

PREVISIÓN SOCIAL PARA LOS PROFESIONALES INDEPENDIENTES EN LA ARGENTINA



Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social
Argentina



Coordinadora de Cajas de
Previsión y Seguridad Social
para Profesionales de la
República Argentina



OISS
ORGANIZACIÓN
IBEROAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL



Organización
Internacional
del Trabajo

Previsión social para los profesionales independientes en la Argentina

Sebastián Villa ; Juliana Boli de Lebron ; coordinación general de Eduardo Lé pore. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-25025-1-5

1. Seguridad Social. 2. Jubilación. 3. Argentina. I. Boli de Lebron, Juliana. II. Lé pore, Eduardo, coord. III. Título. CDD 362.85

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores. Su publicación no significa que todos los organismos mencionados las avalen. El hecho de que no se mencionen firmas, procesos o productos comerciales, no implica desaprobación alguna.

ADVERTENCIA. Respecto al uso del lenguaje empleado en esta publicación, se utiliza el masculino genérico clásico. No obstante, todas las menciones en dicho género representan siempre a los géneros masculino y femenino.

PREVISIÓN SOCIAL PARA LOS PROFESIONALES INDEPENDIENTES EN LA ARGENTINA

Documento elaborado por Sebastián Villa (Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina) y Juliana Boli de Lebron (Secretaría de Seguridad Social, MTEySS) con la colaboración de Mariana Álvarez y Julieta Solano Varela (Secretaría de Seguridad Social, MTEySS). Se agradecen los comentarios de Lisandro Rodríguez Cometta a la redacción final. La revisión técnica estuvo a cargo de Guillermo Montt (OIT) y María Gabriela Groba (OISS). La coordinación general correspondió a Eduardo Lé pore (Secretaría de Seguridad Social, MTEySS).

El sistema de seguridad social entendido como el conjunto de políticas implementadas por el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales, con la finalidad de proteger a las y los trabajadores y sus grupos familiares, constituye uno de los pilares centrales sobre los cuales se asienta el sistema democrático de nuestro país.

La constitución federal de la República Argentina otorga especial centralidad a la coordinación entre las instituciones nacionales, provinciales y para profesionales que administran regímenes de previsión social. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en su carácter de organismo rector del sistema de seguridad social argentino ha impulsado la conformación de ámbitos de dialogo institucional tanto en el Consejo Federal del Trabajo, como a través de los espacios de articulación institucionalizados en conjunto con el Consejo Federal de Previsión Social y la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina.

El pleno ejercicio de los valores democráticos requiere de justicia social, y es precisamente el sistema de seguridad social en su conjunto la principal herramienta del Estado argentino para promover una sociedad inclusiva y equitativa.

Por ello, producto de las decisiones de gobierno adoptadas, el sistema de seguridad social de Argentina, a través de los múltiples regímenes y programas que lo componen, ha extendido su cobertura de protección social a la mayoría de las y los trabajadores independientes y en relación de dependencia, como así también, a casi la totalidad de las personas menores de 18 años y mayores de 65 años de edad.

Tales logros son la materialización del compromiso político con la concepción de un sistema de seguridad social universal y solidario, y del reconocimiento institucional del papel esencial de dicho sistema para el fortalecimiento democrático con justicia social.

Raquel Cecilia Kismer de Olmos
Ministra de Trabajo, Empleo y
Seguridad Social de la Nación

Índice

Prólogo de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación.....	6
Prólogo de la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina.....	7
Presentación.....	8
Capítulo 1: Diseños institucionales.....	10
1. Los regímenes de previsión social nacionales, provinciales y para profesionales.....	11
2. Las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales.....	13
2.1. Características principales.....	13
2.2. Fases de desarrollo institucional.....	14
3. Diseños organizacionales.....	16
3.1. Órganos de gobierno.....	16
3.2. Órganos de control.....	17
3.3. Relación con los Colegios o Consejos Profesionales.....	18
4. Diseños prestacionales.....	19
4.1. Diseño de regímenes previsionales.....	19
4.2. Prestaciones.....	21
4.2.1. Prestaciones previsionales: vejez, incapacidad y fallecimiento.....	24
4.2.2. Otras prestaciones no previsionales.....	25
Capítulo 2: Alcance y suficiencia prestacional.....	26
1. Alcance prestacional.....	27
1.1. Cajas para Profesionales: actividades comprendidas y distribución jurisdiccional.....	27
1.2. Afiliados aportantes y beneficiarios: alcance jurisdiccional y distribución por género.....	29
2. Suficiencia prestacional.....	33
2.1. Nivel de los beneficios.....	33
2.2. Tasa de reemplazo.....	33
Capítulo 3: Financiamiento y sustentabilidad.....	38
1. Financiamiento.....	39
1.1. Esquemas de cotización.....	39
1.2. Modalidades de pago.....	39
1.3. Control y fiscalización.....	40
1.4. Contribución de la comunidad vinculada.....	41
1.5. Gestión y administración financiera.....	42
1.6. Fuentes de financiamiento de las prestaciones no previsionales.....	43
2. Aspectos de la sustentabilidad.....	44
Capítulo 4: Principales desafíos.....	47
1. Desafíos que deben enfrentar los regímenes de la seguridad social.....	48
1.1. El impacto de la pandemia.....	49
1.2. El futuro de las profesiones.....	54
Consideraciones finales.....	53
Referencias bibliográficas.....	58

Prólogo de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación

Una de las primeras reuniones que tuve al asumir el cargo de secretario de Seguridad Social de la Nación fue con la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina y el Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES). En esa reunión se plasmó un acta a partir de la cual se crearon el Registro de Entidades Previsionales y su Comité Técnico. Desde ese momento, compartimos una visión y un desafío común: en un país federal como Argentina, uno de los grandes problemas es el de la coordinación de los distintos regímenes y una cooperación e interrelación permanente entre los organismos efectores que hacen a una sola política, la de la Seguridad Social.

La seguridad social es una de las políticas que articula la coexistencia en la sociedad de un determinado país, y una llave para profundizar los lazos económicos, políticos y culturales con otros países. La tarea de coordinación en políticas públicas es, quizás, una de las más complejas que existen y ella aún más cuando se trata de una acción interjurisdiccional. Eso significa que quienes nos desempeñamos en los roles institucionales que tienen responsabilidad en el diseño e implementación de esta política, debemos hacer un enorme esfuerzo para identificar los puntos de contacto que nos permitan avanzar en objetivos comunes, detectar los puntos de tensión y, a través del diálogo franco y constructivo, buscar soluciones que impacten en el ciudadano, que es la razón de ser de la política. El ejercicio de la democracia y el ejercicio del federalismo son complejos, pero resulta necesario encararlos con fortaleza y con decisión, en todos y cada uno de los ámbitos de las políticas públicas.

La seguridad social, de la mano de las políticas de trabajo, se encuentra ante una crisis a nivel mundial. Estas circunstancias no resultan ajenas al ámbito de los profesionales. La precarización del ejercicio de las profesiones es una realidad en Argentina y en el mundo entero. Los mercados de trabajo excluyen cada vez más a los ciudadanos de maneras más sofisticadas y, muchas veces, lo hacen bastardeando el concepto de la libertad y relativizando hasta el nivel de extinción los derechos que constituyen la base de la justicia social. Debemos adaptarnos a los cambios, es una obviedad. Pero el desafío es ver cómo nos adaptamos a esos cambios. De ninguna manera podemos entender la “adaptación a los cambios” sobre la base de la pérdida de derechos. Todo lo contrario, debemos redoblar los esfuerzos para que esos derechos, a pesar de los cambios, queden fortalecidos en las nuevas formas del trabajo.

El ámbito de intercambio que generamos en conjunto con el COFEPRES y la Coordinadora, representa un espacio para procesar un diálogo complejo, pero necesario. Es tarea de todos fortalecer esta construcción colectiva. La seguridad social debe ser no sólo defendida, sino bien entendida y explicada porque, de la mano del empleo decente y el trabajo digno y formal, es una política que hace a la sustentabilidad de la convivencia democrática.

Este trabajo conjunto nos invita y nos impone, sea cual sea el rol que nos quepa desempeñar en este ámbito, a seguir profundizando el conocimiento y análisis de nuestra materia para detectar los desafíos que enfrentamos para así encontrar las respuestas adecuadas que contemplen las necesidades que tienen las instituciones, los afiliados y beneficiarios a los distintos regímenes de la seguridad social, en este caso, a los comprendidos en las Cajas para Profesionales independientes, fortaleciendo los espacios de colaboración desde la participación franca, equitativa, democrática, entre todos y cada uno, de quienes integramos el sistema de seguridad social.

Agradezco el acompañamiento de la Coordinadora, sus cajas integrantes y sus autoridades, por los valiosos aportes que, siempre con honestidad y aún en el disenso constructivo, me han brindado durante toda mi gestión a cargo de la Secretaría de Seguridad Social.

Luis Guillermo Bulit Goñi
Secretario de Seguridad Social de la Nación
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Prólogo de la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

La presente publicación nos invita a analizar el complejo sistema de seguridad social en la República Argentina a fin de que el lector distinga cómo se construye y se estructura el subsistema previsional para los trabajadores profesionales independientes a lo largo y ancho de nuestro territorio federal.

Los variados y distintos regímenes previsionales que coexisten en la actualidad, caracterizados por disímiles composiciones y particularidades, comparten los mismos principios y se “unifican” en el mismo fin: otorgar los beneficios de la seguridad social con carácter integral e irrenunciable.

Como nos recuerda el trabajo que se presenta, la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina se constituye como uno de los pilares de nuestro sistema previsional federal, teniendo como objetivos principales la defensa de los principios y normas constitucionales que fundamentan la existencia de organismos locales de seguridad social para profesionales, la concertación de acciones comunes tendientes a la defensa, consolidación y expansión de los regímenes existentes, propiciando a su vez la creación de Cajas para Profesionales en las jurisdicciones que carezcan de ellas. Dicha Coordinadora aglutina a 79 regímenes de la seguridad social para profesionales con presencia en 18 provincias de la República Argentina y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El presente estudio fortalece la educación previsional, mostrando al lector las similitudes y diferencias existentes entre las denominadas “Cajas para Profesionales” y los restantes regímenes previsionales existentes en la Argentina, dando cuenta de los distintos tipos de sistemas previsionales, sus diseños, prestaciones y coberturas ofrecidas, abarcando, a su vez, el análisis de la sustentabilidad de dichos sistemas y la composición de sus recursos, adentrándonos en el estudio de la denominada “contribución de la comunidad vinculada”.

La publicación del mismo, fruto del trabajo mancomunado y colectivo de sus autores, nos motiva e inspira a continuar fortaleciendo los principios rectores de la seguridad social, en aras al cumplimiento de su objeto que se traduce en el enaltecimiento de los más variados derechos que reconocen los distintos regímenes, así como de las correlativas obligaciones que hacen a su esencia y sostenimiento en el tiempo. Asimismo, nos permite profundizar el estudio sobre la actualidad y el futuro del ejercicio de las profesiones liberales.

La cultura previsional la debemos construir entre todos y, para ello, debemos partir del análisis profundo de sus principios, objetivos, metas, problemáticas comunes y particulares, así como exponer con datos concretos y comparados su heterogénea complejidad y el camino por recorrer. El involucramiento de la comunidad en el estudio de esta temática es fundamental. El proceso de revisión debe ser constante; las vicisitudes y nuevos desafíos que se presentan nos obligan a redoblar esfuerzos y prever su adecuada cobertura, motivo por el cual celebro la presente y animo a su detenida lectura.

Dra. María Cecilia Barrios
Secretaria General
Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social
para Profesionales de la República Argentina

Presentación

Los profesionales independientes en la Argentina acceden a la protección que brinda la seguridad social a través de diversos regímenes contributivos. Si bien, a nivel nacional, pueden tener derecho a la cobertura otorgada por su afiliación al Régimen General de Trabajadores Autónomos o al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), a nivel provincial, están obligatoriamente alcanzados por la Caja de Previsión y Seguridad Social de su rama de ejercicio profesional creada por la legislación local, con carácter autónomo y sustitutivo del régimen público nacional.

En la actualidad, existen 82 Cajas para Profesionales que brindan cobertura a alrededor de 700.000 profesionales independientes en todo el territorio del país. De ellas, 79 se encuentran nucleadas en la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales, 78 de las cuales, a su vez, otorgan prestaciones previsionales sustitutivas del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), en tanto que solo una de ellas provee prestaciones complementarias. Un rasgo principal de estas entidades previsionales es la heterogeneidad que exhiben en el desarrollo de sus diseños organizacionales, prestacionales y de financiamiento, en gran medida resultante de atributos propios de las actividades profesionales que comprenden y de los momentos históricos en que fueron constituidas.

Esa heterogeneidad es parte de un sistema de previsión social complejo conformado a lo largo de la historia de la seguridad social argentina, en el que confluyen y se interrelacionan una multiplicidad de instituciones y regímenes previsionales nacionales, provinciales, municipales, para profesionales y por sector de actividad, sustitutivos y complementarios del SIPA.

La presente publicación tiene el propósito de exponer un panorama actualizado de los esquemas de previsión social implementados por medio de las Cajas para Profesionales. Supone, en tal sentido, un esfuerzo de sistematización técnica que, además de proporcionar transparencia, brinda elementos de análisis e información que permiten reforzar los mecanismos de coordinación entre los diversos regímenes previsionales existentes, especialmente entre el régimen público nacional y los distintos regímenes para profesionales independientes creados en el ámbito provincial.

En el desarrollo de esa capacidad de coordinación sistémica se alberga uno de los elementos centrales que permiten establecer en contextos organizacionales y territoriales fragmentados como el señalado, procesos coherentes de cambio institucional positivo basados en reglas consensuadas en el mediano y largo plazo.

El diseño conceptual del informe se apoya en los principios y orientaciones del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202), ambas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como en las Directrices de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), y los antecedentes que en la materia han sido elaborados por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). La principal fuente de información utilizada es el relevamiento llevado a cabo por la Coordinadora a partir de un cuestionario estructurado, de aplicación autoadministrada, contestado por autoridades y responsables técnicos de las Cajas para Profesionales afiliadas a dicha institución. El relevamiento fue implementado entre los meses de julio y agosto de 2022 y participaron del mismo 78 entidades.

Es importante destacar en esta presentación que, con esta publicación, se da continuidad a otros estudios sobre la protección social de los trabajadores independientes impulsados por la Secretaría de Seguridad Social del MTEySS con la colaboración de los organismos especializados entre los cuales cabe mencionar, particularmente, los siguientes: “Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento” (MTEySS - OIT, 2018) y “La seguridad social para los profesionales

independientes: diseño y desempeño de las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina” (Secretaría de Seguridad Social - Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina - OIT, 2019).

