuentre expuesto a la radicación del calor.
Decreto 3176/71	Trabajadores de la industria del vidrio.
Decreto 3555/72	Trabajadores de la industria de la carne.
Decreto 4645/72	Personal femenino de empresas telefónicas.
Decreto 5912/72	Estibadores portuarios, capataces y güincheros.
Decreto 8746/72	Personal de la industria del chacinado.
Decreto 1967/73	Policía de establecimientos navales.
Decreto 2371/73	Operadores de telegrafía y radiotelegrafía.
Decreto 1805/73	Personal de seguridad operativa industrial.
Decreto 1851/73	Señaleros ferroviarios.
Decreto 629/73	Taxistas autónomos.
Decreto 710/73	Personal Ferroviario del Ramal Puerta Tastil y Socompa (Provincia de Salta).
Decreto 937/74	Personal de Servicios Eléctricos.
Decreto 182/74	Personal afectado a tareas de forja y fragua.
Decreto 2135/74	Personal de amarradores en barcazas destinadas a la carga y descarga en el llamado "sistema de empuje".
Decreto 2136/74	Personal afectado a la perforación, terminación, mantenimiento y reparación de pozos petrolíferos y gasíferos como también acerca del que efectúa, en campaña, actividades relacionadas con la exploración petrolífera o gasífera.

Norma	Población cubierta (según tipo de ocupación o lugar de trabajo)
Decreto 2137/74	Personal de la empresa Ferrocarriles Argentinos que se desempeñe en forma habitual y permanente en las siguientes especialidades: a) operador de las oficinas Movimiento y Control de Trenes; b) capataz de cuadrilla de vía; c) peón operador; d) peón cambista y peón cambista ambulante; e) caldero; f) revisador y limpiador de cloacas y sumideros; g) revisador de vehículos; h) peón calificado afectado habitualmente a la carga y descarga de hacienda, lavado y desinfección de jaulas para hacienda y trasbordo de cargas en general; i) peón de las plantas de impregnación de durmientes; j) guardacambios.
Ordenanza 29604	Personal del ballet estable y contratado en el Teatro Colón
Ordenanza 29605	Cantantes líricos del Teatro Colón
Ley 20740	Personal en tareas de conducción de vehículos automotores de transporte de cargas
Decreto 992/75	Personal de capitanes, baqueanos, jefes de máquinas, maquinistas, contra maestres, mayordomos, mozos, timoneles, marineros, cocineros, ayudantes de cocinero, engrasadores, foguistas y cabos que se desempeñen bajo relación de dependencia y en forma habitual y permanente en los ferrocarriles de la Empresa Ferrocarriles Argentinos.
Decreto 1851/75	Hiladores y dofeadores del rayón.
Decreto 1852/75	Personal que realice tareas de dragado y balizamiento.
Decreto 538/75	Docentes de escuelas de zonas y áreas de frontera en nivel inicial y primario y en establecimientos de enseñanza diferenciada
Res. SSS 321/80	Personal de salud: Para personas que hayan realizado tareas de contacto directo con los pacientes de leproserías, salas o servicios de enfermedades infecto - contagiosas, hospitales de alienados o establecimientos de asistencia de diferenciados mentales. Personas que hayan trabajado en Sanatorios y Hospitales en tareas de radioscopia
Decreto 2465/86	Personal afectado a la recolección de residuos
Decreto 14/87	Personal de CENARESO (Centro Nacional de Rehabilitación Social).
Decreto 1825/87	Personal que trabaja en las usinas generadoras de electricidad de las destilerías y plantas de almacenaje de YPF.
Ley 24004	Personal en tareas de enfermería, incluyendo: a) Las que se realizan en unidades de cuidados intensivos; b) Las que se realizan en unidades neuropsiquiátricas; c) Las que conllevan riesgo de contraer enfermedades infectocontagiosas; d) Las que se realizan en áreas afectadas por radiaciones, sean éstas ionizantes o no; e) La atención de pacientes oncológicos; f) Las que se realizan en servicios de emergencia
Res. MTESS 383/03	Maquinistas o conductores portuarios.
Res. MTESS 864/04	Encargados y apuntadores marítimos.
Res. MTESS 716/05	Personal de seguridad operativa industrial, con función permanente en planta de elaboración o fraccionamiento de combustibles líquidos de primer grado.
Res. MTESS 140/06	Personal en actividades portuarias desarrolladas por los trabajadores de la Marina Mercante.
Res. MTESS 759/10	Trabajadores de las plantas procesadoras de aves.
Res. MTESS 1444/10	Trabajadores portuarios por cuenta propia o asociados a cooperativas de trabajo.
Res. MTESS 897/15	Personal que se desempeñe en la actividad petrolífera o gasífera.

Fuente: ANSES (2021), Decreto 633/18 y Userandi (2019)

Si bien los regímenes diferenciales están vigentes y se aplican regularmente, la información sobre su implementación es muy limitada. Por ese motivo, es muy difícil evaluar su impacto sobre la cobertura o las finanzas del sistema. En su Boletín Estadístico, la Seguridad Social correspondiente al último trimestre de 2019 (Secretaría de Seguridad Social, 2019) informó que cerca de 812.000 aportantes al sistema lo hacían bajo un régimen diferencial (equivalente a un 8,3% del total del sistema). Esta cifra parecería ser consistente con los datos de nuevas altas de jubilaciones por vejez otorgadas bajo el régimen general. Entre 2017 y 2019 cerca de un 20% de los nuevos jubilados por vejez del SIPA, excluyendo moratorias y regímenes especiales, tenían una edad por debajo de los mínimos del régimen general, lo que podría explicarse por tratarse de regímenes diferenciales. Si bien la proporción de altas es mayor que la de aportantes, es razonable esperar que se incluyan casos que no corresponden a regímenes diferenciales entre las altas registradas y que quienes participan en estos esquemas tengan una mayor probabilidad de obtener una jubilación dados sus requisitos más flexibles. En términos financieros, los aportes correspondientes a trabajadores en regímenes diferenciales eran, a fines de 2019, equivalentes a un 10,4% del monto correspondiente al régimen general.

Los regímenes especiales administrados por ANSES

La legislación y buena parte de la literatura técnica en Argentina reserva la expresión “regímenes especiales” para referirse a aquellos que, habitualmente justificados en cuestiones de mérito o especificidad de la actividad, ofrecen condiciones ventajosas para la jubilación de determinados grupos de ciudadanos. Al igual que en los regímenes diferenciales, estas condiciones se refieren a reducciones en la edad mínima para la jubilación y los años de servicio requeridos, pero también incluyen diferencias en la forma de cálculo de los haberes iniciales y las reglas de movilidad. En la mayoría de los casos estos regímenes se vinculan a trabajadores/as del sector público, aunque existen algunas excepciones. Al tratarse de cuestiones de merecimiento, el límite entre estos esquemas y los no contributivos es difuso, ya que varios esquemas no contributivos podrían considerarse una versión extrema de los regímenes de excepción, en el sentido de ofrecer acceso a beneficios en condiciones ventajosas. En el debate político es habitual que algunos o todos estos programas sean considerados “de privilegio”, aun cuando dicha categoría no existe en términos legales y no siempre se aplica a los mismos esquemas.

En sus publicaciones, ANSES considera como regímenes especiales a aquellos que administra y que cuentan con reglas propias respecto al cálculo de haberes y su actualización. Adicionalmente, considera en una categoría específica a los regímenes que cubren a fuerzas de seguridad y penitenciarias de diez provincias que transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación entre 1994 y 1997. Sin embargo, otros esquemas, como los que financian los retiros de las fuerzas armadas y de seguridad federales deberían ser incluidas en este listado, y sería razonable considerar la situación de las cajas previsionales provinciales y las pensiones no contributivas (especialmente las otorgadas por “leyes especiales”).

ANSES administra siete regímenes especiales de previsión a nivel nacional, incluyendo los que cubren docencia no universitaria; docencia universitaria nacional; investigación científica y técnica; funcionarios/as del Poder Judicial y del Servicio Exterior; trabajadores/as del sindicato Luz y Fuerza y de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio⁷. El origen de estos regímenes sirve como testimonio de la alta inestabilidad normativa que ha afectado a los mismos. La primera normativa que establece un régimen previsional para estos grupos es la Ley 4.349 de 1904, que creó un sistema de jubilaciones para funcionarios públicos, y que rigió hasta 1968. En ese año se registró, con la aprobación de la Ley 18.037, un primer intento por unificar los distintos esquemas bajo un único régimen general y eliminar los especiales.

