

Argentina – Gobierno

1. a) El sistema previsional argentino cumple plenamente con el principio de realización progresiva de la cobertura universal. En las últimas dos décadas, las reformas realizadas han logrado universalizar la cobertura previsional de los adultos mayores, llegando actualmente a una tasa próxima al 100%. Los mecanismos de facilitación del acceso a las prestaciones contributivas dispuestos a través de las moratorias previsionales del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), así como la más reciente instauración de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), como primer pilar de protección social no contributivo, han determinado estos resultados.

En este aspecto, es importante destacar el carácter instrumental que ha desempeñado el principio de responsabilidad general y primaria del Estado para la consecución de la cobertura mencionada. Sin ese ejercicio de la responsabilidad estatal la universalización de la seguridad social no hubiese logrado su cometido. Al respecto, cabe poner de resalto que las proyecciones actuariales realizadas durante la vigencia del régimen de capitalización basado en cuentas individuales evidenciaban, desde 2005, una drástica disminución de la cobertura previsional ligada tanto a las mayores exigencias en el acceso a las prestaciones contributivas, como a las escasas densidades de aportes registradas por parte de los afiliados a dicho sistema de cuentas individuales.

Sin perjuicio de estos comentarios y de lo que se expone en la respuesta siguiente, el cumplimiento de los restantes principios fundamentales evaluados se encuentra en nuestra opinión plena o en su mayor parte logrado, tal como ha sido desarrollado en el cuestionario general suministrado.

1. b) Es en relación al principio de la sostenibilidad financiera, fiscal y económica en donde el sistema previsional argentino exhibe sus mayores dificultades. Se trata de un desafío común a los diversos sistemas de previsión social, fuertemente asociado a los impactos producidos por los cambios demográficos, los cambios en la organización de la producción y el trabajo, como también en las relaciones laborales. Como en el resto de los países de la región, las tensiones resultantes de las transformaciones referidas, se encuentran acentuadas por las debilidades de los mercados de trabajo para brindar empleos y salarios suficientes para la población en edad de trabajar. La persistencia de elevados niveles de informalidad es un factor estructural que condiciona la sostenibilidad económica, financiera y actuarial de los sistemas de previsión social, limitando no solamente su cobertura prestacional, sino también sus fuentes de financiamiento.

Desde una perspectiva de más largo plazo, debe aclararse que la eliminación en 2008 del régimen privado de cuentas individuales producida con la unificación del sistema nacional de previsión social en un único régimen público de reparto - denominado Sistema Integrado Previsional Argentino, SIPA - implicó un considerable fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal del sistema previsional, dado los elevados costos de transición implicados por la reforma de 1994 que había creado el sistema de capitalización por cuentas individuales. De este modo, la reintegración de los aportes y contribuciones sociales al pilar público, conjuntamente con un contexto de crecimiento económico con creación de empleo declarado a la seguridad social, permitió equilibrar y mejorar sensiblemente el perfil de sostenibilidad del sistema como un todo.

2. El sistema previsional argentino ha alcanzado y mantenido a lo largo de las últimas dos décadas una amplia cobertura previsional, universalizando el acceso a la protección social de los adultos mayores. Como fue referido, esto ha sido el resultado de la implementación de diversas políticas de extensión de la seguridad social de índole no contributiva y semi contributiva. Se destacan, en tal sentido, las denominadas 'moratorias previsionales', que flexibilizaron desde 2004 el acceso a las prestaciones contributivas a los adultos mayores con historias de contribución incompletas, así como la creación en 2017 de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que brinda cobertura no contributiva a quienes no reúnen los años con aportes necesarios para obtener una prestación contributiva. Sin embargo, debe indicarse que el principal problema de afiliación y de acceso a los beneficios de los regímenes contributivos continúa siendo la escasa densidad de servicios con aportes de los trabajadores en edad de trabajar resultante de la persistencia de una abultada economía informal.