El documento que se presenta se organiza en cuatro capítulos. El primero de ellos repasa los principales aspectos del desarrollo y la organización institucional de las Cajas para Profesionales y describe, en particular, las diversas variedades de diseños organizacionales, prestacionales y de financiamiento que pueden adoptar. El segundo capítulo analiza el desempeño de las Cajas con relación al alcance y la suficiencia de las prestaciones sobre la base de los datos recogidos por el relevamiento. Específicamente, se examina el alcance jurisdiccional y por rama de afinidad de las profesiones comprendidas por las Cajas, así como la suficiencia de las prestaciones otorgadas, a fin de evidenciar estas características de la cobertura prestacional. Por su parte, el tercer capítulo analiza las fuentes y los mecanismos de financiamiento de las Cajas para Profesionales y plantea, asimismo, las dificultades enfrentadas para asegurar niveles adecuados de sustentabilidad. El cuarto capítulo se concentra en los desafíos presentes y futuros. Por un lado, se analizan los efectos de la pandemia en los regímenes de previsión social para profesionales independientes y se resumen las medidas adoptadas para hacer frente a dicha circunstancia. Por otro lado, se presentan los trazos generales por los que transita el futuro de las profesiones independientes y los eventuales impactos de esos cambios en la gestión de las Cajas para Profesionales, surgidos de los talleres realizados en el “81° Plenario de Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina”. El trabajo culmina con un apartado sobre consideraciones finales.

Dr. Eduardo Lé pore
Director Nacional de Coordinación de los Regímenes de la Seguridad Social
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



CAPÍTULO 1
DISEÑOS INSTITUCIONALES

1. Los regímenes de previsión social nacionales, provinciales y para profesionales

La seguridad social en Argentina está compuesta por una multiplicidad de regímenes que cubren una o más contingencias, instituciones u organismos que pueden administrar más de un régimen, leyes nacionales y provinciales que determinan diferentes ámbitos de aplicación, entre otras cuestiones. Actualmente, coexisten más de 200 regímenes de orden nacional, provincial y municipal, que organizan la protección contra la contingencia de vejez, tanto sobre prestaciones de tipo contributivo como no contributivo. De este modo, la protección social de la población adulta mayor en Argentina presenta una amplia cobertura pero también una elevada fragmentación.

En el ámbito nacional, desde 2008, la protección contributiva contra las contingencias de vejez, invalidez y fallecimiento se encuentra organizada a partir del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), administrado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), que comprende a todas las personas físicas mayores de 18 años de edad que se desempeñan bajo relación de dependencia, en la actividad pública o privada, o que ejercen actividades en forma autónoma. Estos últimos pueden encontrarse comprendidos en el Régimen General de Trabajadores Autónomos o en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), en función de determinados parámetros¹. El SIPA representa, en términos de cantidad de aportantes y beneficiarios, el régimen de mayor alcance.

Por otra parte, en el ámbito subnacional (provincial o municipal) distintos regímenes garantizan la cobertura a servidores públicos y a profesionales independientes a través de cajas e institutos previsionales. En lo que refiere a los profesionales independientes, pueden estar comprendidos en diversas cajas de previsión social para profesionales.

De este modo, la conformación federal de la Argentina, con relación a la seguridad social, implica la coexistencia de una multiplicidad de regímenes previsionales nacionales, provinciales o municipales, todos con autonomía². La Constitución Nacional establece que el Estado es quien debe otorgar los beneficios de la seguridad social y, a su vez, es responsable del cumplimiento de los Convenios Internacionales de Seguridad Social que ha suscripto, independientemente del régimen previsional en el cual los trabajadores hayan aportado. De este modo, cada una de las entidades previsionales queda alcanzada por las referidas normas que resultan de cumplimiento obligatorio.

A su vez, en la norma fundamental se reconoce a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires la potestad de conservar sus organismos de seguridad social para los empleados públicos y para los profesionales³. La potestad precitada se otorga en el marco de la protección mínima establecida en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales, debiendo cumplir las entidades previsionales con el nivel de cobertura establecida para las prestaciones de la seguridad social, con el principio de progresividad, con los caracteres de integralidad e irrenunciabilidad de los beneficios y con el requisito de movilidad de las prestaciones.

Los regímenes previsionales de competencia provincial, de empleados públicos o para profesionales, al igual que los regímenes de empleados públicos municipales, comparten con el SIPA la misma finalidad destinada a cubrir las contingencias de vejez, invalidez y fallecimiento, pero difieren en cuanto a las exigencias para

¹ El principal parámetro que determina que un trabajador independiente pueda estar incluido en uno u otro régimen está vinculado al nivel de ingresos y a la actividad desarrollada.

² Nos referimos a las cajas para servidores públicos provinciales que no han sido transferidas al Estado nacional. Cabe aclarar que entre los años 1994 y 1997, 10 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires transfirieron a la Nación sus cajas previsionales de empleados públicos: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

³ Tal como surge de la interpretación jurisprudencial, y del propio texto de los diarios de sesiones de la Convención Constituyente de 1994, lo que se "conserva" es la facultad de las provincias no delegada al Estado nacional, por lo que las provincias pueden no sólo conservar las Cajas que ya tienen, sino crear nuevas, así como también podrían hacerlo aquellas provincias que no hubieren ejercido la facultad con anterioridad.

el acceso, el alcance y la cuantía de las prestaciones. A su vez, comparten desafíos comunes derivados de factores económicos, políticos, sociales, demográficos y tecnológicos, cada vez más complejos, que requieren un abordaje conjunto que posibilite la articulación del sistema y garantice, en el marco de un federalismo cooperativo y de concertación, el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado nacional.

Por otra parte, la movilidad física de los trabajadores o la realización de tareas que generan obligaciones y derechos en diversas instituciones ha derivado en la necesidad del establecimiento de mecanismos de coordinación previsional entre el Estado nacional, los Estados provinciales, como así también con los Estados extranjeros. En el ámbito nacional, los instrumentos de reciprocidad establecidos derivan de la necesidad de consolidar mecanismos de coordinación previsional en el marco de las facultades concurrentes en materia de seguridad social entre la Nación y las provincias, en favor de los ciudadanos, independientemente del lugar en que residan o ejerzan sus tareas.

Actualmente, existen dos mecanismos que reglan la reciprocidad para el cómputo de los servicios desarrollados en el territorio nacional a los fines de acceder a una prestación previsional. Por un lado, para los regímenes nacionales, provinciales y municipales de servidores públicos se aplican las previsiones del artículo 168 de la Ley 24.241⁴. En estos supuestos se parte de una ficción legal, en la cual la Caja otorgante toma como propios y prestados bajo su régimen los servicios reconocidos por los regímenes mencionados precedentemente. Este sistema se rige por el principio de beneficio único, quedando el pago de la prestación a cargo de la caja otorgante, la cual se identifica con aquella entidad donde el trabajador acredita la mayor cantidad de años de servicios aportados. Por otra parte, para los supuestos en que resulte necesario acreditar servicios aportados a las Cajas para los Profesionales, rige el criterio denominado “prorrata tempore” conforme a lo dispuesto por la Resolución de la Secretaría de Seguridad Social 363/81⁵. Mediante este mecanismo, todas las entidades previsionales concurren de acuerdo con la cantidad de años aportados, se aplica la normativa establecida en cada régimen donde el peticionante acredite aportes previsionales y cada régimen participante abona la prestación previsional conforme al resultado del prorrateo del haber calculado según su propia legislación.

La consagración de los derechos comprometidos, en el marco de la fragmentación descrita del sistema previsional, se viabiliza mediante la implementación de canales institucionales de diálogo permanente entre todos los regímenes que lo integran.

En el marco de la progresiva complejidad del mundo del trabajo y de la necesidad de ampliar la protección social para los trabajadores, independientemente del régimen previsional en el que revistan, la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación -organismo competente en la materia- asume como principal objetivo el de institucionalizar el diálogo social entre las entidades previsionales con autonomía a efectos de establecer una agenda conjunta en pos de la construcción de un sistema de coordinación y articulación que favorezca a todos y cada uno de los afiliados y beneficiarios de las distintas entidades previsionales.

Entre las medidas recientes más relevantes, se destaca la firma de un acuerdo suscripto en agosto de 2020 entre el Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES)⁶, la Coordinadora de Previsión y Seguridad Social de Profesionales de la República Argentina⁷ y la Secretaría de Seguridad Social. En el referido acuerdo se formaliza el compromiso de consolidar un sistema de seguridad social articulado y coordinado y se propone,

4 El mandato legal proviene del artículo 6º del Decreto-Ley 9316/46 (ratificado por Ley 12.921), luego reformado por la Ley 14.370 y posteriormente por el artículo 80 de la Ley 18.037. Actualmente rige el artículo 168 Ley 24.241.

5 El régimen de reciprocidad instituido mediante la Resolución 363 de la ex Secretaría de Estado de Seguridad Social en el año 1981 ratifica el convenio interjurisdiccional de coordinación previsional consensuado entre el Estado Nacional, las Cajas para Profesionales y las cajas o institutos nacionales, provinciales o municipales de previsión, adheridas o que se adhieran en el futuro al sistema de reciprocidad jubilatoria, subsistiendo el régimen de reciprocidad establecido por el Decreto-Ley 9.316/46 para la situación de aquellos trabajadores cuyo historial de aportes no incluya una afiliación a una Caja para Profesionales.

6 Organización que nuclea a las entidades previsionales de empleados públicos provinciales y municipales.

7 Organización que agrupa a las entidades para profesionales universitarios y la Secretaría de Seguridad Social.

entre otras cuestiones, instituir un registro que exhiba frente a la ciudadanía las entidades previsionales vigentes en el país, sus normas de organización y funcionamiento, las prestaciones que otorgan y los regímenes de reciprocidad a los cuales han suscripto. Dicha iniciativa derivó en la creación del Registro de Entidades Previsionales (REP) mediante el dictado de las Resoluciones 1054/20 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y 2/2021 de la Secretaría de Seguridad Social.

El REP constituye una herramienta institucional consensuada entre los organismos que nuclean a los regímenes previsionales de ámbito local, provincial o municipal y que pretende reunir a la totalidad de las entidades previsionales vigentes en el país, sean éstas complementarias o sustitutivas del régimen nacional.

Asimismo, con la finalidad de consolidar un ámbito de intercambio y de trabajo constructivo, se instituyó un Comité Técnico Permanente del Registro de Entidades Previsionales integrado por las organizaciones que suscribieron el precitado acuerdo con la atribución de asistir en la coordinación del registro; fomentar la colaboración técnica y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las entidades previsionales registradas; evaluar y proponer alternativas de mejora en la articulación y coordinación entre los regímenes inscriptos y el SIPA; y de organizar una agenda conjunta que promueva un proceso de fortalecimiento institucional entre entidades interdependientes que enfrentan desafíos comunes.

2. Las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales

2.1. Características principales

Las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales son entes de derecho público no estatal, de carácter autónomo y con personalidad jurídica propia creadas por ley provincial. En términos generales, las Cajas definen la protección social en el ámbito jurisdiccional para los profesionales independientes de ciertas disciplinas frente a diversas contingencias. En la actualidad existen 82 Cajas para Profesionales en la República Argentina, de las cuales 79 están nucleadas en la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad para Profesionales⁸. De estas, 78 Cajas son sustitutivas del régimen previsional nacional y solo una es de complementación previsional. En total comprenden alrededor de 700.000 afiliados activos y pasivos.

Entre sus rasgos característicos, se destaca que las Cajas para Profesionales son administradas por sus propios interesados, definiendo una afiliación y aportación obligatoria respecto de los profesionales de la rama de actividad que englobe cada institución, en el ámbito territorial de que se trate. Asimismo, presentan mecanismos de control y fiscalización propios determinados en las diferentes normas provinciales de creación.

La competencia provincial y de la Ciudad de Buenos Aires para conservar organismos de seguridad social para profesionales está expresada en el artículo 125 de la Constitución Nacional, incorporado en la modificación realizada por la Convención Constituyente en el año 1994. A su vez, la Ley 24.241, en su artículo 3, inciso b), apartado 4º, establece que el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP actual SIPA) resulta de carácter voluntario respecto de aquellos profesionales que “se encontraren obligatoriamente afiliados a uno o más regímenes jubilatorios provinciales para profesionales”.

De manera que, en aquellas provincias en que existiere una Caja para Profesionales, la afiliación y aportación resulta obligatoria para aquellos profesionales independientes que se desempeñan en las profesiones alcanzadas. No obstante, debe señalarse que dichos profesionales también pueden afiliarse de manera

⁸ Las tres Cajas restantes no están nucleadas en la Coordinadora. Estas son: el Sistema de Previsión Kinésico de la Provincia del Chaco (SI.DE.PRE. KI.), la Caja Forense de Catamarca y la Caja Forense de Santiago del Estero. Las dos últimas no brindan prestaciones previsionales. En tanto, desde la elaboración del Documento de Trabajo Nro. 30 de la OIT, se incorporaron a la Coordinadora la Caja de Previsión Social para los Profesionales de la Salud de la Provincia de Corrientes y el Sistema Previsional del Colegio de Odontólogos del Chaco (SI.PRE.CO.), con participación activa de sus dirigentes en las instancias deliberativas y de capacitación dirigenal.

voluntaria al componente previsional del Régimen Nacional para Trabajadores Autónomos o al del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo). En cambio, la afiliación al SIPA resulta obligatoria para profesionales independientes en aquellas provincias en las cuales la profesión ejercida no cuente con una Caja Previsional para Profesionales que los incluya.

2.2. Fases de desarrollo institucional

Desde mediados del siglo pasado, pueden identificarse con fines analíticos tres fases principales de desarrollo institucional de las Cajas para Profesionales. Son algunos hechos históricos y/o procesos normativos los que marcan los cambios entre cada etapa en cuanto al número de instituciones existentes y sus características de funcionamiento.

Gestación y desarrollo: 1940-1980

En esta etapa surgen las primeras Cajas para Profesionales en la República Argentina. Con la sanción de la Ley Provincial 5.015 de Buenos Aires en el año 1943, se crea el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires y la Caja de Previsión Social para Escribanos. Este suceso se da en un contexto en el que existía un gran número de regímenes previsionales de base contributiva para distintos sectores que comprendían a trabajadores en relación de dependencia de diversos sectores de actividad: empleados públicos nacionales, ferroviarios, bancarios, empleados de comercio, trabajadores rurales, entre otros (Ministerio de Trabajo, 2002). Luego, en 1947 se creó la Caja de Abogados y Procuradores de la Provincia de Buenos Aires.

En ese momento, el sector de los profesionales -salvo el caso de los escribanos y de abogados y procuradores bonaerenses-, y los trabajadores independientes en general, carecían de un esquema de protección social que brindara cobertura respecto de las contingencias de vejez, incapacidad⁹ y fallecimiento. Recién en el año 1954 se dicta la Ley Nacional 14.397, otorgando cobertura previsional a empresarios, trabajadores independientes y profesionales. Posteriormente, mediante el Decreto-Ley 7.825 de 1963, que modifica parcialmente la Ley 14.397 se instituye un régimen diferente para los profesionales, fijando categorías ligadas a los años de ejercicio profesional de los afiliados.