Sin embargo, en 1969 se aprobó una ley creando un régimen especial para magistrados/as y funcionarios/as superiores del Poder Judicial y el Ministerio Público, al cual se incorporaron,

7

Adicionalmente, existe un régimen especial para trabajadores en casas particulares. Sin embargo, este régimen es muy limitado; en el primer trimestre de 2020 había algo más de 400.000 aportantes, pero el número de altas jubilatorias apenas alcanzaba a un 0.3% del total otorgadas por ANSES, por lo que se optó por no incluirlo en el análisis.

entre ese año y 1975, otros grupos, incluyendo a miembros del Tribunal Fiscal de la Nación; personas que hayan ejercido cargos electivos en el Estado Nacional; funcionarios/as de alto rango del Poder Ejecutivo; miembros y agentes del Tribunal de Cuentas de la Nación; agentes del Poder Legislativo; y, en lo que representa el primer caso referido a trabajadores del sector privado, periodistas acreditados ante el Congreso Nacional. En 1983, en los últimos meses del gobierno militar, se sancionaron nuevas leyes creando regímenes especiales independientes, incluyendo a quienes se desempeñaran en el Servicio Exterior, en investigación científica y tecnológica y al personal civil de la Administración Pública Nacional.

En un nuevo intento de limitar la existencia de regímenes especiales, la Ley 23.966, aprobada en agosto de 1991, establecía la derogación inmediata de todas las normas que regulaban la existencia de regímenes especiales y creaba una comisión bicameral para la creación de un nuevo régimen general de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, el Poder Ejecutivo observó varios aspectos de esta norma, y mantuvo la vigencia de distintos esquemas⁸. Adicionalmente, en diciembre de 1991 se sancionaron tres leyes que establecían regímenes especiales para personal docente (Ley 24.016); para magistrados/as y funcionarios/as judiciales (Capítulo I de la Ley 24.018); para legisladores/as y funcionarios/as del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Municipalidad de Buenos Aires (Capítulo II de la misma ley); y para funcionarios/as del Servicio Exterior e Investigadores Científicos y Tecnológicos (Ley 24.019).

La Ley 24.241 que se sancionó en octubre de 1993 creaba el nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, e incluyó la derogación de “las leyes 18.037 y 18.038, sus complementarias y modificatorias.” Al reglamentar este artículo, el Poder Ejecutivo interpretó que los regímenes especiales (excluyendo a las fuerzas armadas y de seguridad) eran complementarios a dichas leyes, por lo que, mediante el Decreto 78-94 se los consideró derogados, lo que derivó en demandas judiciales (exitosas) de potenciales beneficiarios. Una vez más, en octubre de 1997 el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso proponiendo una modificación a la Ley 24.241, de modo de hacer explícita la derogación de los regímenes especiales, con exclusión de las fuerzas armadas y de seguridad. Este proyecto nunca fue considerado.

En octubre de 2002 el Congreso sancionó la Ley 25.668, que derogaba los regímenes correspondientes a las leyes 22.731 (servicio exterior), 24.018 (función pública) y 21.540 (pensiones para obispos y arzobispos). El texto de esta ley fue observado por el Poder Ejecutivo casi en su totalidad, manteniéndose así su vigencia, con excepción de cargos de alto rango del Poder Ejecutivo, el Legislativo nacional y funcionarios/as de la ciudad de Buenos Aires.

A partir de mediados de la primera década de este siglo se observa un cambio en el posicionamiento respecto de los regímenes especiales. En efecto, mientras que en los años anteriores se registraron varios intentos por eliminar o reducir estos esquemas (con éxito muy limitado), a partir de 2004 desde el Poder Ejecutivo se sancionaron varias normas que reestablecían regímenes preexistentes o creaban nuevos. Entre estas normas, es particularmente llamativo el régimen que cubre a afiliados/as al sindicato de Luz y Fuerza. Este régimen no fue aprobado por una ley específica, sino que se origina en una resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que, en 2009, pone en vigencia un régimen especial para estos trabajadores y trabajadoras que había sido creado en 1990 por un convenio entre la Secretaría de Seguridad Social y la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza, y derogado por la Secretaría de Seguridad Social en 1996. Del mismo modo, en 2009 se sancionó la Ley 26.508, que crea el régimen para docentes universitarios nacionales.

En 2020 hubo un nuevo giro en la política, ya que el Poder Ejecutivo promovió la sanción de la Ley 27.526 que eliminó los esquemas de movilidad vinculados a los salarios de activos para los regímenes del Poder Judicial y Servicio Exterior, y cerró el acceso a este último en el caso de aquellos que ingresaran en la carrera a partir de la sanción. Así, entre los siete

8

Entre estos se incluyó al personal de la Secretaría de Informaciones del Estado y los Servicios de Inteligencia de las Fuerzas Armadas; miembros del Tribunal Fiscal de la Nación; funcionarios superiores del Poder Ejecutivo y personal del Servicio Penitenciario, Prefectura Naval, Fuerzas Armadas, Gendarmería Nacional y Policía Federal.

regímenes nacionales especiales vigentes en la actualidad, cinco de ellos fueron reestablecidos o creados entre 2005 y 2009. Adicionalmente, ANSES gestiona los regímenes especiales de las fuerzas de seguridad y penitenciarios de las nueve provincias cuyos sistemas previsionales fueron transferidos a la nación en la década de 1990 (**Tabla 3**).

Un aspecto interesante de estos regímenes es que, aun cuando algunas de las reglas que se diferencian del régimen general están pensadas para hacerlos más favorables, esto no necesariamente ocurre. En un informe sobre cinco de los regímenes especiales preparados por la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC, 2020), se advierte que, entre 2018 y 2020 solo dos de los cinco regímenes considerados (docentes universitarios, docentes no universitarios, trabajadores de luz y fuerza, investigadores científicos y técnicos y trabajadores de YCRT) tuvieron incrementos en sus haberes similares a los de los salarios y en todos los casos estuvieron por debajo de la inflación y los incrementos del régimen general.

La cobertura y el financiamiento de estos regímenes son muy heterogéneos. Por ejemplo, los regímenes de docentes no universitarios, personal de seguridad de las provincias y Luz y Fuerza comprenden a un 90% del total de los beneficiarios bajo regímenes especiales. Sin embargo, estos son los esquemas relativamente menos generosos (aunque los haberes son entre un 40 y un 120% superiores a los del régimen general sin moratoria). En el otro extremo, los regímenes del Poder Judicial y del Servicio Exterior son mucho más generosos (con haberes de entre siete a diez veces más que en el régimen general), pero dada su baja cobertura, presentan un costo relativamente bajo para el Estado. La **Tabla 4** presenta la información sobre cobertura y gasto de estos regímenes.

TABLA 3 Regímenes especiales administrados por ANSES vigentes (2021)				
Población cubierta	Norma original	Fecha y norma de vigencia actual	Requisitos adicionales	Ventajas
Docencia no universitaria	Ley 24.016	2005 (Decreto 137-05)	Aporte adicional del 2%	Edad: 60/57 25 años de servicio 82% del último cargo
Docencia universitaria nacional	Ley 26.508	2009	Aporte adicional del 2%	25 años de servicio 82% del último cargo
Investigación científica y tecnológica	Ley 22.929	2005 (Decreto 160/05)	Aporte adicional del 2%	20 años de servicio 82% del último cargo
Poder Judicial	Ley 24.018	1991	Aporte adicional del 7% (*)	82% del promedio de las últimas 120 remuneraciones
Servicio Exterior (**)	Ley 22.731	1983	Aporte adicional del 7% (*) Edad mínima de 65 años para ambos sexos	82% del promedio de las últimas 120 remuneraciones
Trabajadores/as de Luz y Fuerza	Convenio SSS-Sindicatos de 1990	2009 (Resolución MTEySS 268/09)	Aporte adicional del 2%	70% del promedio de las últimas 12 remuneraciones
Trabajadores/as de Yacimientos Carboníferos Fiscales Río Turbio		2007 (Decreto 1.474/07)	Aporte adicional del 2%	Edad: 55/52 25 años de servicio 82% del último cargo
Policía y Servicios Penitenciarios de sistemas provinciales transferidos	Normativas provinciales		Aportes reducidos en 3% en Salta, Mendoza, Santiago del Estero, San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca. Aporte adicional de 2%, 3% y 5% en Jujuy, Río Negro y Tucumán. Contribuciones adicionales en Tucumán y Río Negro.	Específico de cada provincia

Fuente: Secretaría de Seguridad Social (2019)
Notas: (*) Vigente desde 2020; (**) Sólo para personal que ya se encontraba en actividad el 6 de abril de 2020