Respecto de la suficiencia de las prestaciones cabe indicar que la tasa de reemplazo promedio en la prestación inicial del sistema público de reparto de base contributiva es del orden del 60 por ciento en el caso de los trabajadores en relación de dependencia. Los mecanismos redistributivos y solidarios del régimen contributivo aseguran por su parte una prestación mínima garantizada relacionada al salario

mínimo, vital y móvil establecido tripartitamente, proporcionando los complementos necesarios para los beneficiarios cuyos beneficios son calculados por debajo del umbral fijado. Asimismo, se advierte una razonable suficiencia de las prestaciones no contributivas para garantizar la seguridad de los ingresos básicos de los adultos mayores, dado que la determinación del monto de tales prestaciones se encuentra ligada a la prestación mínima garantizada del régimen contributivo. En términos empíricos, se constata que el monto de las prestaciones no contributivas aludidas es holgadamente superior al valor monetario de la canasta básica de bienes y servicios establecida por las estadísticas públicas como umbral de pobreza para un adulto mayor; ello sin considerar, inclusive, la cobertura de salud integral que es adicionalmente garantizada a los beneficiarios de las prestaciones tanto contributivas como no contributivas.

3. El mantenimiento de elevados niveles de trabajo no declarado a la seguridad social es, en gran medida, consecuencia de la persistencia de una voluminosa economía informal, cuyo origen multicausal y perfil heterogéneo requiere de la formulación de un marco integrado de políticas tributarias, financieras, productivas, laborales, de empleo y de seguridad social.

La formalización laboral no solo ampliaría la base contributiva robusteciendo la sostenibilidad del sistema previsional, sino que permitiría además la progresiva incorporación de los colectivos con mayores dificultades de inclusión en los esquemas de seguridad social contributivos, con la necesaria ponderación de la real capacidad contributiva de los mismos.

Es preciso también desarrollar las capacidades administrativas de prevención y control de la evasión a la seguridad social. El incumplimiento de las obligaciones tributarias y el fraude laboral y a la seguridad social limita la cobertura prestacional y conlleva al debilitamiento de sus fuentes de financiamiento.

En la misma dirección, incrementar la transparencia de los recursos de la seguridad social disponiendo la identificación y separación de las fuentes de financiamiento de las prestaciones contributivas y no contributivas es un punto relevante para fortalecer la confianza en el sistema previsional.

En cuanto al diseño prestacional del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) la consolidación de un esquema multipilar es uno de los desafíos principales.

La configuración de un primer pilar de protección social universal financiado con recursos tributarios o de rentas generales es una de las alternativas a ser tenidas en cuenta para asegurar la elevada cobertura alcanzada por el sistema previsional.

En relación al segundo pilar público de beneficio definido y con financiamiento de reparto asistido, un lineamiento importante es el de establecer reglas de aportación y cálculo de las prestaciones que guarden más estrecha relación entre la prestación otorgada y el esfuerzo contributivo realizado. Esto sin afectar la razonable proporcionalidad de la prestación determinada con las remuneraciones percibidas durante el período de realización de las cotizaciones.

Asimismo, cabe indicar el establecimiento de un mecanismo consensuado con los actores sociales y políticos que brinde previsibilidad a la revisión periódica de las prestaciones mediante una fórmula de indexación actuarialmente sustentable, que preserve el poder adquisitivo de las prestaciones.

Fortalecer el carácter redistributivo y solidario del sistema previsional, considerando los distintos regímenes que lo integran como un sistema único, es otra orientación estratégica. En tal sentido, es prioritario reducir las inequidades originadas por la existencia de regímenes previsionales particulares propiciando su convergencia gradual con el régimen general, al mismo tiempo que se corrigen los marcados desequilibrios financieros que tales regímenes especiales presentan.

Del mismo modo, sería conveniente actualizar y mejorar los mecanismos de coordinación entre el SIPA y los diversos regímenes de previsión nacionales, provinciales, municipales, para profesionales y de complementación, a los efectos de incrementar la articulación y la unificación del sistema previsional, evitando las consecuencias no deseadas de su fragmentación sectorial y/o territorial.