En el periodo transcurrido hasta 1954 se instituyeron 9 Cajas en las provincias de Santa Fe, Tucumán, Mendoza, Entre Ríos y Córdoba. En todos estos casos, se trataba de regímenes previsionales de carácter contributivo, creados por el legislador local, de afiliación y aportación obligatoria, y administrados por los propios interesados.

En 1969, a través de la Ley Nacional 18.038, se estableció un Régimen de Jubilaciones y Pensiones para Trabajadores Autónomos. Con esta modificación legal se unificó la contribución de los trabajadores independientes en una única Caja de Trabajadores Autónomos. Pero para ese entonces, ya existían 11 Cajas para Profesionales en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza y Tucumán que coexistirían con el nuevo régimen nacional.

Luego, la Ley Nacional 22.193 de 1980 modificó la citada Ley 18.038 volviendo al criterio de afiliación voluntaria al régimen nacional para aquellos trabajadores que se encontraran obligatoriamente comprendidos en uno o más regímenes jubilatorios para profesionales, siempre que la actividad se desempeñare exclusivamente en el ámbito territorial de aplicación de dichos regímenes. Asimismo, establecía la necesidad de adecuación de los regímenes provinciales para profesionales a los fines jubilatorios mediante convenios entre los gobiernos provinciales y la Secretaría de Seguridad Social, asegurando el cómputo recíproco de los servicios

⁹ La prestación por incapacidad es equivalente a la prestación de retiro por invalidez en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)

no simultáneos efectuados en los distintos regímenes previsionales del país¹⁰. A partir de ese momento, se conformó una Comisión representativa de las Cajas existentes, la cual participó en una propuesta de Convenio de Reciprocidad que culminó con la citada Resolución de la Secretaría de Seguridad Social 363/1981, ratificatoria del convenio interjurisdiccional de coordinación previsional consensuado entre las partes.

En esta etapa, en total se crearon 32 Cajas para Profesionales en distintas provincias. Por otra parte, las Cajas más antiguas comenzaron a otorgar los primeros beneficios ordinarios con la totalidad de requisitos de edad y años de ejercicio con aportes.

Consolidación y expansión: 1980-2000

La segunda etapa fue escenario de varias circunstancias de gran trascendencia. En primer lugar, entre 1980 y 1981 se creó la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina. Se trata de un organismo coordinador de acción permanente, que aglutina a la mayoría de las Cajas para Profesionales existentes y a las que en el futuro se establezcan. Su constitución¹¹ se relaciona con la experiencia de trabajo conjunta entre las Cajas para Profesionales, con motivo de la elaboración del Convenio de Reciprocidad mencionado en el apartado precedente.

Por otra parte, la sanción de la Ley 24.241¹² en 1993 marcó un cambio de tendencia en cuanto a los diseños de regímenes previsionales que adoptaban las Cajas para Profesionales en sus leyes de creación. Dicha ley instituyó el SIJP, el cual se estructuró en función de un sistema de capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs) y de un régimen de reparto administrado por la ANSES. En ese contexto, varias Cajas para Profesionales creadas en esa década implementaron también el sistema de capitalización¹³.

Posteriormente, se gestó una fuerte cohesión de los profesionales de todo el país en defensa de la colegiación y del sistema previsional para profesionales que derivó en la Asamblea Federal de Profesionales en mayo de 1994. La misma tuvo lugar en la ciudad de Paraná porque precisamente allí estaba sesionando la Convención Constituyente de 1994 que tuvo por objeto la reforma constitucional que finalmente incorporó un reconocimiento expreso de los sistemas previsionales para profesionales en el segundo párrafo del artículo 125.

En esta etapa, se verifica una importante expansión territorial de las Cajas para Profesionales, no solo a través de la creación de nuevas Cajas en provincias que ya habían iniciado ese camino, sino también mediante la sanción de leyes de creación de nuevos organismos previsionales en provincias que aún no contaban con ese tipo de regímenes (San Juan, Santiago del Estero, Neuquén y Jujuy). En total, en esta etapa se crearon 36 Cajas para Profesionales.

Maduración y revisión: 2000- actualidad

En la última etapa, el rasgo destacado es la madurez alcanzada por diversos regímenes previsionales para profesionales. En particular, 41 Cajas de las 78 relevadas, comienzan a otorgar las primeras jubilaciones

¹⁰ En caso de no suscribir dichos convenios, los sistemas previsionales de las Cajas para Profesionales quedarían automáticamente sujetos a las disposiciones del Decreto-Ley 9316/46, que regula la reciprocidad jubilatoria entre los regímenes nacionales y las Cajas de Previsión para servidores públicos que no fueron transferidas a la nación.

¹¹ En la reunión Plenaria celebrada en la provincia de Salta el 22 de agosto de 1981, 25 Cajas de 10 provincias y de la Capital Federal firmaron el acta fundacional de la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina.

¹² Este no fue un fenómeno exclusivo de la Argentina, teniendo lugar también en distintos países de Latinoamérica como en Europa (Marco Navarro, 2016).

¹³ Así ocurre por ejemplo con el Instituto de Seguridad Social para Profesionales de Santiago del Estero (ISSPSE) de Santiago del Estero, con el Sistema Previsional y Social (SIPRES) del Consejo Profesional de Ciencias Económicas del Chaco, el Sistema de Previsión Médica (SIDEPREME) y el Sistema Previsional para Bioquímicos de Chaco, proceso que continuó en la década siguiente, principalmente en Misiones.

ordinarias de carácter puro, es decir, con cumplimiento pleno de los requisitos establecidos por ley. La primera Caja creada en el país, con más de 80 años de historia, completó dos períodos completos de aportes de 35 años en promedio.

Así también, la mayoría de las Cajas más maduras han requerido procesos de reforma legislativa, tanto para adaptarse a los cambios producidos en el ejercicio profesional, como a los cambios sociales que tuvieron impacto legislativo en el derecho civil e indirectamente en el derecho previsional, tales como la regulación del divorcio vincular, el matrimonio igualitario, las uniones convivenciales, entre otros cambios incluso previos a la sanción del Código Civil y Comercial¹⁴.

En algunas Cajas se elaboraron proyectos de reforma de la ley que las rige¹⁵, recogiendo los nuevos paradigmas del derecho de familia¹⁶. No obstante, el hecho de no contar con una norma jurídica plenamente adaptada a los nuevos paradigmas no ha generado mayores inconvenientes dado que la mayoría de las Cajas para Profesionales han aplicado modificaciones específicas en uso de sus facultades interpretativas dando plena operatividad a lo regulado por la legislación sustancial.

Se debe destacar que, a finales de 2008, se promulga la Ley Nacional 26.425 por medio de la cual se deroga el sistema de capitalización individual y se crea en su lugar un único régimen previsional público, financiado a través de un sistema solidario de reparto. En consonancia, algunas de las Cajas creadas en la década de 1990 comenzaron a advertir dificultades, tanto en el diseño como en la implementación del régimen previsional, que ponían en riesgo su sustentabilidad. En ese sentido, propusieron cambios legislativos a efectos de corregir los desvíos y, de este modo, evitar el debilitamiento de los respectivos regímenes. En algunos casos, las dificultades estaban relacionadas con la insuficiente solidaridad del sistema, pero en otros se trataba de una crisis de financiamiento por haber establecido obligaciones ostensiblemente bajas que desequilibraban la relación actuarial y no permitían el pago de haberes teóricos razonables y suficientes.

De las 79 Cajas que integran la Coordinadora, más de la mitad (41 Cajas) pueden considerarse maduras puesto que tienen más de 30 años desde que entraron en funcionamiento.

3. Diseños organizacionales

A pesar de la heterogeneidad de las legislaciones locales en materia de creación y regulación de las Cajas para profesionales, se presentan a continuación algunos aspectos de la organización institucional de las mismas, teniendo especialmente en consideración las características de los órganos de gobierno y de control, así como la relación con los Colegios o Consejos Profesionales.

3.1. Órganos de gobierno

Los órganos de gobierno de las Cajas para profesionales tienen distintas denominaciones: Directorio¹⁷, Consejo Directivo¹⁸, y/o Consejo de Administración¹⁹.

14 El Código Civil y Comercial de la Nación es el cuerpo legal que reúne, desde 2015, las bases del ordenamiento jurídico en materia civil y comercial en la Argentina. Fue redactado por una comisión de juristas designada por Decreto 191/2011. El texto final fue aprobado mediante la Ley 26.994, el 1 de octubre de 2014, que fuera promulgada el 7 de octubre de 2014 y publicada en el Boletín Oficial el 8 de octubre del mismo año. El Código entró en vigencia el 1 de agosto de 2015.

15 La Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires y Sistema de Previsión Social para Profesionales en Ciencias Económicas de Entre Ríos, por ejemplo.

16 A modo de ejemplo, se actualiza el vocabulario y se reconoce el derecho de los convivientes o cónyuges del mismo sexo, se dejan de lado figuras derogadas como el derecho del "cónyuge divorciado no culpable", entre otros.

17 La Caja de Abogados de la Provincia de Buenos Aires - Ley 6716 (t.o. Decreto 4771/95), por ejemplo.

18 La Caja de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires - Ley 6983, por ejemplo.

19 La Caja de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires - Decreto Ley 9963/83, por ejemplo.

Además, en algunos casos, por ley o por resolución interna, se cuenta con un órgano ejecutivo que dota de agilidad a la dinámica de funcionamiento de la Caja, implementando las decisiones adoptadas por el órgano de gobierno y, eventualmente, facultado por este último para resolver contrataciones (hasta determinado monto), cuestiones administrativas y de personal, entre otros. La existencia o no del órgano ejecutivo, depende generalmente de las dimensiones del órgano de gobierno principal²⁰.

En todas las leyes analizadas los afiliados activos integran el Directorio²¹ y, en algunas de ellas, tienen previsto un cupo mínimo garantizado para afiliados jubilados²². En otras, la participación de profesionales jubilados en el Directorio depende de la conformación de las listas y del resultado del proceso eleccionario. En términos generales, para ser designado director se requiere una cierta antigüedad en el ejercicio de la profesión, usualmente entre 5 y 10 años, y residencia en la provincia de la Caja en la que se postula.

Por otra parte, en la mayoría de las leyes orgánicas de las Cajas -en especial las más recientes- prevén el funcionamiento de una Asamblea. Este órgano suele tener por función el diseño de las líneas fundamentales de la política de previsión y seguridad social que deberá llevar adelante el Directorio. Existen asambleas ordinarias y extraordinarias. Las primeras tienen por fin esencial la consideración de la memoria y balance de la institución, el presupuesto de gastos y el plan de inversiones, así como también otros temas que hayan sido incorporados al orden del día para su consideración, y se reúnen una vez al año. En tanto, la asamblea extraordinaria se convoca cuando existen temas urgentes o especiales que requieren un tratamiento inmediato. Usualmente, las asambleas extraordinarias pueden ser requeridas por un porcentaje o número mínimo de afiliados. A través de este mecanismo los afiliados pueden incidir en la política de financiamiento, inversiones y prestaciones de la Caja.

3.2. Órganos de control

Todas las leyes de las Cajas para Profesionales han pautado mecanismos de control del funcionamiento de la entidad, de su actuación administrativa, así como de la implementación de su gestión. Estos mecanismos resultan de suma utilidad para el control periódico de la aplicación de fondos, de los niveles de gastos, de la evolución del patrimonio y de los diferentes estados contables de la institución. Las normas de creación de las Cajas establecen la constitución de órganos de control interno y, a su vez, también aplican mecanismos de control externo.

Entre los mecanismos de control interno, se incluyen los siguientes: comisión revisora de cuentas, comisión fiscalizadora, asamblea, sindicatura y/o auditoría interna. Salvo el caso de la auditoría interna -que suele ser personal contratado bajo relación de dependencia, pero por fuera de la estructura administrativa, o un profesional liberal bajo la modalidad de locación de servicios- el resto de los mecanismos detallados están integrados por afiliados que no forman parte de los órganos decisores y que son elegidos por voto directo de los afiliados con derecho a voto.

Sus funciones principales son las siguientes: evaluar el cumplimiento de los objetivos fijados por la ley y, eventualmente, por la asamblea como así también analizar y advertir posibles desvíos; verificar el cumplimiento del presupuesto anual; conocer y evaluar en forma sistemática la situación económica y financiera de la Caja; proponer al Directorio las medidas correctivas de las desviaciones e incumplimiento advertidas y observar

20 A modo de ejemplo, la Caja de Bioquímicos de la Provincia de Buenos Aires tiene un Directorio integrado por tres (3) miembros, por lo cual resulta suficientemente ejecutivo y no ha necesitado contar con un órgano de mayor ejecutividad. En cambio, la Caja de Odontólogos de la Provincia de Buenos Aires cuenta con un Directorio integrado por 22 directores, que se reúne en forma mensual, y una Mesa Ejecutiva de 5 miembros del Directorio, que se reúne semanalmente.

21 Utilizaremos esta denominación de "Directorio" en forma genérica, para englobar los distintos supuestos contemplados en las leyes orgánicas de las Cajas para Profesionales.

22 Ej. Caja de Profesionales en Ciencias Económicas de Santa Fe, la Caja de Profesionales del Arte de Curar de Santa Fe, la Caja de Previsión de la Ingeniería, Arquitectura, Agrimensura, Agronomía y Profesionales de la Construcción de la Provincia de Córdoba, la Caja de Previsión para Profesionales de la Ingeniería de la Provincia del Chaco, entre otros.

los actos del Directorio cuando contraríen o violen disposiciones legales o las decisiones de la asamblea.

Por otra parte, con relación a los mecanismos de control externo²³, se contemplan tres variantes posibles: la fiscalización del estado provincial, un síndico designado por el Poder Ejecutivo local y las auditorías externas. Con relación a la primera, las funciones ejercidas por el Estado provincial, en general, consisten en registrar los reglamentos de la Caja, establecer los libros que deberá llevar la entidad y rubricarlos, efectuar el visado previo de los actos de la Caja que requieran publicidad y de la memoria y balance antes de su consideración por la asamblea y la fiscalización del regular funcionamiento de la Caja y de sus órganos de gobierno. La autoridad de aplicación suele ser la Dirección Provincial de Entidades Profesionales, la Dirección Provincial de Personas Jurídicas, o la denominación que adopten este tipo de organismos públicos en cada provincia, en general, dependiente del Ministerio de Justicia local.

En los casos en que el control externo lo ejerce una sindicatura a cargo de un representante del Poder Ejecutivo local, se trata un mecanismo de control de carácter permanente, con renovación periódica, que puede actuar solo o en conjunto con otro/s integrantes de la sindicatura.²⁴

Por último, en los supuestos donde la auditoría externa la realiza un profesional o grupo de profesionales independientes, estos ejercen la función a través de una locación de servicios. Su función principal se relaciona con la realización de un exhaustivo control de los estados contables a presentar al vencimiento de cada ejercicio y, eventualmente, de las presentaciones parciales de la evolución patrimonial y de flujo de fondos que suelen presentarse trimestralmente²⁵.