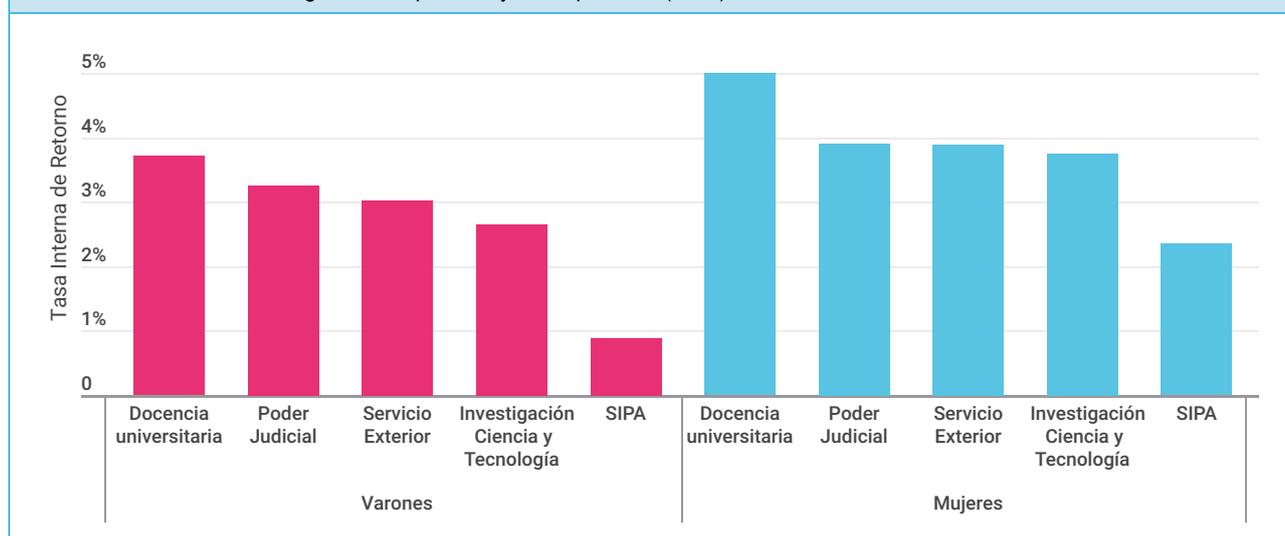
Entre 2010 y 2020, el número de jubilaciones bajo el régimen general de ANSES se mantuvo estable pero la cantidad de personas beneficiarias bajo regímenes especiales aumentó más de un 40%. El régimen que más rápidamente creció fue el de personal docente universitario, que sextuplicó el número de jubilaciones en diez años (lo que se explica por su reciente creación), seguido por el de investigación científica (triplicó), YCF Río Turbio y Servicio Exterior (duplicaron). Sin embargo, dada la diferencia de cobertura inicial, la mayor parte del crecimiento de estos beneficios fue explicada por los que corresponden a docencia no universitaria, que aumentaron en un 50%. En cuanto a los haberes, sólo los correspondientes a YCF Río Turbio parecen haber aumentado en el período por sobre los haberes jubilatorios del régimen general, lo que podría explicarse por los fuertes incrementos reales observados en el régimen general por la movilidad previsional vigente hasta 2018.

TABLA 4
Regímenes especiales administrados por ANSES (2020)

Población cubierta	Beneficios actuales		Haber promedio de jubilación	Gasto	
	Número	Porcentaje del total		Porcentaje del PIB	Porcentaje del total
Docentes no universitarios	157.599	59,78%	\$63.977	0,484%	49,14%
Policía y Servicios Penitenciarios de sistemas provinciales transferidos	50.677	19,22%	\$46.899	0,114%	11,58%
Trabajadores de Luz y Fuerza	20.647	7,83%	\$79.792	0,079%	8,03%
Investigadores Científicos y Tecnológicos	8.877	3,37%	\$120.508	0,051%	5,21%
Docentes Universitarios Nacionales	8.002	3,04%	\$89.449	0,034%	3,49%
Poder Judicial	5.700	2,16%	\$292.278	0,080%	8,12%
Trabajadores de YCF Río Turbio	650	0,25%	\$103.064	0,003%	0,33%
Servicio Exterior	11.464	4,35%	\$252.272	0,139%	14,10%
TOTAL	263.616	100%	\$77.831	0,99%	100%

Fuente: elaboración propia en base a SSS (2020)

GRÁFICO 2
Tasa Interna de Retorno de regímenes especiales y SIPA, por sexo (2019)



Fuente: Bertin (2019).

Las diferencias entre los distintos regímenes pueden considerarse estimando la tasa interna de retorno (TIR) que estos ofrecen a quienes participan de ellos, considerando un flujo de aportes y beneficios a lo largo de la vida. Bertín (2019) estimó las TIR para cuatro regímenes especiales (Docentes Universitarios, Poder Judicial, Investigadores Científicos y Tecnológicos y Servicio Exterior), así como para el régimen general del SIPA (**Gráfico 2**), suponiendo historias laborales completas en los distintos regímenes y sobrevivencias definidas por la esperanza de vida a la edad de retiro. Al considerar esta información se pueden advertir varios efectos. Por un lado, el régimen de docencia universitaria, a pesar de no ser el más generoso en términos de haberes, lo es en cuanto a la TIR, simplemente porque los aportes son bajos. Al mismo tiempo, se ve la fuerte diferencia que hay en las tasas de retorno entre los regímenes especiales y el SIPA, especialmente entre los hombres, donde los primeros tienen tasas de entre dos y tres puntos porcentuales anuales.

ANSES mantiene, en forma adicional a los siete regímenes nacionales especiales mencionados, un esquema que correspondería considerar también como un régimen especial. A partir de la sanción de la Ley 19.485 en 1972, beneficiarios y beneficiarias residentes en las provincias del sur argentino perciben un “adicional por zona austral”, que era originalmente un 20% del haber y que, desde 2008 pasó a ser del 40%. El único criterio para acceder a este esquema es el de residencia, sin otras consideraciones sobre trayectoria laboral o características individuales. En el año 2020, aproximadamente 337.900 personas recibieron este adicional, con haberes promedio en torno a los \$38.200, por lo que se les destinó un 0,6% del PIB.

Las fuerzas armadas y de seguridad

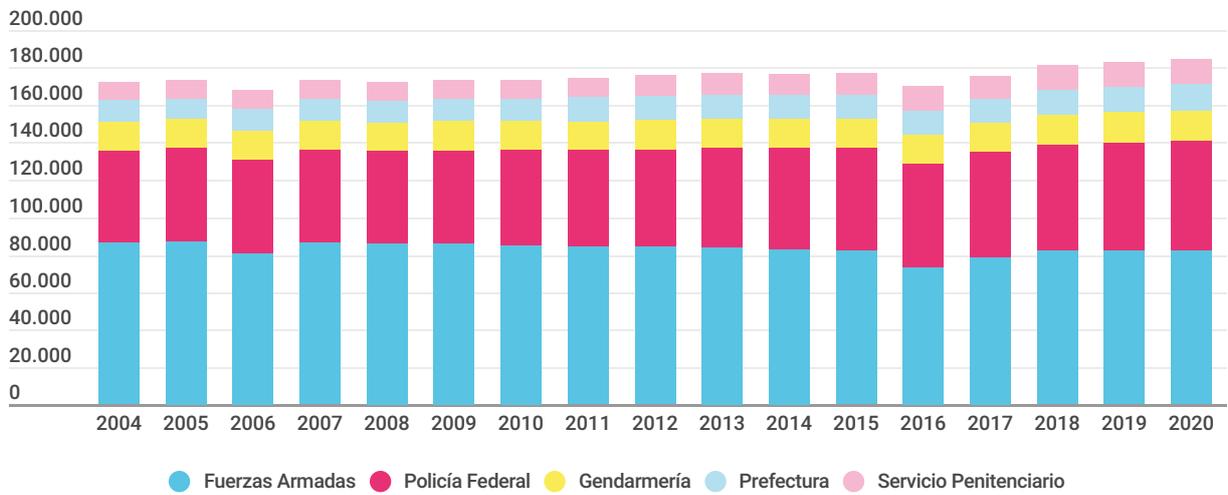
El personal de las fuerzas armadas y de seguridad ha sido cubierto por esquemas independientes de los regímenes generales previsionales desde su origen. La lógica de esta diferenciación se basa en un argumento de mérito similar al de otros regímenes de excepción (se trata de personas que asumen riesgos importantes en beneficio de la sociedad y esto debe ser reconocido y compensado), pero además en dos argumentos adicionales. Por un lado, en la mayoría de los casos el personal de estas fuerzas no se jubila finalizando toda relación con la institución, sino que se retira, pasando a una situación en la que no tiene obligaciones laborales inmediatas, pero está sujeto a una convocatoria potencial que no podrá rechazar. Al mismo tiempo, se argumenta que el tipo de actividades desarrolladas por los miembros de estas fuerzas (en particular en el caso de las fuerzas armadas) lleva a concentrar el desarrollo de habilidades laborales en áreas de poco valor en el mundo civil lo que, sumado a que la estructura fuertemente piramidal resulta en retiros a edades relativamente jóvenes, hace que sea necesario que el Estado asuma la responsabilidad de asegurar ingresos a los retirados. Más allá del debate sobre la validez de estos argumentos, es claro que los regímenes de retiros funcionan como sistemas previsionales de excepción, con diferencias en los requisitos de edad y servicios para acceder a beneficios y en las fórmulas para determinar los haberes con respecto al régimen general.