3.3. Relación con los Colegios o Consejos Profesionales

Históricamente, las entidades intermedias de carácter gremial, encargadas del control de la matrícula de los profesionales, a partir de la decisión del Estado de delegar el poder de policía, son instituciones preexistentes a las Cajas para Profesionales. La congregación de profesionales en instituciones gremiales como Colegios o Consejos Profesionales ha sido el germen para el nacimiento de las Cajas para Profesionales.

En aquellos casos en que no se ha establecido colegiación obligatoria²⁶ de los profesionales, existen entidades intermedias de carácter gremial, que si bien no cuentan con delegación de facultades para el control de la matrícula, se han ocupado de promover la seguridad social para profesionales. En efecto, en aquellas provincias y profesiones en las que el control de la matrícula está en manos del Estado²⁷, también existen Colegios o Consejos Profesionales, aunque no creados por ley ni con delegación de facultades estatales, sino por interés y necesidad de los profesionales.

Las Cajas para Profesionales consideradas “independientes” del Colegio o Consejo Profesional son aquellas que cuentan con un marco normativo propio y con una estructura organizativa institucional autónoma, con elección de autoridades propias, pudiendo incluso establecer la incompatibilidad de la función de “director” de la Caja con la de “consejero” del Colegio o Consejo Profesional. Se trata de dos instituciones autónomas, con funciones

23 No existe homogeneidad, por cuanto los diferentes controles implementados dependen de lo regulado en cada ley y su respectiva reglamentación. Los mecanismos de control se activan de diferentes modos. El control es permanente y se realiza habitualmente a partir de la ejecución presupuestaria con los avances trimestrales. Allí se evalúa el avance de la gestión, la aplicación de fondos y el cumplimiento de las metas y objetivos trazados por la asamblea y/o el Directorio, además del cumplimiento de la ley. En ocasiones, además se exige la presentación de informes y documentación a los organismos de control estatal. Además, existe la posibilidad de que se realicen controles específicos derivados de denuncias realizadas por los afiliados.

24 Algunos ejemplos son la Caja de Profesionales de la Salud de Córdoba y la Caja de Abogados de Santa Fe. En relación a esta última, el artículo 22 de la Ley 8577 establece que: “La fiscalización será realizada por el Estado Provincial a través de un (1) Síndico titular y uno (1) suplente, los que serán designados por el Poder Ejecutivo Provincial por un término de tres (3) años, pudiendo ser renovadas sus designaciones por un nuevo período.”

25 No todas las legislaciones tienen prevista la obligatoriedad y periodicidad de los estudios actuariales. No obstante, el 92% de los relevados realizan estudios actuariales periódicamente. Sus resultados son exhibidos ante la asamblea. Es frecuente la asistencia de un actuario a las asambleas y al Directorio a fin de brindar las explicaciones técnicas remitidas mediante informes, con la finalidad de que estos últimos puedan adoptar decisiones con previo asesoramiento profesional. El 47,8% de las Cajas relevadas que realizan estudios actuariales lo hace cada 1 o 2 años.

26 Existen pocos casos en los que no se ha establecido colegiación obligatoria respecto de las profesiones que podríamos denominar como “clásicas”, tales como la abogacía, de la ingeniería o construcción, médicos, entre otras. Entre los casos relevados que no exigen colegiación obligatoria, se encuentra el de los abogados en Santa Cruz y el de los abogados en la provincia del Chaco.

27 Ej. el control de la matrícula de los médicos en manos del Ministerio de Salud local y el de los abogados en manos del Superior Tribunal provincial.

diferenciadas, pero en función del mismo colectivo de sujetos abarcados. La referida independencia jurídica respecto de los Colegios o Consejos Profesionales²⁸, no impide que algunas Cajas tengan una estrecha vinculación interinstitucional con las entidades gremiales relacionadas a las profesiones a las que brindan cobertura, sin que ello implique una incidencia en las políticas que se diseñan e implementan.

Del mismo modo, existen Cajas que no cuentan con personería jurídica propia y que se encuentran integradas al Colegio/Consejo Profesional y otras que, aun teniendo personería jurídica propia, la integración institucional con el Colegio/Consejo incide fuertemente en el proceso de toma de decisiones. A partir del relevamiento efectuado en 2022, el 77,6% afirma tener independencia de las instituciones colegiales mientras que el 22,4% se encuentra integrada al Colegio/Consejo Profesional que le dio origen y funcionan como un apéndice de éstos.

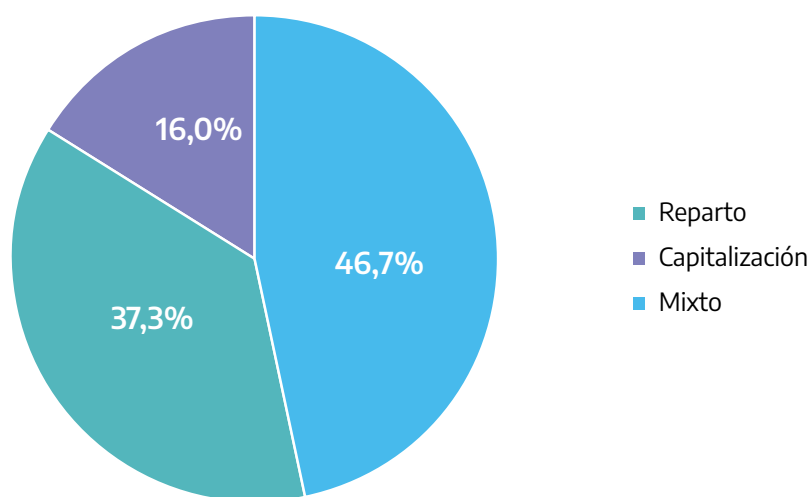
4. Diseños prestacionales

En este apartado se analizan las principales características de los diseños de los regímenes previsionales que implementan las Cajas para profesionales, teniendo en consideración los tipos de regímenes previsionales adoptados y las prestaciones otorgadas.

4.1. Diseño de regímenes previsionales

Una de las características más destacadas de las Cajas para Profesionales es la pluralidad de sus diseños prestacionales. El 47% de las Cajas adopta regímenes previsionales mixtos en los cuales se verifican características de un sistema de reparto y, a su vez, de capitalización individual. El 37% adopta exclusivamente el criterio de reparto y el 16% exclusivamente el de capitalización individual (Gráfico 1).

Gráfico 1. Diseño de regímenes previsionales



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

En términos generales, en base a la relación entre contribución y prestación, los regímenes previsionales pueden organizarse a partir de una contribución definida o a partir de una prestación definida. En el primer caso, se establece un porcentaje o monto de contribución determinado, mientras que el nivel de la prestación al momento de retiro no se encuentra definido de antemano. De esta forma, la prestación puede estar basada en los fondos

²⁸ El Sistema de Previsión Social para Profesionales en Ciencias Económicas de la provincia de Entre Ríos, fue creado en virtud de la Ley 7896 que, a su vez, crea y regula el funcionamiento del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Entre Ríos. En su artículo 3° inciso 9 (facultades), establece que el Consejo tendrá la facultad de "Organizar servicios asistenciales y previsionales que cubran integralmente los riesgos sociales de sus matriculados y núcleo familiar, en la forma y con los alcances previstos en las reglamentaciones que dicte al efecto". En otras palabras, se trata de un sistema previsional integrado al Consejo Profesional sin personería jurídica propia.

acumulados, para el caso de un sistema de capitalización, o en la situación financiera global del sistema, si se trata de un sistema de reparto puro. Los sistemas basados en prestaciones definidas, por otra parte, deben contar con cierta flexibilidad en las contribuciones debido a que el nivel de estas constituye la variable de ajuste para hacer viable el compromiso de un nivel de prestación determinado. En forma estilizada, puede decirse que la contribución definida es frecuente en los sistemas de capitalización mientras que la prestación definida lo es en los sistemas de reparto. La consideración sobre si la contribución o la prestación es “definida”, en realidad, debe tomarse con cautela porque otras variables son las que influyen sobre estas definiciones. Incluso, los sistemas que son caracterizados como esquemas de contribución definida deben, a lo largo del tiempo, realizar ajustes hacia arriba en sus niveles de contribuciones que les permitan a las personas obtener prestaciones que cumplan con el objetivo de garantizar ciertos estándares de vida durante la vejez (OIT, 2011).

Los sistemas de beneficio definido se basan en el principio de solidaridad, propiciando prestaciones previsibles y definidas para todo el universo de potenciales beneficiarios, mientras que los sistemas de contribución definida se estructuran a partir de la capitalización de las cotizaciones acumuladas a lo largo de los años de permanencia en el sistema, sin que se defina previamente el monto del beneficio individual (haber previsional). El reparto del riesgo difiere en ambos casos. En los sistemas de capitalización individual el riesgo es soportado por cada trabajador cotizante. Por su parte, en los sistemas de reparto de beneficio definido los riesgos son soportados por el conjunto de los contribuyentes de la generación actual. Asimismo, si las prestaciones sufren ajustes, ya sea por el cambio demográfico o por otros parámetros de financiamiento, el riesgo del sistema recae sobre los mismos beneficiarios (OIT, 2011).

Se advierte que las Cajas para Profesionales que adoptan el sistema de capitalización tienen el riesgo de desatender aspectos centrales de la seguridad social, pudiendo quizás definir una renta vitalicia para la instancia de retiro, pero con serias dificultades para atender contingencias prematuras como el fallecimiento o la incapacidad, dado el escaso fondo individual acumulado para afrontar los pagos de los beneficios. En los supuestos que permiten el pago fraccionado del fondo capitalizado hasta el agotamiento de la cuenta individual, el nivel de cobertura dependerá de la expectativa de vida del afiliado aportante. Por ello, algunas Cajas que utilizan ese sistema financiero detraen un porcentaje de lo cotizado para un fondo colectivo y/o para un fondo solidario administrado por la propia Caja, con el objeto de brindar cobertura en caso de incapacidad o fallecimiento. En otros casos, el riesgo de ocurrencia de tales contingencias se cubre a través de compañías de seguros. En estos supuestos, la prima de los seguros contratados integra los gastos de administración²⁹ y se financia mediante los aportes ingresados por los afiliados.

La adopción de un determinado tipo de régimen se relaciona estrechamente con la influencia que ejerce el diseño predominante a nivel nacional. Por ello, la mayoría de las Cajas basadas en la capitalización individual se afianzaron en la década de los '90, en coincidencia con su adopción por parte del sistema nacional a partir de la Ley 24.241 en un contexto internacional que también giraba hacia regímenes de contribución definida.

Más allá de lo expuesto, cabe destacar que los regímenes previsionales para profesionales suelen incorporar aspectos de los sistemas de reparto y de capitalización en la estructuración de sus respectivos pilares, por lo cual, en la práctica no se presentan como sistemas “puros”.

Una problemática que se manifiesta en la mayoría de los regímenes es que, al no tener control respecto del nivel de ingresos de los afiliados en actividad, utilizan el nivel de ingresos declarados o presuntos, o bien definen un monto del haber a abonar y, en función de ello, establecen la contribución exigible. La distorsión de la capacidad contributiva de los afiliados dificulta a las Cajas la determinación de la contribución exigible y por lo tanto de la posibilidad de establecer cierto grado de proporcionalidad entre el ingreso en actividad y el aporte realizado, lo que consecuentemente impacta en el futuro monto del haber previsional. Esta situación ha llevado a muchas instituciones previsionales a establecer esquemas de beneficio definido sobre la base

²⁹ En algunos casos el gasto de administración tiene un tope porcentual establecido en la propia ley.

de niveles aportativos derivados de las declaraciones juradas de ingresos de los afiliados activos pero con un piso mínimo de contribución requerida que asegure un ingreso básico, conforme a diferentes rangos de aportación que relacionan actuarialmente los niveles del beneficio con los aportes exigidos³⁰. Así, cada profesional se encuadra en el nivel que corresponde, nunca inferior al nivel mínimo, pudiendo modificar el nivel adoptado a lo largo de su historial de afiliación al régimen³¹.

Por su parte, en el caso de los sistemas “mixtos” con beneficios definidos, en términos generales, brindan una cobertura con niveles de protección básica similar para todos los beneficiarios, con prestaciones vitalicias garantizadas, contemplando un pilar complementario que retribuye el mayor esfuerzo aportativo mediante un aumento proporcional del monto del beneficio³².

En algunas Cajas previsionales para Profesionales, la ley de creación y los órganos de gobierno (Directorio y/o la Asamblea) definen el nivel de contribución y del beneficio correspondiente. La determinación de los parámetros determina la sostenibilidad del sistema, estableciendo una relación actuarial más o menos equilibrada. En otros supuestos, los órganos de gobierno definen un solo parámetro (beneficio o contribución), quedando el otro sujeto a la relación actuarial dada por la norma. De modo tal, la ley vincula el aporte exigible al beneficio definido³³.

4.2. Prestaciones

En los esquemas de prestaciones de las Cajas para Profesionales adheridas a la Coordinadora, se observa que la mayoría otorga cobertura respecto de las contingencias básicas de vejez, fallecimiento e incapacidad, con diferentes requisitos, alcances y criterios para la determinación de los beneficios. Asimismo, la mayoría de las Cajas contemplan mecanismos de actualización de las prestaciones.

4.2.1. Prestaciones previsionales: vejez, incapacidad y fallecimiento

En el caso de la prestación por jubilación ordinaria, los requisitos de acceso están vinculados a la edad y la cantidad de años de ejercicio profesional con aportes a la entidad³⁴. Con relación al requisito de edad, solo 3 instituciones exigen un requisito diferencial de 65 años para los varones y de 60 años para las mujeres³⁵. El

30 Es el caso, por ejemplo, de la Caja de Psicólogos de la Provincia de Buenos Aires que define 4 niveles de aportes con sus correspondientes cuatro niveles de beneficio, en función de una relación actuarial determinada. Existe también un nivel adicional de aportación reducida para afiliados que aportan obligatoriamente a otro sistema por el ejercicio profesional en relación de dependencia. Cada nivel de beneficio definido se encuentra ligado por disposición de la ley a un nivel de contribución, lo que genera una determinada relación beneficio/aporte para cada nivel.

31 Para mayor información sobre los niveles de aportes y beneficios, véase la tabla en <https://www.cajapsipba.org.ar/valores-de-aportes-y-prestaciones.asp>

32 A fin de comprender más acabadamente las particularidades de estos sistemas, se presentan dos casos:

Caso 1: En el régimen de la Caja de Médicos de la Provincia de Buenos Aires, todos los afiliados deben ingresar una cotización mensual, mientras que aquellos que tienen ingresos por honorarios médicos además cotizan un 5% de lo facturado (art. 35 inc. “D” de la Ley 12.207 de la provincia de Buenos Aires). En caso de ser necesario, una porción de estas últimas cotizaciones se destina a la cobertura del fondo solidario, y el resto integra la cuenta individual a través de UCP (unidades de cómputo previsional). El valor de las UCP se actualiza todos los años de acuerdo con el rendimiento económico-financiero de la Caja, excluidos los gastos de funcionamiento. Las UCP son individuales y heredables. El profesional médico las percibe a partir del momento que se jubila en cuotas según la edad jubilatoria, o en forma vitalicia.

Caso 2: En el esquema implementado por la Caja de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, se exige una Cuota Anual Obligatoria (CAO) que asegura un haber básico ordinario. Dicho aporte se puede componer del 10% de todo ingreso de origen profesional, del 10% o del 5% (procesos contradictorios o voluntarios) a cargo de la comunidad vinculada, y en caso de no alcanzar el mínimo anual, corresponderá un aporte adicional hasta completar el nivel aportativo exigido para el estamento en que se encuentre el afiliado. En caso de no realizar el aporte adicional hasta completar el mínimo obligatorio o de no realizar una modificación del estamento al que se encuentra adherido a uno inferior, el afiliado queda en mora, no pudiendo gozar de los beneficios que la Caja otorga hasta tanto regularice su deuda. Por su parte, los aportes que excedan la CAO generan un complemento por sobre el básico que se calcula por las cotizaciones excedentes realizadas a lo largo de toda la carrera profesional. Si bien los aportes excedentes se registran en la cuenta corriente de aportes, no constituyen un capital de propiedad del afiliado, sino que corresponden a la Caja, generando un fondo que se destina al pago del complemento por mayores cotizaciones pudiendo hasta triplicar el haber básico.

33 Por ejemplo, a través de un sistema de módulos (caduceos, galenos, juvet, jus etc.). Entonces, a partir de la determinación del valor del módulo se ajusta automáticamente el valor del aporte y del beneficio, manteniendo la relación beneficio-aporte definida por la ley, y en nada incide la variación del valor del módulo. Tanto en uno y otro caso el sistema puede tener uno o más niveles de aportación, con sus correspondientes niveles de beneficio. A la vez, estos sistemas pueden prever un complemento del haber en función del excedente de aportes cotizados.

34 Se hace referencia a “años de ejercicio con aportes” debido a que muchas legislaciones exigen la coexistencia de ambas circunstancias, el ejercicio profesional y el cumplimiento del aporte mínimo exigido para cada anualidad. De todas maneras, actualmente muchas de esas Cajas interpretan que el ingreso de aportes hace presumir el ejercicio profesional y no exigen que se acredite por otros medios adicionales.

35 Se trata del Sistema de Previsión Médica de Chaco -SIDEPREME-; de la Caja de Escribanos de San Luis y de la Caja para Profesionales en Ciencias Económicas de Misiones -CAPROCE-.

resto establece un requisito único de edad, 64 Cajas exigen para ambos 65 años, 6 Cajas exigen 60 años, 1 Caja 63 años y otra, sólo 50 años para acceder al beneficio³⁶. Por otra parte, además de los requisitos de edad y años de aportes, poco más de la mitad de las Cajas adheridas a la Coordinadora exige la cancelación de la matrícula para el efectivo goce de una prestación previsional.

En cuanto al requisito de cantidad de años de aportes, se encuentra una gran divergencia de disposiciones legales. En su mayoría las Cajas se dividen entre las que exigen un mínimo de 30 años de aportes y las que requieren 35. Por el contrario, sólo 2 Cajas fija un mínimo de 25 años³⁷, lo que en la actualidad resulta escaso a efectos de garantizar la sustentabilidad de los regímenes y los niveles de suficiencia de las prestaciones. Al mismo tiempo, se han relevado casos en los que no se establece un mínimo de años de cotización, o bien exigen un número de anualidades sumamente bajo -1, 5 o 10 años de aportes-. En estos supuestos, entendemos que estas últimas cuentan con normas que no permiten distinguir entre los requisitos exigidos para una jubilación ordinaria con los requeridos para acceder a una prestación proporcional³⁸ (con menores requisitos de años de aportes). Al no legislarlo de manera diferenciada, se califica como ordinaria una prestación otorgada con tan solo 1 o 5 años de aportación que correspondería regular como proporcional, o bien podría ser una situación que quede comprendida en el régimen de reciprocidad jubilatoria nacional de la Res. 363/81 o de una prestación otorgada en el marco de un convenio internacional de seguridad social.

En la actualidad, el 60% de las Cajas para Profesionales se encuentra otorgando al menos una prestación por reciprocidad³⁹. Una de las características particulares del régimen de reciprocidad nacional es la exigencia de cancelación de la matrícula profesional como condición para la aplicación de los términos del convenio. Cabe señalar que dicha exigencia es aplicada por más de la mitad (55%) de las Cajas adheridas a la Coordinadora. Por otra parte, solo 5 Cajas informan estar abonando prestaciones en el marco de alguno de los convenios de reciprocidad internacional vigentes -más allá de haber tenido alguna experiencia en el pasado remoto o reciente-, y sólo 1 de ellas se encuentra abonando más de 10 prestaciones de este tipo⁴⁰.

Además de la jubilación o pensión ordinaria, se destaca que el 57% de las Cajas prevén una prestación proporcional conforme a los años cotizados, también denominada “prestación reducida”. Otra prestación bastante extendida⁴¹ es la de “edad avanzada”, que se otorga a aquellos que alcanzan una edad superior a la exigida para la jubilación ordinaria, con una exigencia menor de años de ejercicio con aportes (ej. 10 o 15 años). No resulta infrecuente la matriculación y comienzo en el ejercicio profesional superando los 50 años de edad o incluso más, y esta prestación permite que el afiliado goce de un haber proporcional a los años aportados al sistema.

Por su parte, la protección por incapacidad total y permanente es también cubierta por la mayoría de las Cajas adheridas a la Coordinadora. Solo una Caja no contempla esta prestación. El 33% de las Cajas requiere una cantidad mínima de años de aportes para acceder al beneficio (1, 2, 5 o 10 años, por ejemplo), mientras que el resto (67%) no exige antigüedad mínima en el régimen, sino simplemente revestir la condición de “activo” en la matrícula al momento de la incapacidad total y permanente, que ésta sea de causa posterior a la afiliación al régimen previsional y que sea determinada por una junta médica, generalmente, prevista en la

36 Se trata de la Caja Notarial de la provincia de Tucumán, que también prevé un tope de mantenimiento en la actividad de 70 años. Una vez cumplida dicha edad, se procede a la jubilación de oficio.

37 La Caja para profesionales de la Ingeniería de Entre Ríos - Caja PREVER y la Caja Notarial de Tucumán.

38 Algunas Cajas no tienen previsto el requisito de años de aportes para acceder a una jubilación ordinaria y por ello, al igual que una prestación proporcional solo exigen como requisito de acceso haber cumplido con la edad estipulada.

39 Ello implica que existen 31 Cajas que no han tenido experiencia en materia de reciprocidad o que no cuentan con alguna prestación vigente de este tipo. De las Cajas que sí otorgan actualmente prestaciones por reciprocidad, el 17% ha otorgado solo 1 (una) jubilación por reciprocidad, mientras que el 12,76% supera los 100 casos. La Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires es la que cuenta con mayor experiencia actual en materia de reciprocidad jubilatoria, con 291 prestaciones otorgadas y actualmente vigentes.

40 La Caja de Profesionales de la Ingeniería de la Provincia de Santa Fe es la que cuenta con más experiencia, contabilizando 76 prestaciones vigentes.

41 El 40,8% de las Cajas que participaron del relevamiento cuenta con una prestación por edad avanzada que resulta ser una prestación proporcional. En términos generales requieren acreditar entre 10 y 15 años de aportes a la Caja y haber alcanzado 70 años de edad.

propia ley. Por ello, algunas algunas Cajas para Profesionales han desarrollado su baremo a fin de contemplar adecuadamente las distintas patologías y su grado de incidencia incapacitante respecto del tipo de profesión. En cuanto a la integración de las juntas médicas, en algunos casos se trata de profesionales que integran la propia Caja, mientras que otras contratan el servicio de informes de junta médica a empresas especializadas, que adaptan su tarea a la normativa de la Caja y a las características del ejercicio profesional de que se trate.

Respecto a la protección por supervivencia se encuentran previstas la pensión directa por fallecimiento del afiliado en actividad y la pensión derivada por fallecimiento del profesional jubilado. Solo 2 Cajas (3%) no contemplan este tipo de prestación, sin embargo, prevén que los derechohabientes del causante retiren el fondo acumulado en la cuenta de capitalización individual. El 35% (25 de 72 Cajas relevadas) que contempla el beneficio de pensión directa exige un mínimo de años de antigüedad en el sistema previsional, que varía entre 1 a 20 años. El resto no exige un mínimo de cotizaciones al régimen para acceder a estas prestaciones.

Complementos del haber básico

Una importante cantidad de Cajas (49%) prevé el otorgamiento de beneficios complementarios al haber básico de jubilación o pensión. Entre aquellas que reconocen el complemento, existen dos escenarios diversos respecto del destino de los aportes que exceden del mínimo: a) un 30% expresa que existe una proporcionalidad directa entre el aporte ingresado en exceso y el complemento reconocido (preeminencia del principio de equidad); b) un 70% destina una porción del excedente al fondo solidario y el resto se aplica a una mejora del haber individual, en función del esfuerzo personal de cada afiliado (conjugación de solidaridad y equidad). En otras palabras, el reconocimiento de estos complementos responde al principio de equidad, pero existe una marcada tendencia a no reconocer una proporcionalidad directa del mayor aporte, evidenciando la aplicación de mecanismos de solidaridad por parte de aquellos que estarían en mejores condiciones de hacerlo.

Actualización de las prestaciones

La mayoría de las Cajas para Profesionales (75%) contempla algún mecanismo preestablecido de movilidad de las prestaciones. En términos generales, ajustan en forma periódica los haberes tomando en consideración la variación del índice de precios al consumidor (elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos -INDEC), que suele ser combinado con el nivel de recaudación proyectado y la determinación del incremento de los aportes, en un intento por respetar una relación aporte-beneficio en equilibrio. Solo 5 de ellas utilizan la misma fórmula de movilidad que aplica el Estado nacional para las prestaciones previsionales del SIPA⁴², bajo la premisa de que resulta un parámetro más objetivo para los beneficiarios. Sin embargo, este supuesto tiene el riesgo de desvincular los ajustes con los niveles de recaudación de la propia Caja que debe hacer frente a dichos incrementos.

4.2.2. Otras prestaciones no previsionales

Las Cajas para profesionales suelen ofrecer otras prestaciones o beneficios, algunas relacionadas con la seguridad social y otras desvinculadas con esta última. En general, las leyes de creación o de funcionamiento de las Cajas delegan en los órganos de gobierno la facultad de establecer y reglamentar estos beneficios. En algunos casos, las leyes designan los tipos de subsidios y dejan librado a la reglamentación los requisitos y la determinación del monto del beneficio.

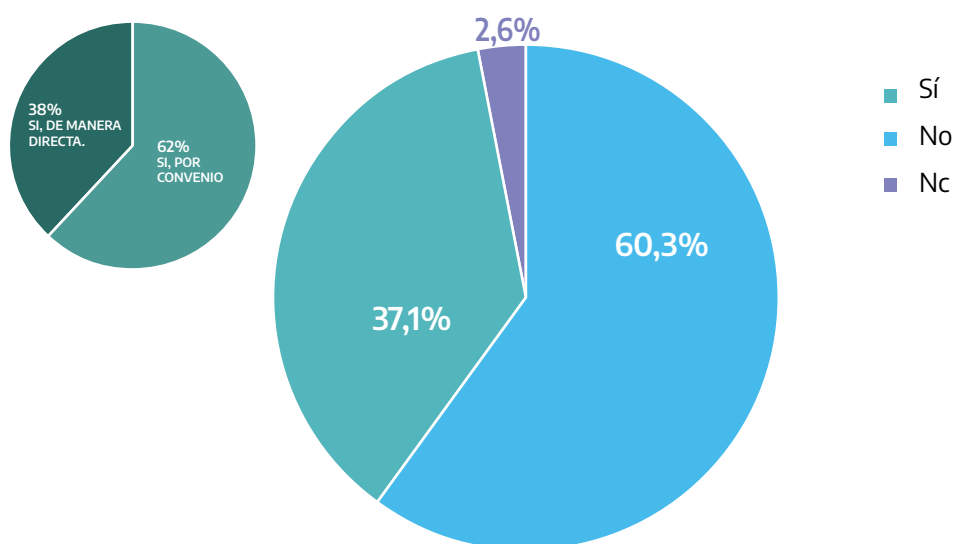
⁴² Establecido por la Ley 27.609 de 2020, que modifica la Ley 27.426 de 2017, volviendo a la utilización de los parámetros establecidos por la Ley 26.417 del año 2008, es decir la evolución de los salarios (Índice de Salarios Nivel General o RIPTTE, el que dé mayor) y de la recaudación tributaria de la ANSES, en partes iguales. El índice de movilidad anterior se basaba en la evolución combinada de la variación de los precios al consumidor y de los salarios, y la movilidad se determinaba a partir de una ponderación del 70 % de las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y del 30 % del coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTTE), por lo quizás no tenía en consideración la evolución de los ingresos del ente previsional, sino más bien la evolución del costo de vida.

Además de las prestaciones previsionales citadas en los apartados precedentes, algunas Cajas para Profesionales también brindan otras prestaciones de la seguridad social utilizando modalidades de pago periódico o de pago único como cargas de familia y salud, o bien, otros beneficios sociales como formación y capacitación, entre otras.

Prestaciones médico-asistenciales

En el caso de las prestaciones médico-asistenciales, cabe destacar que el 37,1% de las Cajas informó que brinda algún tipo de prestación. No obstante, sólo el 38,1% de las que brindan cobertura médico-asistencial lo hace en forma directa, a través de un sistema propio ⁴³, mientras que el resto ha suscripto convenios con las obras sociales que brindan cobertura a los empleados públicos provinciales y/o con empresas de medicina prepaga (Gráfico 2).

Gráfico 2. Cobertura de prestaciones médico-asistenciales



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

En algunos supuestos, los afiliados a estas Cajas también se desempeñan en relación de dependencia por lo cual, a su vez, cuentan con la cobertura de salud relacionada a dicha actividad laboral. También es posible que el profesional se haya afiliado a alguna empresa de medicina prepaga o que se encuentre voluntariamente afiliado al régimen nacional de previsión social para trabajadores independientes, quedando cubierto por la obra social que brinda el monotributo⁴⁴. No obstante, no existe información suficiente que permita establecer la cantidad de afiliados que no cuentan con ningún tipo de cobertura médico-asistencial.