En Argentina existen cinco regímenes nacionales específicos de este tipo: el sistema de retiros de las fuerzas armadas; el régimen de beneficios previsionales de la Policía Federal y Aeroportuaria; el régimen de beneficios previsionales de Gendarmería Nacional; el de Prefectura Naval y el Servicio Penitenciario Federal. Adicionalmente, las fuerzas de seguridad provinciales tienen sus propios regímenes de excepción, que son analizados como parte de los regímenes de excepción administrados por ANSES (en el caso de las provincias que transfirieron sus sistemas a la Nación) o están incluidos en los esquemas provinciales discutidos en la próxima sección.

El número de personas beneficiarias de estos sistemas ha sido muy estable en los últimos 15 años, en torno a los 180.000. Algo más de la mitad corresponden a las fuerzas de seguridad y cerca de un 70% son retirados, mientras que el resto son pensionados (**Gráfico 3**).

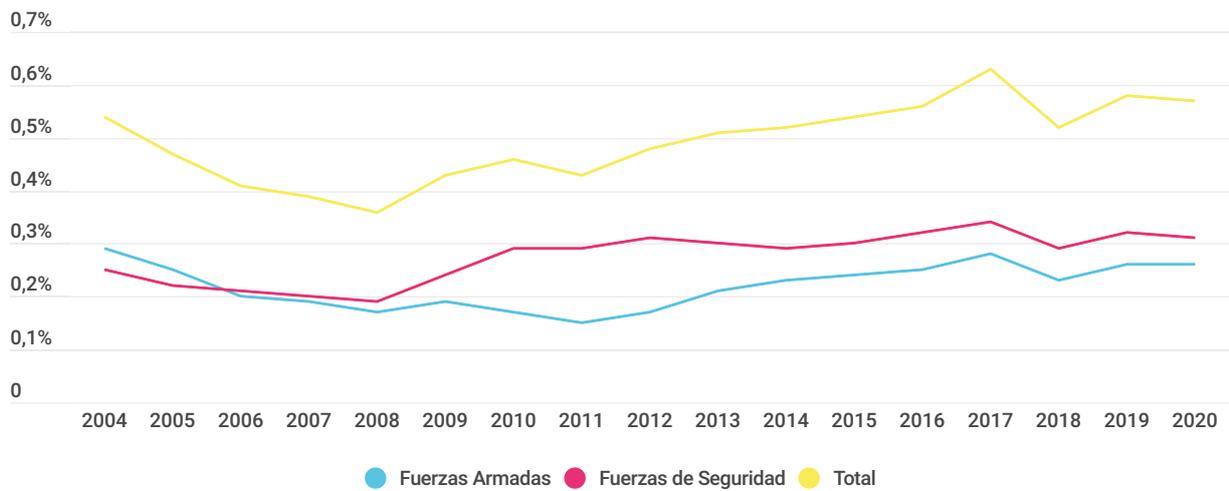
Los recursos destinados a financiar estos programas mostraron, a partir de 2008, una sostenida tendencia creciente, solo interrumpida en 2018. Esta evolución es similar a la observada para el gasto del sistema previsional de ANSES, evidenciando que los criterios de movilidad de beneficios aplicados fueron similares (**Gráfico 4**). Así, mientras que en 2008 el gasto ascendía a aproximadamente un 0,36% del PIB, los valores del 2020 se aproximaban al 0,6%.

GRÁFICO 3
Beneficiarios de regímenes de fuerzas armadas y de seguridad (2004-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a La Ruffa et al (2019) y Oficina Nacional de Presupuesto (2005-2020)

GRÁFICO 4
Gasto en retiros y pensiones de regímenes de fuerzas armadas y de seguridad como % del PIB (2004-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a La Ruffa et al (2019) y Oficina Nacional de Presupuesto (2005-2020).

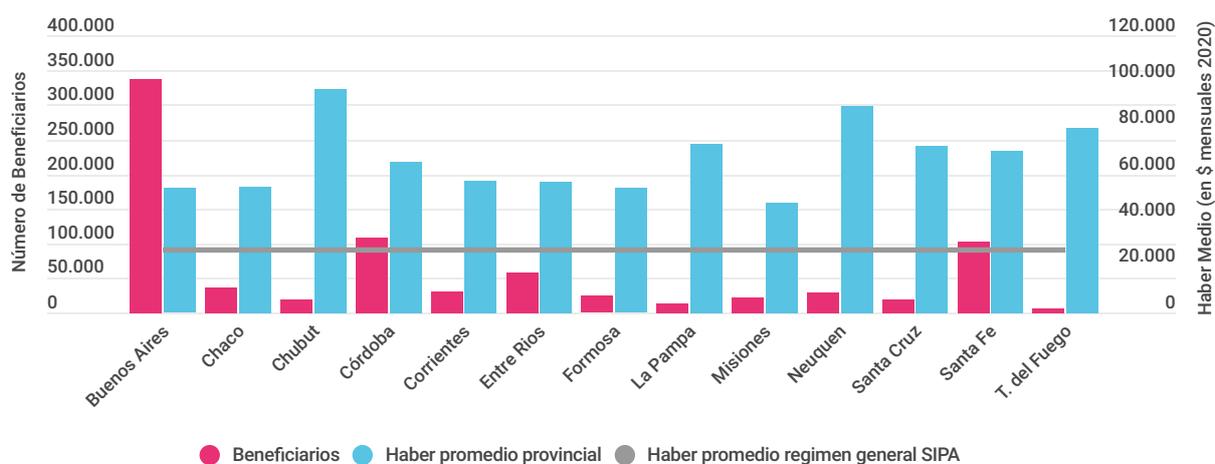
Los regímenes provinciales y cajas profesionales

El sistema legal argentino define que la competencia sobre esta área de política pública es conjunta entre la nación y las provincias⁹. A partir de 1948 las distintas provincias crearon regímenes previsionales para cubrir a quienes trabajaran en el sector público provincial y municipal. Si bien estos regímenes cubrían a la mayor parte de las personas que trabajaban en el sector, también fueron creados algunos sistemas a nivel municipal y para determinados grupos de trabajadores/as (por ejemplo, de seguridad o bancarios). En la década de 1990, se produjo un proceso de transferencia de regímenes de provincias a la Nación, como parte de acuerdos fiscales federales más amplios. Así, diez provincias (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán) y la Ciudad de Buenos Aires transfirieron sus regímenes al sistema nacional entre 1994 y 1997. Las restantes 13 provincias mantuvieron sus esquemas hasta la fecha.

En 1999, como parte de una nueva negociación sobre acuerdos fiscales entre la Nación y las provincias se firmó un acuerdo que establecía que, a cambio del financiamiento por parte de la Nación de los déficits de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, las provincias se comprometían a “armonizar” sus esquemas, haciéndolos similares al régimen general nacional en cuanto a aportes, contribuciones y requisitos para la jubilación¹⁰. Estos acuerdos fueron revisados como parte de discusiones sobre recursos fiscales entre la Nación y provincias, incluyendo una reglamentación con parámetros muy específicos en el año 2018. Sin embargo, el proceso de armonización nunca se completó, y la mayoría de las provincias mantienen reglas diferentes al régimen general. Al año 2017, sólo cinco provincias – Córdoba, Corrientes, La Pampa, Misiones y Santa Fe- tenían edades mínimas de jubilación iguales al régimen nacional, mientras que las restantes tenían edades de entre 3 y 10 años menos. Las diferencias en cuanto a años de servicios eran menores, pero si se observa una fuerte diferencia en el haber al retiro (en casi todos los casos es el 82% del salario previo al retiro) y la movilidad, ya que se ajustan con los salarios de los trabajadores activos (Falappa, 2017; Capello et al., 2020).

GRÁFICO 5

Beneficiarios y haberes promedio en pesos mensuales de regímenes provinciales (2020)



Fuente: Elaboración propia en base a COFEPRES (2021) y SSS (2021).

9 El artículo 14bis de la Constitución Nacional indica que el Estado establecerá "... el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales...", y agrega en el artículo 125 que "...Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales...".

10 Compromiso Federal del 6 de diciembre de 1999, ratificado por Ley 25,235.

A fines de 2020 aproximadamente 1,9 millones de empleados públicos provinciales o municipales realizaban aportes a las cajas, y unos 760.000 recibían beneficios. Los haberes promedio a finales de 2020 se aproximaban a \$65.000 mensuales, y el gasto total de las provincias en estos programas era de aproximadamente \$685 mil millones de pesos, o un 2,5% del PIB.

La cobertura de las distintas cajas provinciales es variada, en buena parte en función del tamaño de cada provincia (**Gráfico 5**). Así, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe son las que tienen más beneficiarios/as, mientras que Tierra del Fuego es la más chica. Los haberes pagados en promedio por cada caja también son heterogéneos, en parte por la dispersión de los salarios públicos y en parte por diferencias en reglas de cálculo y movilidad. La provincia que pagaba haberes más altos a finales de 2020 era Chubut, que en promedio triplicaban los del régimen general de ANSES. La provincia que menores haberes pagaba entonces era Misiones y estos eran un 50% más altos que el régimen general.

Es importante notar que dentro de cada sistema provincial existen regímenes de excepción. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, el Instituto de Previsión Social paga pensiones no contributivas¹¹ y mantiene regímenes especiales para docentes y personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Además, el Banco de la Provincia de Buenos Aires mantiene un sistema de jubilaciones para su personal. Esta situación, en distintos grados, se repita en la mayoría de las provincias argentinas.

Adicionalmente, los gobiernos provinciales conservan la potestad de autorizar la organización y funcionamiento de cajas para grupos de profesionales independientes matriculados a nivel provincial, que son gestionadas por instituciones de derecho público no estatal. Desde la creación de la primera caja de este tipo (la del Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, en 1943) hasta la actualidad se han instaurado ochenta y dos cajas independientes que cubren a distintas profesiones¹² en 19 provincias. Estas cajas no suelen tener reglas más generosas que el régimen general en referencia a la edad de retiro y los años de contribución, pero mantienen esquemas de determinación de beneficios y de movilidad que pueden ser diferentes. El total de beneficiarios de las cajas profesionales en 2018 era 80.253 (Secretaría de Seguridad Social, 2019). La mitad de estos correspondían a la provincia de Buenos Aires y otro 39% a las restantes provincias de la región pampeana (Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe). Si bien no existen datos sobre el nivel de gasto de estas cajas en jubilaciones y pensiones, la información sobre los beneficios en muchas de ellas indica que los haberes medios son similares a los de los regímenes provinciales. De ser este el caso, y dado el número de beneficiarios, el gasto de las cajas profesionales sería cercano al 0,25% del PIB.

Las pensiones no contributivas

Las pensiones no contributivas son la cuarta categoría de regímenes de excepción que existe en Argentina. En la mayoría de los casos, se trata de pensiones de ayuda económica a población que se considera en situación de extrema vulnerabilidad. En este grupo se incluyen las pensiones por invalidez, las pensiones por vejez y las de madres de siete hijos y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), creada en 2016 para proteger a aquellos que no alcanzan a cumplir los requisitos de contribuciones para el régimen general puede ser incluida en esta categoría. En estos casos, los beneficios se justifican en argumentos de necesidad. Existen además otros programas de pensiones no contributivas, como las asignadas a los excombatientes de Malvinas, las graciabiles otorgadas por el Congreso Na-

11 Las pensiones no contributivas de la Provincia de Buenos Aires ofrecen beneficios a ex presos políticos; participantes y combatientes del conflicto armado de Malvinas; trabajadoras voluntarias ("manzaneras"); bomberos voluntarios; presos políticos por el "Plan Conintes" o sus derechohabientes; escritores premiados por la Sociedad de Escritores de la Provincia de Buenos Aires; ex gobernadores, vicegobernadores y legisladores; personal de la Empresa Social de Energía de Buenos Aires y derechohabientes de caídos durante el levantamiento del 9 de junio de 1956.

12 Abogados, bioquímicos, profesionales en ciencias económicas, escribanos, farmacéuticos, martilleros, médicos, agrimensores, arquitectos, ingenieros, odontólogos, kinesiólogos, veterinarios, psicólogos y otros profesionales.

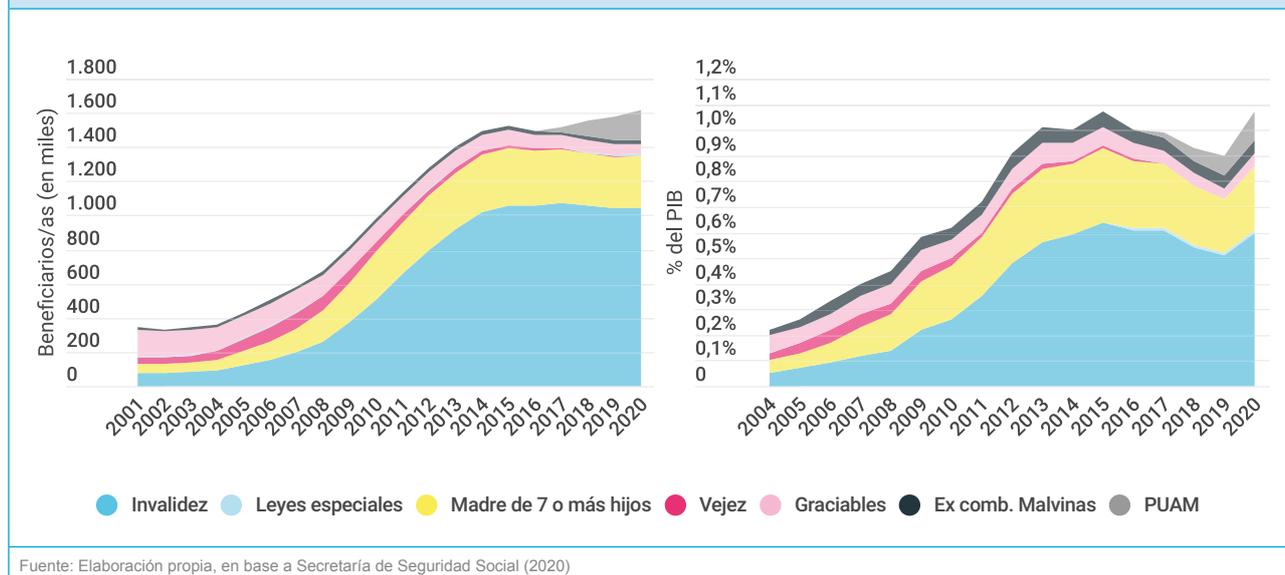
cional y las conocidas como “leyes especiales”¹³, que se basan en criterios de mérito o compensación. Estos beneficios podrían considerarse como un caso extremo de regímenes de excepción, en el sentido que la flexibilización de requisitos para el retiro es extrema (por ejemplo, no existe edad mínima para la pensión por discapacidad o la de madres de siete hijos, ni requisitos de aportes en ningún caso).

El número de beneficiarios de pensiones no contributivas era, hasta principios de este siglo, muy estable, en torno a los 350.000. Sin embargo, a partir de 2004 se observan dos tendencias claras (**Gráfico 6**): por un lado, las pensiones por invalidez y madres de siete hijos aumentaron en forma acelerada, al punto que las primeras pasaron de cerca de 90.000 en 2004 a más de 1 millón diez años después y las segundas de 65 mil a 335 mil en el mismo período. Este rápido crecimiento se debió a una decisión política de las autoridades, en el sentido de flexibilizar el acceso y descartar una estrategia de cupos que se había aplicado durante los años noventa. En los últimos años el número de beneficiarios de la PUAM comenzó a ser relevante, acercándose a los 200.000 a fines de 2020. En cambio, las pensiones por vejez, que llegaron a representar 92.000 beneficios en 2007, disminuyeron hasta prácticamente desaparecer al ser reemplazadas por jubilaciones ordinarias por moratoria (y, desde 2017, la PUAM). Una tendencia menos dramática pero también descendente se observa entre las pensiones graciabiles, que pasaron de unas 145.000 al inicio del período a poco menos de 60.000 en 2020. A fines de 2020 el número de beneficios se aproximaba a 1,6 millones de personas, con haberes promedio por debajo de la jubilación mínima del régimen general.

En relación con el impacto fiscal, el fuerte crecimiento en el número de beneficiarios, junto a los aumentos de los haberes (que se ajustan de la misma forma que las jubilaciones del régimen general) resultaron en un rápido aumento entre 2004 y 2015, cuando pasaron de un 0,2% del PIB a un 1,15%.

GRÁFICO 6

Pensiones no contributivas, casos y montos (2004-2020)



13

Estas leyes incluyen beneficios para expresidentes y vicepresidentes de la Nación Argentina; Jueces de la Corte Suprema de Justicia; Premios Nobel y Olímpicos; primeros premios nacionales a las ciencias, letras, y artes plásticas; precursores de la aeronáutica; pioneros de la Antártida; preladados, sacerdotes seculares, exobispos y arzobispos; familiares de desaparecidos; Primera Conscripción Argentina; Ex Presos Políticos y Personas Trasplantadas.