El 59% de las Cajas que otorgan prestaciones de salud cumple con el Programa Médico Obligatorio (PMO) que consiste en una canasta básica de prestaciones obligatorias para las obras sociales y prepagas a través de la cual los beneficiarios tienen derecho a recibir prestaciones médico asistenciales. El resto de las Cajas

⁴³ Se trata de sistemas asistenciales de salud, con origen legal o reglamentario, con algunas características similares a los de medicina prepaga, con menores costos de administración y mayor presencia del principio de solidaridad por no perseguir un fin de lucro. A diferencia de las empresas de medicina prepaga, estos sistemas asistenciales están dirigidos a un universo exclusivo y limitado a los afiliados de la Caja, por lo que no pueden competir abiertamente en el mercado, en procura de captar un mayor número de afiliados que le permita construir una masa crítica más sustentable.

⁴⁴ En estos casos la cobertura por asistencia médica de la Caja o del sistema de salud, opera como seguro complementario. Si cuenta con una cobertura de salud y la Caja brinda otra de carácter obligatorio, normalmente la ley permite exceptuarlo de la obligación de aportar al sistema de salud de la Caja.

que brindan algún tipo de prestación de salud no han estructurado un sistema de cobertura plena sino que, por el contrario, la cobertura resulta parcial, enfocada al reintegro de los pagos realizados por los afiliados de algunas prácticas y patologías específicas (cirugías del afiliado o su grupo familiar, traslados por salud, reintegros de obra social⁴⁵, óptica⁴⁶, odontología, farmacia, etc.).

Cabe advertir que la cobertura de prestaciones médico-asistenciales es una de las principales preocupaciones manifestadas por los representantes de las Cajas para Profesionales. Aquellos que tienen sistemas asistenciales propios expresan las dificultades que deben afrontar para mantener el equilibrio económico-financiero en un contexto cada vez más exigente en relación con la demanda de prestaciones en cantidad y calidad. En tanto, aquellas Cajas que no tienen sistemas asistenciales propios reciben la demanda de sus afiliados para incorporar este tipo de beneficio. La población cubierta por prestaciones médico asistenciales asciende a 131.109 afiliados y beneficiarios, lo que representa alrededor de un 19% del total analizado. En términos comparativos, esta cifra evidencia una reducción del 9% respecto a lo relevado en el año 2018.

Subsidios, préstamos y otros beneficios

Entre los subsidios y prestaciones relevadas que brindan algunas de las Cajas, se encuentran las referidas a la formación y capacitación (cursos, congresos, capacitaciones, becarios e investigadores); a contingencias sociales (gastos de sepelio, etc.); y a prestaciones de la seguridad social que brindan cobertura a los mayores gastos que implican las cargas de familia (hijo, matrimonio, maternidad, nacimiento, adopción, escolaridad, etc.).

Los beneficios que otorgan las diferentes Cajas son heterogéneos, pero se destacan en particular los referidos a prestaciones por maternidad, nacimiento y/o adopción, incapacidad transitoria para el ejercicio profesional, reintegro de gastos de sepelio por fallecimiento del profesional activo o jubilado, fallecimiento de familiar a cargo, asignaciones por hijo y por hijo con discapacidad.

Los subsidios o beneficios relacionados con contingencias sociales, con sus variantes, se encuentran presentes en el 68% de las Cajas consultadas. En tanto, los correspondientes a cargas de familia están cubiertos por el 60% de las Cajas.

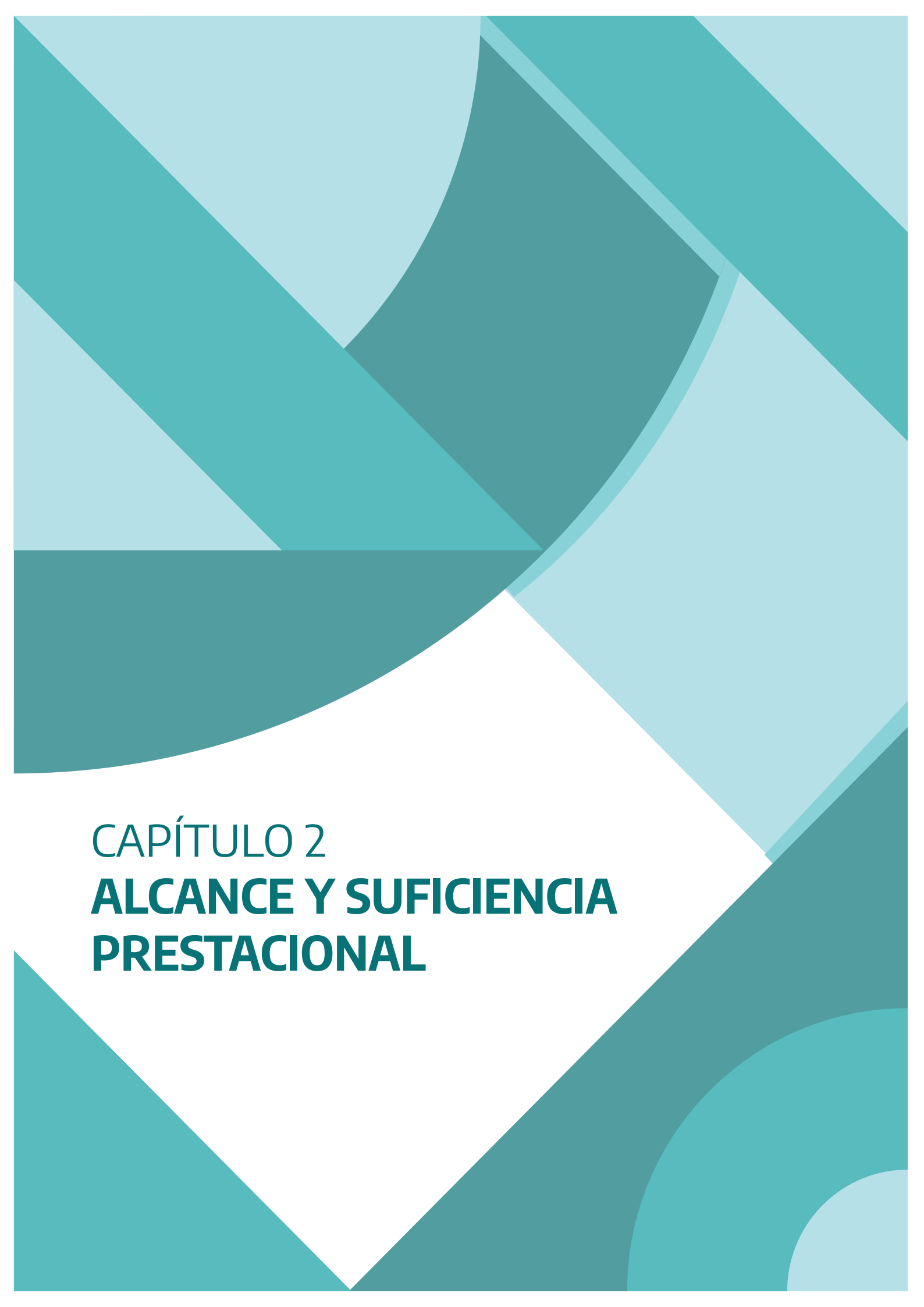
También existen otros beneficios relativamente menos frecuentes, como por ejemplo, el subsidio por divorcio (Caja Forense de Entre Ríos); el 30% de descuento en las cuotas mensuales de las carreras de grado y posgrado (Caja de Kinesiólogos de la Provincia de Buenos Aires); el subsidio por defunción fetal (Caja de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires); el subsidio de la cuota anual obligatoria por maternidad o adopción (Caja de Abogados de la Provincia de Buenos Aires)⁴⁷; el subsidio por maternidad/paternidad o adopción (Caja Forense de la Pampa) ; el subsidio por escolaridad (Caja Forense de La Pampa)⁴⁸; la asignación prenatal (Caja de Abogados de Tucumán); subsidios por guardería-colonia de vacaciones (Caja de Profesionales de la Ingeniería del Chaco).

45 Caja de Abogados de Tucumán.

46 Caja de Profesionales de la Ingeniería del Chaco.

47 Subsidia 220 días de obligación previsional, dentro de los 3 años de la fecha de parto u otorgamiento de la guarda con fines de adopción.

48 Consiste en el otorgamiento de una suma equivalente a las seis doceavas (6/12) partes del aporte anual correspondiente a la Categoría C del año en que se produjo el nacimiento o adopción y, en casos de nacimientos o adopciones múltiples, el monto del subsidio se incrementará a razón de dos doceavas partes (2/12) por cada hija o hijo. El importe es acreditado en la cuenta individual de la afiliada o del afiliado una vez determinado, en función de los incrementos de los haberes jubilatorios de cada año, el aporte correspondiente a la Categoría C. Ver <https://cforense.org/home/subsidios-solidarios/>



CAPÍTULO 2
**ALCANCE Y SUFICIENCIA
PRESTACIONAL**

En este capítulo se presentan algunos resultados obtenidos a partir del relevamiento efectuado que permiten analizar el desempeño de los esquemas de seguridad social de las Cajas para Profesionales con énfasis en el análisis del alcance y la suficiencia de las prestaciones.

1. Alcance prestacional

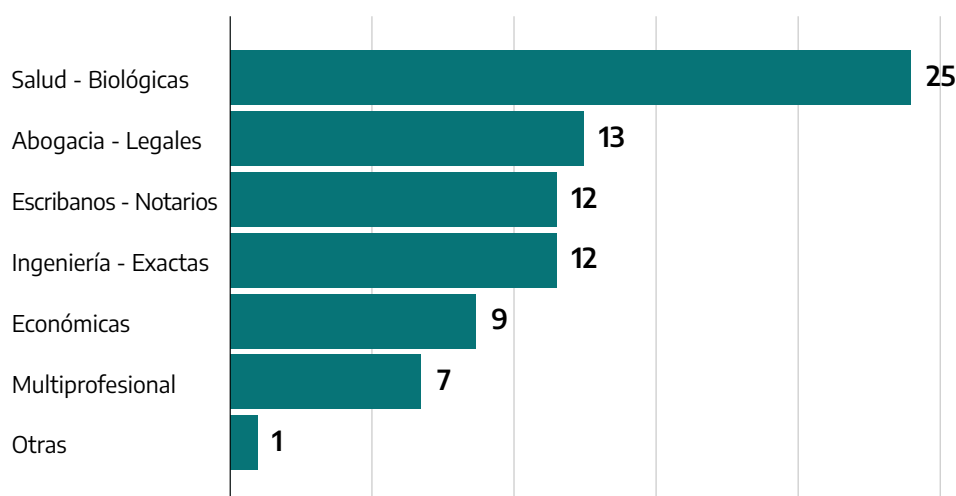
1.1. Cajas para Profesionales: actividades comprendidas y distribución jurisdiccional

El universo total de Cajas para Profesionales alcanza a 82 instituciones⁴⁹, en 19 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En particular, las 79 Cajas para Profesionales nucleadas en la Coordinadora están ubicadas en 18 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En la actualidad existen diversos tipos de Cajas para Profesionales, algunas de ellas agrupan a más de una profesión, dificultando su clasificación por actividad. En este sentido, se pueden observar Cajas que tienen por objeto el amparo específico de ciertas profesiones liberales, mientras que otras agrupan a una gran variedad de profesiones que pueden o no presentar algún grado de afinidad.

En algunos casos, esto se explica dado que algunas Cajas no cuentan con un volumen de afiliados que justifique su constitución individual, por lo que el agrupamiento se realiza en función de cierta homogeneidad por “ramas de afinidad profesional”: a) salud-biológicas; b) multiprofesionales; c) legales; d) ingeniería-exactas; e) escribanos-notarios; f) económicas⁵⁰.

Gráfico 3. Cantidad de cajas para profesionales, por rama de afinidad profesional



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

Se observa que la rama de afinidad que nuclea la mayor cantidad de Cajas corresponde a salud - biológicas (25 instituciones) que brindan cobertura de previsión y seguridad social a un abanico de entre 10 y 20 profesiones relacionadas con la salud⁵¹, ya sea en forma individual⁵² o colectiva⁵³. Asimismo, la profesión que cuenta

49 De las 82 Cajas para Profesionales mencionadas, 2 de ellas no brindan prestaciones previsionales (Caja Forense de Catamarca y Caja Forense de Santiago del Estero) y una tercera brinda prestaciones previsionales complementarias (Caja de Escribanos CABA).

50 La Coordinadora está integrada por 79 Cajas, de las cuales 78 contestaron el cuestionario.

51 A modo de ejemplo, la Caja de Profesionales del Arte de Curar de Mendoza agrupa 11 profesiones y la Caja de Profesionales del Arte de Curar de Santa Fe agrupa 14 profesiones.

52 Ej. Caja de Farmacéuticos de Bs. As.; Caja de Bioquímicos de Bs. As.; Caja de Odontólogos de Bs. As.; Caja de Veterinarios de Bs. As.; Caja de Médicos de Bs. As.; Caja de Previsión Médica de La Pampa, entre otras.

53 Ej. Caja de Odontólogos y Bioquímicos de Salta; Caja de Profesionales del Arte de Curar de Santa Fe; Caja de Profesionales del Arte de Curar de Mendoza; Caja de Previsión para Médicos, Odontólogos y Bioquímicos de San Juan, entre otras.

con más Cajas, considerada individualmente, es la de abogacía - legales (13 Cajas). Si a ellas se le suman las Cajas de los escribanos⁵⁴, en conjunto, alcanzan un total de 25, cifra equivalente al total de instituciones que nuclean a los profesionales de la salud - biológicas (Gráfico 3).

Cuadro 1. Cantidad de cajas para profesionales y relación entre aportantes y beneficiarios, por región y provincia

Región	Provincia	Cantidad de Cajas	Relación Aportantes/Beneficiarios
CABA	CABA	1	2,1
Total CABA		1	2,1
Cuyo	MENDOZA	5	9,2
	SAN JUAN	6	7,9
	SAN LUIS	1	3,4
Total Cuyo		12	8,7
NEA	CHACO	7	15,1
	CORRIENTES	1	-
	MISIONES	4	10,7
Total NEA		12	13,5
NOA	JUJUY	1	21,8
	SALTA	7	10
	SANTIAGO DEL ESTERO	1	7,4
	TUCUMAN	4	9
Total NOA		13	9,5
Pampeana	BUENOS AIRES	12	5
	CÓRDOBA	5	5,2
	ENTRE RÍOS	5	6,1
	LA PAMPA	3	8,8
	SANTA FE	8	6,2
Total Pampeana		33	5,4
Patagonia	CHUBUT	1	13,6
	NEUQUÉN	1	8,1
	RÍO NEGRO	6	5,1
Total Patagonia		8	6,9
Total		79	5,9

Nota: La relación entre aportantes y beneficiarios resulta del cociente del primero respecto al segundo.

Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

El factor demográfico parecería incidir en la inexistencia de Cajas para Profesionales⁵⁵ en determinadas provincias, dado que la baja densidad poblacional tiene relación directa con el número de profesionales independientes que ejercen en esas regiones. Por otra parte, en relación con la sustentabilidad de estos regímenes, el hecho de contar con un universo muy reducido de aportantes las expone a un mayor

54 De todos modos, y a pesar de que quizás se trate de profesionales con el mismo título de grado universitario, en el ámbito de la Coordinadora siempre se las ha considerado como dos ramas por separado, en razón de las diferentes incumbencias profesionales y el acceso restringido al ejercicio profesional que caracteriza a los escribanos, a diferencia de los abogados. Esta circunstancia incide en el aspecto poblacional de los sistemas previsionales para escribanos, con un número reducido de afiliados activos, así como también en los niveles de recaudación de aportes y contribuciones, que suelen ser altos porque la demanda de trabajo profesional se concentra en pocas manos y por la arraigada cultura de contribución de la comunidad vinculada.

55 Las provincias que actualmente no cuentan con Cajas para Profesionales son: Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Rioja y Formosa.

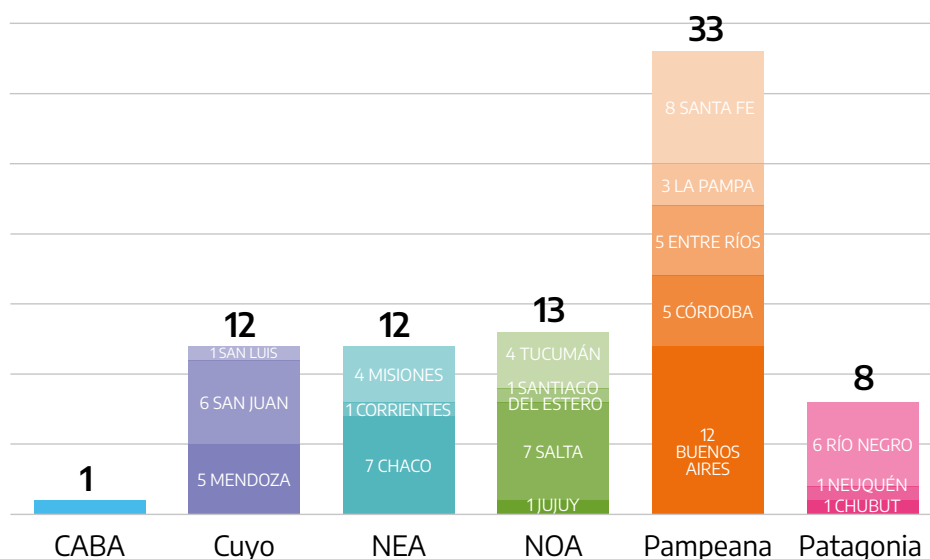
riesgo que a las Cajas con mayor población, puesto que el impacto que produce la ocurrencia de alguna de las contingencias previstas es más significativo. Estos han sido los argumentos centrales que han contribuido a la formación de las denominadas Cajas “multiprofesionales”, dado que al aglutinar varias profesiones se obtiene una mayor cantidad de aportantes, fortaleciendo el régimen en relación a su sustentabilidad.

Asimismo, se observa que, del total de Cajas relevadas, 13 tienen una relación menor a 4 activos por cada pasivo, lo que podría representar alguna dificultad para garantizar la sostenibilidad del régimen en el mediano y largo plazo. No obstante, resulta relevante destacar que 6 de ellas son Cajas de Escribanos. Dada la estructura particular de las mismas (elevados niveles de aportación -tanto personal como de la comunidad vinculada-, ingreso profesional altamente regulado y haberes promedios más altos), esta relación afiliados aportantes/beneficiarios no representa, necesariamente, un riesgo para la sustentabilidad.

Entre las Cajas analizadas, se destacan las de Jujuy y Chaco con una relación entre activos y pasivos más elevada (21,8 y 15,1 respectivamente), mientras que CABA y San Luis presentan los indicadores más bajos (2,1 y 3,4 respectivamente).⁵⁶

En lo que respecta a la distribución geográfica, la región pampeana concentra el 42% de la totalidad de las Cajas para Profesionales. Por su parte, la provincia de Buenos Aires es la jurisdicción que cuenta con la mayor cantidad de Cajas (12). Continuando con el análisis al interior de esta región, observamos que Santa Fe ocupa el segundo lugar (8 cajas), seguida por Entre Ríos y Córdoba (5 cajas cada una). La segunda región que aglutina la mayor cantidad de Cajas es el Noroeste, con un total de 13 instituciones, donde se destaca la provincia de Salta con 7 Cajas. Otras provincias que se destacan por su gran cantidad de entidades son: Chaco (7), San Juan (6), Río Negro (6) y Mendoza (5). En el otro extremo, la Ciudad de Buenos Aires presenta 1 única Caja para Profesionales la cual brinda prestaciones de complementación previsional. (Gráfico 4)

Gráfico 4. Cantidad de cajas para profesionales, por región y provincia



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

⁵⁶ La provincia de Corrientes no ha informado ningún beneficiario, por ello no resulta posible calcular el ratio.

1.2. Afiliados aportantes y beneficiarios: alcance jurisdiccional y distribución por género

El relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, realizado en el año 2022, comprendió 78 Cajas, alcanzando una población total de 673.014 personas de las cuales el 86% son afiliados en actividad (575.449) y el 14% restante beneficiarios previsionales (97.565).

Al realizar una comparación con el relevamiento de 2018, se aprecia en 2022 un incremento de la población total de 6%. Por su parte, la distribución entre afiliados y beneficiarios representaba un 87% y 13% respectivamente, lo cual evidencia un decrecimiento de los primeros respecto de los segundos.

Otro dato relevante es que, dentro de la población de beneficiarios, el 69% son jubilados (67.249 personas) y el resto son pensionados (30.316). En el período 2018-2022 el número total de beneficiarios se incrementó en un 21%, representando una reducción del 0,2% de los pensionados y un incremento del 34% de jubilados. Por su parte, la cantidad de afiliados aumentó un 3% durante el mismo período.

Para analizar las características sociodemográficas de este universo de profesionales, se tomó una muestra que considera la variabilidad⁵⁷ de la población de las Cajas. En lo que respecta a la pirámide poblacional correspondiente a los afiliados aportantes (Gráfico 5), se observa una mayor proporción de mujeres en las franjas etarias que van de los 25 a los 49 años de edad, equilibrándose recién a partir del grupo etario de 50-54 años. A partir del rango de 55-59 años en adelante, se verifica un mayor número de afiliados varones. Uno de los motivos que explica esta distribución, es que en la actualidad existe un mayor número de mujeres que se gradúan en las universidades y ejercen profesiones comprendidas por las Cajas para Profesionales. En la pirámide de la población de beneficiarios se evidencia que las mujeres superan a los varones en casi todas las franjas etarias, excepto en la de 75-79 años (Gráfico 6). Por su parte, en el grupo de mayores de 79 años, se advierte que existe casi un cuarto más de mujeres jubiladas y pensionadas respecto de los varones, posiblemente relacionado con la mayor expectativa de vida de las primeras. Este dato resulta consistente con los publicados por el Censo Nacional de Población⁵⁸ realizado en el año 2010⁵⁹, donde se da cuenta que más de la mitad de las personas de 20 años o más, con título universitario o superior, son mujeres (1.050.662). En relación al Censo 2001, se advierte un incremento del 88% de mujeres con título universitario o superior (559.577 mujeres)⁶⁰.

En otras palabras, en una década el número de profesionales mujeres aumentó más del doble, mientras que los varones con título universitario se incrementaron sólo en un 50%. En el mismo sentido, se advierte un importante incremento del número de estudiantes universitarias mujeres que ronda entre el 60% y el 70% del total de la matrícula.

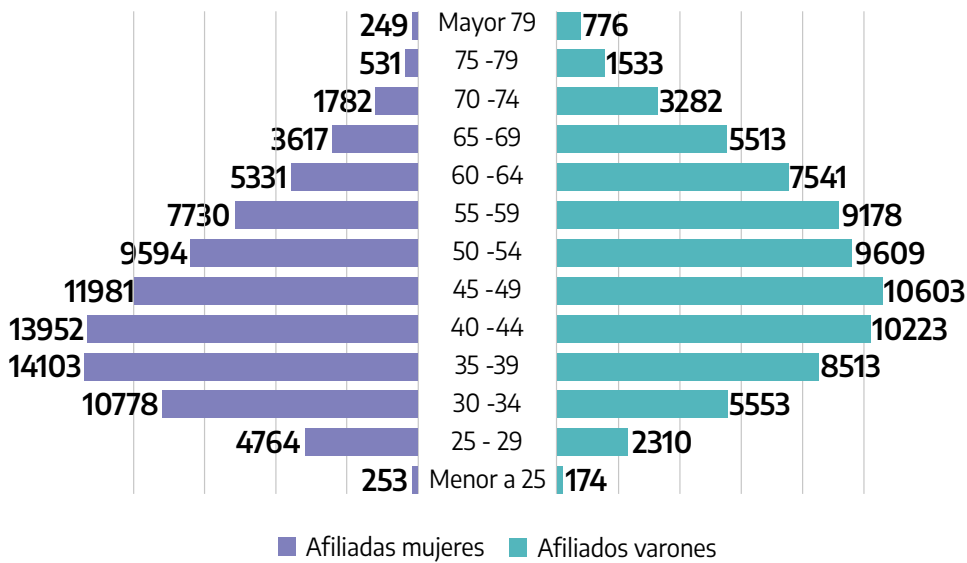
57 La muestra se realizó sobre la base de 10 Cajas (2 multiprofesionales, 2 de profesionales de la salud, 1 de abogados, 2 de profesionales en ciencias económicas, 2 de profesionales y de la ingeniería y afines y 1 de escribanos) de 8 provincias (Buenos Aires, Chaco, Córdoba, La Pampa, Neuquén, Mendoza, San Juan y Santa Fe). De las 10 Cajas que componen el muestreo, 3 de ellas fueron creadas hace más de 60 años, mientras que las restantes tienen entre 23 y 54 años de existencia al momento del relevamiento. Cabe indicar que la población comprendida en la muestra es suficientemente representativa, abarcando a 159.473 afiliados activos (27,71% del total de activos de las Cajas adheridas a la Coordinadora) y 29.811 jubilados y pensionados (30,5% del total de beneficiarios de las Cajas adheridas a la Coordinadora).

58 Los resultados del Censo realizado en 2022 aún no se encuentran completos y publicados, no existiendo referencia a esta temática en los resultados provisionales publicados por el INDEC: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165>

59 Véase el resultado del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 - Cuadro P30 bis - Total del país. Población de 20 años y más que completó el nivel universitario, por sexo y grupo edad. Año 2010 en la página web del INDEC: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-CensoNacional-999-999-Censo-2010>

60 Véase el resultado del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 - Cuadro 7.10 - Total del País. Población de 20 años y más que completó el nivel universitario por grupos de edad según disciplina, área de estudio y sexo. Año 2001 en la página web del INDEC: https://www.indec.gob.ar/micro_sitios/webcenso/censo2001s2_2/ampliada_lista.asp?Cap=5&Apertu=0

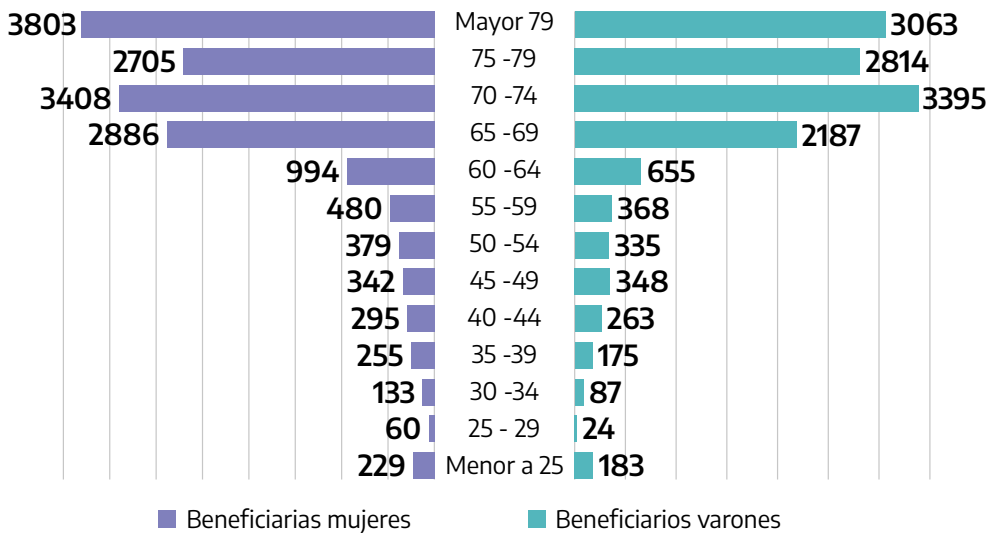
Gráfico 5. Pirámide poblacional de afiliados aportantes en las 10 cajas para profesionales seleccionadas



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

En la pirámide de la población de beneficiarios (Gráfico 6) se evidencia que las mujeres superan a los varones en casi todas las franjas etarias, excepto en la de 75-79 años (Gráfico 6). Por su parte, en el grupo de mayores de 79 años, se advierte que existe casi un cuarto más de mujeres jubiladas y pensionadas respecto de los varones, posiblemente relacionado con la mayor expectativa de vida de las primeras.

Gráfico 6. Pirámide poblacional de beneficiarios en las 10 cajas para profesionales seleccionadas

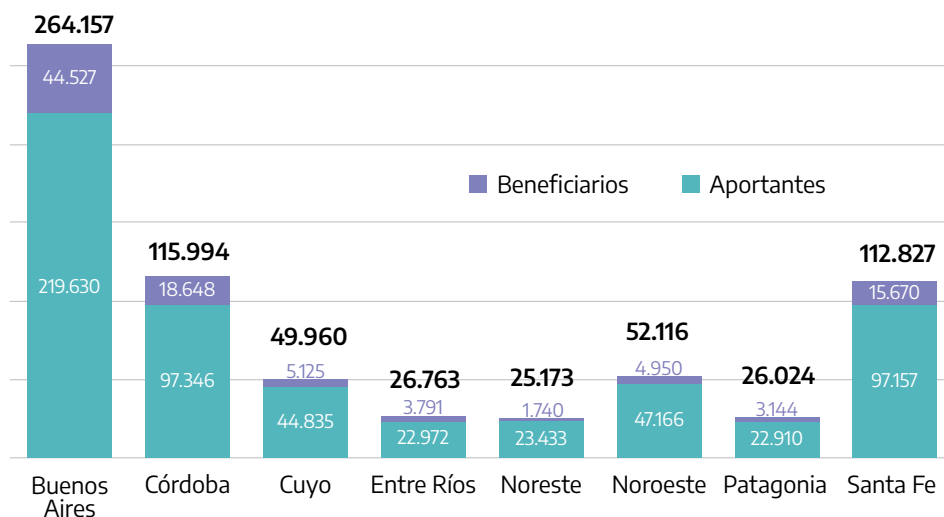


Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

Al analizar la composición poblacional del conjunto de las Cajas relevadas, segmentada por regiones, se observa que la provincia de Buenos Aires ostenta un volumen (264.157 personas) que supera en 2,3 veces el número de afiliados pertenecientes a las provincias de Córdoba (115.994) o de Santa Fe (112.827). Asimismo, excede la afiliación de las Cajas de las regiones de Patagonia, Noroeste, Noreste, Entre Ríos, Cuyo y Córdoba en conjunto (Gráfico 7).