La relevancia de los regímenes de excepción en el sistema previsional argentino

La motivación, normativa e inserción institucional varía entre los distintos esquemas previsionales de excepción, pero una visión agregada permite valorar su relevancia en términos de cobertura y financiamiento. La **Tabla 5** muestra el número de personas beneficiarias y el gasto en estos esquemas, comparados con el correspondiente al régimen general (incluyendo moratoria) de ANSES. Como se puede apreciar, el conjunto de regímenes de excepción explica cerca de un 40% del total de beneficios previsionales del país en 2020, y un 55% del gasto. Las pensiones no contributivas son el componente más relevante en términos de cobertura (por el efecto de las pensiones por invalidez) pero, dado los montos relativamente bajos que pagan, su impacto fiscal es menor. En cambio, los esquemas provinciales son los más importantes, ya que implican un gasto del 2,5% del PIB. Como dato de contexto, el monto destinado a los regímenes de excepción en 2020 en Argentina, cercano al 7% del PIB, sería suficiente para financiar la construcción de más de 1 millón de viviendas familiares, urbanizar la casi totalidad de los barrios populares del país, duplicar la red de líneas de alta tensión, o financiar, holgadamente, la totalidad del gasto educativo nacional y provincial.

Los valores referidos a los regímenes diferenciales en la **Tabla 5** están estimados, dado que no existen cifras oficiales publicadas. Por su lado, el haber de estos beneficios se supone similar al de las jubilaciones provenientes de una relación de dependencia del régimen general.

Régimen	Beneficios		Haber promedio de jubilación \$ de 2020	Gasto	
	Casos	Porcentaje del total		Porcentaje del PIB	Porcentaje del total
Regímenes diferenciales	436.817	4,6%	\$45.946	1,0%	7,5%
Regímenes especiales ANSES	263.616	2,8%	\$77.831	1,0%	7,7%
FFAA y FFSS federales	184.304	2,0%	\$64.147	0,6%	4,4%
Provinciales	812.046	8,6%	\$64.779	2,5%	19,8%
Cajas profesionales**	80.253	0,9%	\$64.799	0,3%	2,0%
Pensiones no contributivas	1.615.402	17,1%	\$13.824	1,1%	8,4%
Zona Austral	337.903	3,6%	\$38.249	0,6%	4,9%
Total de excepción	3.730.341	39,6%	39.001	7,0%	54,7%
Régimen general	5.694.440	60,4%	\$21.212	5,8%	45,4%
Total	9.424.781	100%	28.253	12,8%	100%

Fuente: elaboración propia, en base a Secretaría de Seguridad Social 2020, ONP 2020, COFEPRES 2021, Secretaría de Seguridad Social 2019
Notas: * Los datos de regímenes diferenciales no son publicados, por lo que se presenta una estimación asumiendo que un 15% de los beneficios identificados como del régimen general (sin moratoria) corresponden a los mismos (equivalente al porcentaje que este grupo representa entre los aportantes) y que los haberes son idénticos a los del régimen general para trabajadores en relación de dependencia.

Las opciones de política

El sistema previsional argentino tiene, a pesar de su amplia cobertura y adecuación de beneficios, serios problemas de fragmentación que resultan en altos costos, inequidad e ineficiencias. Estos aspectos afectan la capacidad del sistema de proveer protección a las personas adultas mayores con una cobertura amplia, beneficios adecuados y finanzas sostenibles.

Aun cuando el régimen general gestionado por la ANSES cubre a una amplia mayoría de las personas trabajadoras y beneficiarias, el sistema está muy fragmentado. Existen al menos 177 regímenes diferenciales, especiales, provinciales, profesionales o no contributivos con sus propias reglas, instituciones y mecanismos de financiamiento, lo que explica el alto grado de complejidad, la baja transparencia y las dificultades que tiene la ciudadanía para tramitar sus beneficios sin asesoramiento legal.

La inequidad no solo se origina en la fragmentación y las dificultades para navegar el sistema, sino en que los regímenes de excepción no responden a una estrategia integral, construida en base a un análisis cuidadoso de las condiciones de los distintos grupos de trabajadores y trabajadoras que identifique a quienes tienen mayores vulnerabilidades o merecimientos. Responden, en cambio, al éxito puntual que distintos grupos de interés han tenido para lograr la aprobación de sus regímenes a lo largo de los años. La ausencia de un criterio ordenador sobre la necesidad y prioridad de los distintos regímenes se remonta a la creación de los primeros esquemas específicos para grupos de trabajadores y trabajadoras, pero ha continuado hasta el presente.

La enorme complejidad normativa, la existencia de derechos adquiridos que lleva a que cualquier reforma solo tenga impactos tangibles después de décadas, las necesidades de acuerdos entre jurisdicciones y las trabas impuestas por la economía política de estos sistemas pueden resultar abrumadoras e insolubles a primera vista. Sin embargo, es posible definir un sendero de reformas que, en forma gradual, reduzcan los niveles de fragmentación y con ellos los costos excesivos, las inequidades y las ineficiencias. Este sendero no puede agotarse en la implementación de reformas a esquemas que, aun con alta visibilidad, representan una parte muy menor del problema en términos fiscales, como es el caso de los llamados “regímenes de privilegio”, sino que debería abarcar una estrategia amplia y de mediano plazo.

Un primer paso de esta estrategia de reforma podría ser imponer una clara restricción a la ampliación de los regímenes de excepción. En febrero de 2021 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social emitió una resolución incluyendo a nuevos grupos de trabajadores/as en el régimen especial de investigadores científicos y tecnológicos y, durante el año 2020, en la Cámara de Diputados de la Nación se presentaron treinta y tres proyectos de ley buscaban crear y ampliar regímenes diferenciales o especiales dirigidos a, entre otros, personal de salud, investigadores, veteranos de guerra, trabajadores de viñas, madres de siete hijos, docentes, miembros de la primer expedición antártica, víctimas de violencia de género, víctimas de trata, escritores y traductores, bailarines, pequeños productores agropecuarios, residentes en zona austral, instrumentadores quirúrgicos, trabajadores de plantas de procesamiento de productos de mar, voluntarios de bibliotecas populares, trabajadores no docentes de universidades públicas, y empleados del poder judicial. En cada una de estas propuestas los diputados firmantes (en total, 118, de todos los bloques parlamentarios) argumentan la necesidad y justicia de otorgar derechos previsionales por sobre el régimen general a distintos grupos de ciudadanos, pero no se considera por qué estos grupos deberían tener prioridad sobre otros. Si bien ninguno de estos proyectos fue aprobado, el importante número de propuestas muestra la vocación por ampliar los regímenes previsionales de excepción.

Contener la tendencia a expandir estos esquemas es una condición necesaria pero no suficiente. En los próximos párrafos se discute, para los distintos tipos de esquemas de excepción existentes en Argentina, posibles modificaciones que reduzcan las inequidades, aumenten la transparencia y, en consecuencia, limiten sus impactos fiscales.

Regímenes diferenciales

En relación con los regímenes diferenciales, el principio general de que ciudadanos y ciudadanas con diferentes circunstancias, necesidades y contribuciones pueden recibir diferentes tratamientos es razonable. Sin embargo, cabe cuestionar si los regímenes previsionales diferenciales que existen en Argentina y otros países son la mejor herramienta para atender este problema. Estos regímenes presumen, habitualmente sin evidencia empírica, que el desempeño de determinadas ocupaciones o el trabajo en determinados sectores de la economía resulta en una reducción aproximadamente uniforme de la capacidad laboral y la expectativa de vida para quienes son parte de estos colectivos, incluso en muchos casos suponiendo que este efecto es lineal, por lo que se reconocen derechos en proporción a los años trabajados en esos empleos o industrias. Sin embargo, es evidente que este efecto no es uniforme, en parte porque no todos los trabajadores incluidos en estos esquemas mantienen un grado de exposición idéntico a los riesgos asociados y en parte porque, justamente, se trata de riesgos, y distintos individuos responden a ellos en forma diferente.

Una aproximación más efectiva al problema podría ser sustituir los regímenes diferenciales por un esquema de beneficios definidos individualmente, que evalúe las condiciones de salud de cada trabajador/a y en función de esta evaluación, pueda ofrecer beneficios temporales que permitan el retiro de la actividad más tempranamente que bajo el régimen general previsional a quienes fueron afectados por las tareas realizadas. En Argentina ya existen esquemas de este tipo (la jubilación por invalidez y el régimen de riesgos del trabajo), por lo que podrían revisarse para incluir en forma explícita estos casos. Así, un/a trabajador/a cuya capacidad laboral o expectativa de vida es efectivamente reducida por su actividad podría solicitar estos beneficios en cualquier momento y su otorgamiento dependería de la existencia de efectos comprobados sobre su salud. Estos beneficios podrían ser vitalicios, como lo son en la actualidad, o temporales, hasta alcanzar la edad de jubilación del régimen general. La diferencia entre utilizar el esquema de jubilación por invalidez y el de riesgos del trabajo implica definir quien asume el costo de financiar los beneficios: en el primer caso sería el conjunto de la sociedad, a través del sistema previsional, mientras que en el segundo sería el empleador, lo cual podría generar incentivos a que reduzcan los factores que generan este envejecimiento prematuro.

Adoptar un esquema de este tipo tiene dificultades y riesgos. Por un lado, sería necesario que la normativa que defina el acceso a estos beneficios reconozca en forma explícita las condiciones de salud a proteger y que el proceso de solicitud de los beneficios no se convierta en un complejo laberinto que desaliente a quienes tienen derecho a obtenerlos. Además, al tratarse de un sistema que requiere evaluaciones individuales de cada trabajador/a que solicita el beneficio, es necesario contar con una estructura de gestión altamente eficiente.

Alternativamente, es posible mantener el modelo de regímenes diferenciales por ocupación existente en la actualidad, pero en ese caso parecería necesario realizar una evaluación integral (que debería ser revisada periódicamente) de los mismos para así identificar las tareas y ocupaciones a ser protegidas (evitando en lo posible proteger a industrias), limitar los beneficios de estos regímenes a la posibilidad de una jubilación anticipada y establecer con claridad reglas de financiamiento. Un esquema de seguros colectivos específicos para este riesgo (como el de riesgos de trabajo) o de cajas complementarias podría ser efectivo para el financiamiento de los beneficios previos a la edad jubilatoria normal.

Regímenes especiales

En cuanto a los regímenes especiales, aquellos cuya única justificación parece ser el mérito, como el caso de exfuncionarios, investigadores, docentes universitarios y otros, son difíciles de justificar como parte de una política pública que busca equidad y eficiencia. En ese marco, no parece haber razones para que determinados grupos de trabajadores y trabajadoras perciban haberes superiores o cuenten con regímenes de movilidad más ge-

nerosos que el resto de los beneficiarios del sistema. Los méritos en servicio a la sociedad no deberían ser reconocidos mediante promesas de pagos monetarios futuros, sino con demostraciones públicas de aprecio y, cuando corresponda, compensaciones económicas en el momento del servicio. En algunos de los esquemas especiales administrados por ANSES (como el de docentes no universitarios y el de trabajadores de YCF Río Turbio) el esquema combina elementos de mérito con justificaciones más vinculadas a los regímenes diferenciales. En estos casos, sería razonable ofrecer a estos trabajadores y trabajadoras alternativas similares a las discutidas en los párrafos anteriores.

Fuerzas armadas y de seguridad

En el caso de los esquemas destinados a personal de fuerzas armadas y de seguridad, su justificación combina argumentos de mérito con otros más específicos, referidos a la especificidad de las tareas (y, por consiguiente, de las habilidades desarrolladas), la condición de reservistas de quienes se acogen a los beneficios (lo que implica que pueden ser convocados a la actividad en cualquier momento) y la estructura piramidal de las instituciones, que fuerza retiros involuntarios en edades jóvenes. Estos argumentos son comunes alrededor del mundo, lo que lleva a que en casi todos los países existan regímenes específicos, especialmente en el caso de las fuerzas armadas. Las diferencias en la situación de quienes se desempeñan en estas actividades y los trabajadores civiles son reales, por lo que parecería razonable adoptar medidas que las reconozcan y resuelvan. Sin embargo, no parece necesario el mantenimiento de esquemas de retiro completamente independientes del régimen previsional general. Por ejemplo, no parece haber razón para que los miembros de estas fuerzas que permanecen en actividad hasta las edades normales de jubilación participen en forma regular de los sistemas nacionales de previsión, dirigiendo allí sus aportes y generando derechos para su jubilación definitiva a la edad común para el resto de la población, cuando las diferencias mencionadas se diluyen. Al mismo tiempo, también se podría ofrecer a quienes se retiran involuntariamente a edades jóvenes un apoyo para su transición e integración exitosa en la vida civil (con, por ejemplo, mantenimiento de ingresos por un período durante el cual se ofrecen programas de reentrenamiento laboral) en lugar de garantizar ingresos en forma vitalicia, y que la condición de reservista sea reconocida monetariamente hasta la edad jubilatoria.

Los sistemas provinciales y cajas profesionales

Los sistemas provinciales, municipales y las cajas profesionales, por su parte, se apoyan en un marco de legalidad constitucional claro, que permite a las provincias mantener sus propios esquemas. Sin embargo, es importante notar que la Constitución Nacional habilita la posibilidad de mantenerlos, pero no lo requiere¹⁴, por lo que se justifica considerar si contribuyen a los objetivos de política o si hay opciones superadoras.

Los problemas generados por estos sistemas y cajas independientes son claros. Por un lado, aumentan la fragmentación del sistema, generando problemas de gestión y, más importante aún, riesgos financieros que deben ser afrontados por los estados provinciales o nacional. Además, en distintos casos se verifican inequidades en cuanto a las condiciones de acceso o el valor de los haberes, que se financian, en el caso de los sistemas provinciales, con recursos públicos y, en muchos casos en las cajas profesionales a través de una combinación de aportes de los participantes y distintas tasas cobradas obligatoriamente a los demandantes de sus servicios.

En cambio, es menos sencillo identificar cuáles pueden ser las ventajas que la existencia de estos programas puede tener para los objetivos de política pública. Se ha argumentado que la menor escala y cercanía entre quienes gestionan el sistema y los participantes puede mejorar la eficiencia y Seguridad¹⁵, y existen motivaciones no directamente vinculadas a la

14 Sin embargo, cabe notar que las constituciones de varias provincias establecen que la obligación de mantener sistemas previsionales para empleados públicos.

15 "La autogestión es una garantía de un control real y efectivo del destino de los fondos. La previsión para profesionales es administrada por sus propios destinatarios por medio de una elección democrática y transparente. Los dueños de los recursos son los que los administran y los reciben" (Coordinadora de cajas de previsión y seguridad social para profesionales de la República Argentina, 2019).

política previsional para que algunas provincias mantengan sus propios esquemas, pero no es claro que la existencia de estos sistemas tenga un impacto positivo y relevante sobre la consecución de los objetivos de política pública.

Las pensiones no contributivas

Finalmente, la situación de las pensiones no contributivas también debería ser revisada. Por un lado, la existencia de un programa paralelo de pensiones por invalidez y vejez para personas sin aportes, que no se coordina con los beneficios de las jubilaciones por invalidez contributivas y la Pensión Universal para el Adulto Mayor, genera diferencias en criterios de gestión que pueden resultar en inequidades. Por ejemplo, los criterios utilizados para declarar la invalidez de una persona bajo los regímenes contributivo y no contributivo son distintos, como también lo son las instituciones a cargo de verificarlos. Otros beneficios como la pensión a madres de siete hijos parecen ser una rémora de una política de población antigua que buscaba promover la fecundidad con una visión geopolítica, y la mayoría de los beneficios bajo las “leyes especiales” –como lo es la que aplica a medallistas olímpicos/as- son difíciles de justificar en términos previsionales.

Reformas previsionales posibles y sus impactos

Si bien es posible argumentar que algunos trabajadores/as o grupos de trabajadores/as deberían recibir un trato distinto que el conjunto de la población, los regímenes previsionales de excepción en Argentina parecen tener una dimensión excesiva, con claros impactos sobre la equidad, transparencia y costos del sistema en su conjunto. Avanzar en una estrategia de reformas que, respetando derechos adquiridos, focalicen la protección especial en quienes realmente la necesitan y la implementen mediante esquemas eficientes y transparentes parece ser un paso importante hacia la consolidación de un sistema previsional nacional más justo, inclusivo y sostenible. Estas reformas incluyen acciones en los distintos tipos de regímenes de excepción, que tienen efectos fiscales en el corto y mediano plazo, restricciones políticas e impactos sobre la equidad y eficiencia. A continuación, se presentan algunas de las acciones que podrían considerarse para cada categoría de regímenes de excepción.

Regímenes diferenciales

Reformas posibles	Impactos
Sustitución completa del modelo por uno basado en un esquema de seguro de riesgos de trabajo e invalidez, que financie ingresos hasta la edad jubilatoria	<ul style="list-style-type: none"> · Elimina la arbitrariedad del listado de ocupaciones con régimen diferencial, pasando a un modelo en el que se protege a todo trabajador/a que sufra envejecimiento prematuro. · Reducción de costos en el mediano plazo, por una mejor focalización de los beneficios. · De aplicarse un seguro de riesgos de trabajo a cargo del empleador, genera incentivos a reducir causas de envejecimiento prematuro.
Aplicación de sobretasas de contribución adicionales en base a estudios actuariales por sector	<ul style="list-style-type: none"> · Asigna costos e incentivos más eficientemente, poniendo la carga de financiar la excepción en los empleadores. · Los cálculos siempre se basarían en experiencia pasada, introduciendo sesgos.

Regímenes especiales

Reformas posibles	Impactos
Eliminación de regímenes especiales, reemplazándolos por reconocimiento simbólico y, si es relevante, material al mérito en el momento.	<ul style="list-style-type: none"> · Se deben proteger derechos adquiridos, por lo que se producirían transiciones prolongadas, con impactos fiscales de mediano y largo plazo. · Políticamente difícil, especialmente para sectores que se consideran muy meritorios, como la docencia no universitaria. · Puede avanzarse en forma gradual, reduciendo beneficios excepcionales a lo largo del tiempo.
Aplicación de sobretasas de aportes personales adicionales en base a estudios actuariales por sector	<ul style="list-style-type: none"> · Mejora la equidad entre sectores, al internalizar costos de las condiciones excepcionales. · Por tratarse casi exclusivamente de funcionarios/as y empleados/as públicos/as, si las sobretasas resultan en aumentos salariales compensatorios el costo pasa a ser financiado nuevamente por el sector público, con menos transparencia. · La existencia de sobretasas de aportes personales limita la posibilidad de reformas futuras, dado que legitima la existencia de los regímenes y puede generar derechos adquiridos.

Fuerzas armadas y de seguridad

Reformas posibles	Impactos
Reemplazar sistema de retiros por participación en el régimen general, con programas que faciliten la transición a la vida civil y compensación por la condición de reservista.	<ul style="list-style-type: none"> · Limita el impacto fiscal de los sistemas de retiro y mejora la integración con el régimen general, facilitando así transiciones de estatus para el personal. · Elimina incentivos negativos a que los miembros de las FFAA y de Seguridad adquieran habilidades que les permitan tener empleos de alta productividad en la vida civil.

Sistemas provinciales y cajas profesionales

Reformas posibles	Impactos
Integración del empleo público provincial al régimen general y de profesionales en cajas provinciales a régimen de autónomos si son independientes	<ul style="list-style-type: none"> · Elimina inequidades entre trabajadores/as similares (aun con salarios similares), problemas de coordinación institucional que resultan en ineficiencia y negación de derechos y desequilibrios fiscales, a nivel provincial y nacional. · Fuertes restricciones políticas, por el marco normativo constitucional e intereses sectoriales protegidos.
Armonización de reglas, adaptando las condiciones de acceso a beneficios y su valor a los existentes a nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> · Reducción de inequidades, aunque difícil de supervisar. · La fragmentación mantiene problemas de gestión, por fallas de coordinación administrativa. · Si los salarios públicos provinciales son más altos que los nacionales y las historias laborales más estables, resulta en un efecto "descreme" del sistema.
Sustituir cajas profesionales con participación obligatoria en el régimen general y autorización de seguros de retiro o cajas complementarias voluntarias para grupos de trabajadores/as independientes	<ul style="list-style-type: none"> · Elimina inequidades, costos de servicios públicos incrementados por financiamiento indirecto, riesgos fiscales y "descreme" producido por cajas profesionales. · Seguros de retiro o cajas complementarias representan una opción para mejorar beneficios esperados, siempre que sean voluntarios y autofinanciados.

Pensiones no contributivas

Reformas posibles	Impactos
Integración de pensión no contributiva por invalidez con jubilación por invalidez	Reduce el espacio de discrecionalidad en el otorgamiento de las pensiones por invalidez y unifica criterios de determinación y beneficio básico, equivalente a la PUAM.
Eliminación de pensión a madres de siete hijos	Este beneficio se superpone con las asignaciones familiares, en caso de niños menores de 18 años, o no se justifica con hijos mayores.
Eliminación de leyes especiales, sustituyéndolas por reconocimiento simbólico y, si es relevante, material	Reducción de inequidades y presión fiscal.

Bibliografía

- ANSES. 2021. "Trabajo Riesgoso o Insalubre." Visitado el 30 de enero de 2021 (<https://www.anses.gov.ar/jubilados-y-pensionados/informacion/trabajo-riesgoso-o-insalubre>).
- Azuero Zuñiga, F. (2020) "El Sistema de Pensiones en Colombia". *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, no. 206. CEPAL, Santiago de Chile.
- Bernal Lobato, N. (2016). Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México. Apuntes. *Revista De Ciencias Sociales*, 43(79), 79-128
- Bertin, H. (2019). *Hacia una historia del sistema previsional nacional de la Argentina, 1904-2018*. Universidad Nacional de La Plata.
- Bramajo, O. (2019) "Mortalidad diferencial de los adultos mayores en Argentina (2015-2016). El rol del ingreso previsional y otros factores". *Tesis de Maestría en Demografía Social*, Universidad Nacional de Luján, Argentina.
- Capello, M., Caullo, L. y Alvarado, J. (2020) "Asimetrías y costos que generan los sistemas provinciales de seguridad social no transferidos a la Nación". *Monitor Fiscal* No. 31, IERAL, Córdoba
- COFEPRES (2021) Transparencia Institucional. Página web <http://www.cofepres.org.ar/cofepres/index.php/institucional/transparencia>, consultada el 10-2-2021.
- Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina (2019). Libro Amarillo, Resistencia, Chaco.
- Eckefeldt, P. and A. Pătărău (2020), "Special Pensions in the EU", *European Economy Discussion Papers No. 125*, European Commission, Brussels, https://ec.europa.eu/info/publications/special-pensions-eu_en.
- Falappa, F. (2017) La armonización previsional: el recurrente desafío de homogenizar la protección jubilatoria en la Argentina. Trabajo presentado al 13 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- La Ruffa, G., Gaya R., Carpenter, S. y Martinez, C. (2019) *Evolución y Financiamiento de la Previsión Social en Argentina*. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Buenos Aires.
- Mesa-Lago, C (1978) *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. University of Pittsburgh Press; 1er edición.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2005-2020) *Ejecución Físico-Financiera*. Buenos Aires
- OPC (2020) Informe sobre regímenes previsionales nacionales para docentes, investigadores y trabajadores de luz y fuerza y de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio. Oficina de Presupuesto del Congreso, Buenos Aires.
- Palacios, R. y Whitehouse, E. (2006) "Civil Service Pension Schemes around the World". *SP Discussion Papers no. 0602*. The World Bank, Washington DC.
- Rofman, R. (1993) "Social Security and Income Distribution: Mortality and Equity in Pension Plans. Berkeley, CA". Ph D Dissertation in Demography, University of California, Berkeley.
- Rofman, R. (1995) "Effects of social security on lifetime income distribution in Argentina". *PSP Discussion Paper Series no.73*. The World Bank, Washington DC.

Secretaría de Seguridad Social (2019). Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS). En <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

Secretaría de Seguridad Social (2020). Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS). From <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

Secretaría de Seguridad Social, Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina y Oficina Internacional del Trabajo (2019), La seguridad social para los profesionales independientes: diseño y desempeño de las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina. Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires.

Singh GK, Lee H. *Marked Disparities in Life Expectancy by Education, Poverty Level, Occupation, and Housing Tenure in the United States, 1997-2014*. Int J MCH AIDS. 2021;10(1):7-18. doi:10.21106/ijma.402

Social Security Administration. (2019). *Social Security Programs Throughout the World: The Americas*. Retrieved November 9, 2020, from <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/americas/ssptw19americas.pdf>

Uresandi, I. (2019) "Cuadro comparativo Regímenes Especiales y Diferenciales de Jubilación". *Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Proyectuales*, UADE. Buenos Aires.

Yule, G. Udny. "On Some Points Relating to Vital Statistics, More Especially Statistics of Occupational Mortality." *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 97, no. 1, 1934, pp. 1–84. JSTOR, www.jstor.org/stable/2342014. Accessed 21 Jan. 2021.

Zaidi, A. and E. Whitehouse (2009), "Should Pension Systems Recognise "Hazardous and Arduous Work"?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 91*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/221835736557>.



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca del autor

Rafael Rofman

— Director del Programa de Protección Social de CIPPECC

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), magister en Demografía Social (Universidad Nacional de Luján) y doctor en Demografía (Universidad de California, Berkeley). Fue Especialista Líder de Protección Social y Líder de Programa de Desarrollo Humano del Banco Mundial.

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para Emilio Basavilbaso, Fabio Bertranou y Gerardo Martínez, cuya revisión y aportes nutrieron la versión final de este documento.

Agradecimientos

Corresponde el agradecimiento a Gala Díaz Langou, Manuel Mera, José Florito y Luciana Petrone por sus valiosos comentarios y sugerencias.

Para citar este documento:

Rofman, R. (marzo de 2021). Los regímenes previsionales de excepción en Argentina. *Documento de Políticas Públicas N°230*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