Las regiones seleccionadas presentan en promedio un 85% de aportantes en relación al total de afiliados (aportantes y beneficiarios). En particular, se destacan las regiones del Noroeste y Noreste con 93% y 91% respectivamente. Por su parte, se encuentra Buenos Aires con la menor proporción de aportantes en relación al total (83%).

Gráfico 7. Cantidad de afiliados aportantes y beneficiarios por región



Nota: Criterio de agrupamiento por región adoptado por las Cajas adherentes a la Coordinadora.
Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

Al comparar los relevamientos realizados en 2018 y 2022, se advierten diferencias relevantes en la relación entre beneficiarios y el total de afiliados en cada región. Si bien en algunas regiones se evidencia un incremento mayor que en otras, lo cierto es que en todas se verifica una mayor proporción de beneficiarios (Cuadro 2). Las razones de esta variación podrían estar relacionadas con un mayor grado de madurez de las instituciones y especialmente por los efectos socio-económicos de la pandemia por COVID-19⁶¹.

Cuadro 2. Proporción de beneficiarios sobre total de afiliados por región

Región	% de beneficiarios sobre total de afiliados 2018	% de beneficiarios sobre total de afiliados 2022
BUENOS AIRES	14,1%	16,9%
CÓRDOBA	15,9%	16,1%
CUYO	7,7%	10,3%
ENTRE RÍOS	11,7%	14,2%
NORESTE	5,4%	6,9%
NOROESTE	7,0%	9,5%
PATAGONIA	8,4%	12,0%
SANTA FE	12,8%	13,9%

Nota: Criterio de agrupamiento por región adoptado por las Cajas adherentes a la Coordinadora.
Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018 y 2022.

⁶¹ La crisis socio-económica-sanitaria por los efectos de la pandemia del COVID-19, trajo aparejada una significativa merma en el nivel de ingresos por honorarios profesionales. Esta situación llevó a que quienes tuvieran la edad y años de aportes requeridos, decidieran acogerse a la jubilación y percibir un haber.

En este sentido, se observa que la región que presenta el mayor incremento de la proporción de beneficiarios sobre el total de afiliados es la Patagonia (3,6 pp.), en segundo lugar, se ubica la provincia de Buenos Aires (2,8 pp.) y, en tercer lugar, Cuyo, Entre Ríos y la región del Noroeste (2,5 pp.). Por su parte, la que muestra un menor incremento entre los años mencionados es Córdoba (0,2 pp.)

Actualmente, la mayor cantidad de beneficiarios se ubica en las provincias con Cajas más antiguas. En cambio, las regiones que cuentan con menor cantidad de beneficiarios, se debe a que tienen Cajas más jóvenes, no alcanzando a los 30 o 35 años de actividad, por lo cual hasta el momento solo han otorgado jubilaciones proporcionales o reducidas, prestaciones por incapacidad o pensiones por fallecimiento.

Se observa que la provincia de Buenos Aires concentra tanto la mayor cantidad de activos como de beneficiarios (217.650 y 43.587, respectivamente). Por su parte, San Luis es la provincia que presenta menor cantidad de afiliados y de beneficiarios (102 y 30, respectivamente)⁶² (Cuadro 3).

Cuadro 3. Cantidad de aportantes y beneficiarios según provincia y región⁶³

Región Geográfica	Provincia	Aportantes	Beneficiarios	Relación Aportantes / beneficiarios
CABA	CABA	1.980	940	2,1
Total CABA		1.980	940	2,1
Cuyo	MENDOZA	32.379	3.523	9,2
	SAN JUAN	12.354	1.572	7,9
	SAN LUIS	102	30	3,4
Total Cuyo		44.835	5.125	8,7
NEA	CHACO	14.537	963	15,1
	CORRIENTES	603	0	-
	MISIONES	8.293	777	10,7
Total NEA		23.433	1.740	13,5
NOA	JUJUY	2.284	105	21,8
	SALTA	22.600	2.251	10
	SGO. DEL ESTERO	5.100	693	7,4
	TUCUMAN	17.182	1.901	9
Total NOA		47.166	4.950	9,5
Pampeana	BUENOS AIRES	217.650	43.587	5
	CÓRDOBA	97.346	18.648	5,2
	ENTRE RÍOS	22.972	3.791	6,1
	LA PAMPA	7.231	826	8,8
	SANTA FE	97.157	15.670	6,2
Total Pampeana		442.356	82.522	5,4
Patagonia	CHUBUT	1.100	81	13,6
	NEUQUÉN	9.103	1.129	8,1
	RIO NEGRO	5.476	1.078	5,1
Total Patagonia		15.679	2.288	6,9
Total		575.449	97.565	5,9

Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

62 La provincia de San Luis cuenta solo con una Caja para Escribanos.

63 La provincia de Corrientes no ha informado ningún beneficiario, por ello no resulta posible calcular el ratio

Reanudando el análisis de la relación entre afiliados y beneficiarios, la cual representa un indicador fundamental al momento de evaluar el financiamiento de los regímenes, se observa que el ratio aportantes/beneficiario promedio del universo analizado es de 5,9⁶⁴, un 15% menor que el obtenido en 2018 (6,9). Esta variación indica un marcado crecimiento de la población de beneficiarios, que aún no representa un riesgo para la sustentabilidad de esos regímenes en el mediano plazo.

2. Suficiencia prestacional

2.1. Nivel de los beneficios

La suficiencia o adecuación de las prestaciones, hace referencia al nivel y calidad de las mismas. Uno de los criterios para evaluar el nivel de suficiencia de las prestaciones es el grado de cumplimiento de garantías mínimas de protección⁶⁵, por sobre el cual deben ubicarse los montos de los beneficios que brindan las Cajas para Profesionales. Al respecto, el nivel mínimo de referencia que se encuentra enunciado en el artículo 26 del Estatuto de la Coordinadora de Cajas para Profesionales⁶⁶ es el de la prestación mínima que abona el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a sus beneficiarios.

Considerando lo estatuido por la Coordinadora respecto a garantizar el monto del haber mínimo SIPA, debe advertirse que el 76% de las Cajas que la integran reconocen un haber teórico mínimo que iguala o supera el monto fijado en el SIPA⁶⁷. Se trata entonces de 58 Cajas que superan dicho valor, en tanto que 18 Cajas presentan haberes mínimos inferiores (21%) y el resto no informaron el nivel mínimo de la prestación que la Caja brinda⁶⁸ (Gráfico 8).

Por su parte, el haber mínimo promedio informado por el conjunto de Cajas para Profesionales es de \$61.842 y el haber máximo promedio es de \$141.307. Se destaca que el haber mínimo observado más elevado de las Cajas asciende a \$250.000. En tanto, el haber máximo se ubica en el orden de los \$602.632 (valores a julio de 2022).

En el mismo período, en el SIPA el haber mínimo estaba fijado en \$37.525 (39% menor al haber mínimo promedio de las Cajas para Profesionales), el haber medio representaba \$57.940 y el máximo \$252.507. De esta forma, se observa que el haber máximo promedio del SIPA representa para ese período un 79% más que el haber máximo promedio de las Cajas para Profesionales^{69 y 70}.

64 Población general de profesionales en actividad, afiliados a las Cajas para Profesionales, dividida por el total de jubilados y pensionados de los sistemas previsionales que integran la Coordinadora.

65 Cabe reiterar la vigencia del Convenio 102 de OIT sobre la norma mínima de seguridad social, aprobado por la República Argentina a través de la Ley N°26.678 del 13 de abril de 2011 y ratificado en el año 2016 luego de que el Gobierno argentino suscribiera y entregara el instrumento correspondiente. Estas normas prescriben una tasa de reemplazo mínima de 40 % para las prestaciones de vejez e incapacidad mientras que la norma mínima es de 50 % en el caso de invalidez ocasionada por accidentes de trabajo o enfermedad profesional. Posteriormente, el Convenio sobre las Prestaciones de Incapacidad, Vejez y Sobrevivientes, 1967 (C128) y su Recomendación (R131) establecieron niveles más elevados de protección con relación a los estatuidos por el Convenio 102. En particular, se prescribe una tasa de sustitución o reemplazo de 45 % para la contingencia de vejez.

66 Art. 26 del Estatuto de la Coordinadora de Cajas para Profesionales: "Toda Caja Miembro deberá otorgar las prestaciones enunciadas en el artículo 2, último párrafo, debiendo ser el monto de la categoría mínima de la jubilación ordinaria plena, de acuerdo a los años de aporte y edad jubilatoria exigida en sus respectivas leyes de creación, igual o superior al mínimo del sistema jubilatorio nacional, respetando siempre la movilidad de los haberes."

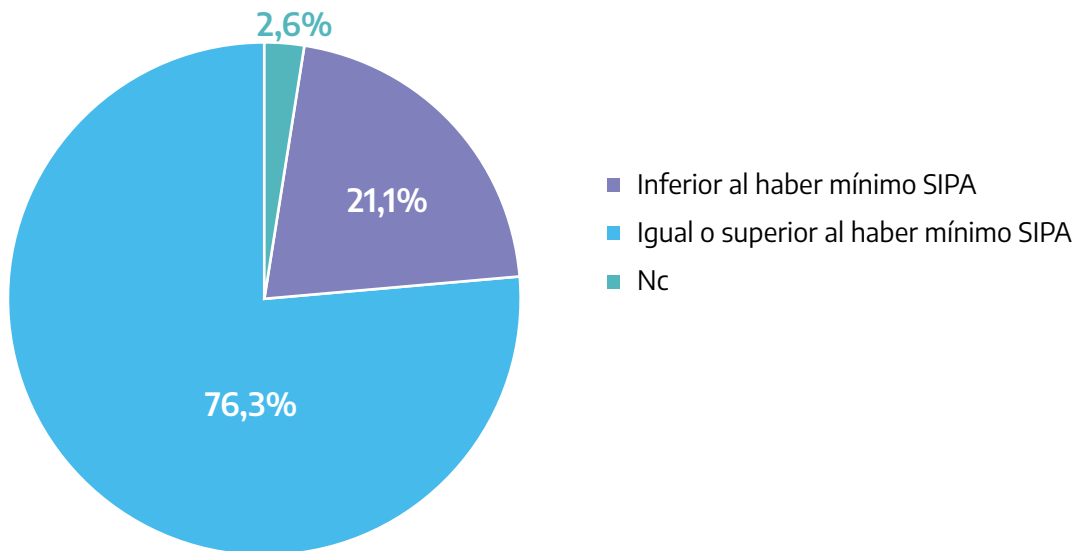
67 No obstante, el hecho de brindar prestaciones con montos iguales o superiores al haber mínimo del sistema jubilatorio nacional, no necesariamente implica niveles adecuados de suficiencia de los sistemas prestacionales, para los cuales debe tenerse en consideración otros parámetros de referencia como los ingresos en actividad o el costo de vida de los adultos mayores.

68 No se registran los datos de las 2 Cajas Forense de Santa Fe (1era. y 2da. Circunscripción), debido a que se trata de Cajas que prestan exclusivamente servicios de salud. Por otra parte, de las 13 Cajas que informan no superar el haber mínimo del SIPA, 11 de ellas son Cajas de capitalización que aún no abonan una jubilación ordinaria con requisitos plenos cumplidos, por lo que resulta más dificultoso establecer el monto preciso de la prestación.

69 La información se extrae de los indicadores monetarios de seguridad social de junio 2022. Véase https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mteysss-sss_indicadores_monetarios_202206.pdf

70 Cabe señalar que en la mayoría de los casos en los que las Cajas no emitieron respuesta sobre el nivel de los beneficios se trata de instituciones que adoptaron un sistema financiero de capitalización individual y que, por tanto, presentan dificultades para informar el monto del haber teórico para la jubilación ordinaria.

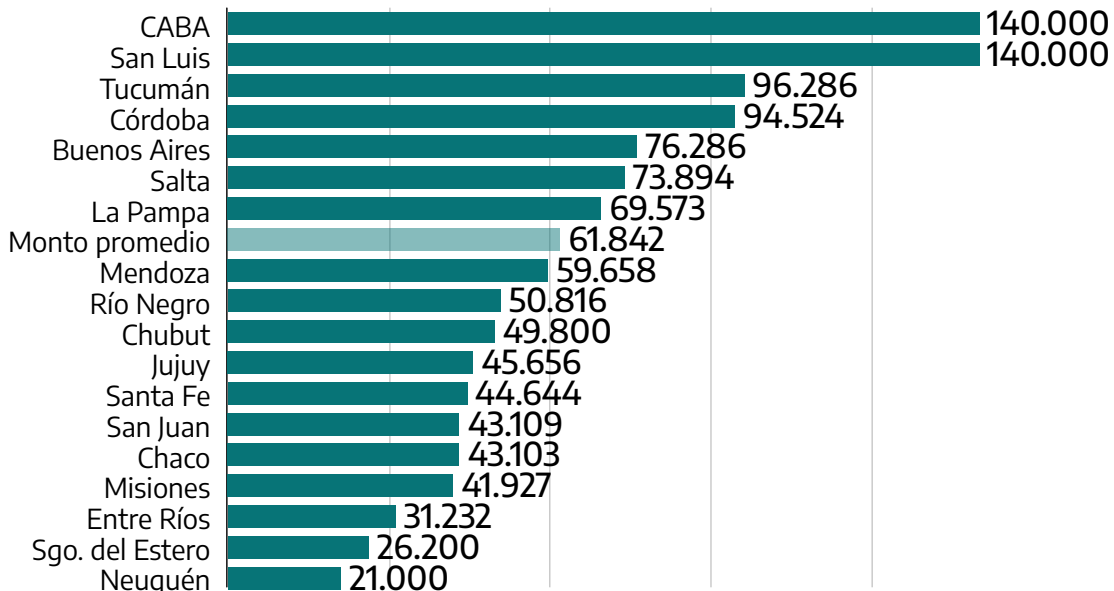
Gráfico 8. Monto del haber mínimo en comparación con el haber mínimo SIPA



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

En cuanto al análisis por provincia, aquellas que superan el promedio del haber mínimo de las Cajas para Profesionales a nivel nacional (\$61.841,51) son: San Luis, Buenos Aires, CABA, Córdoba, La Pampa, Salta y Tucumán (Gráfico 9). En el caso de San Luis y CABA el haber mínimo promedio es significativamente superior que en el resto de las provincias. Ello se explica por el hecho de que en ambas jurisdicciones existe una única Caja correspondiente a la profesión de escribanos.

Gráfico 9. Monto del haber mínimo promedio, según provincia (en pesos)

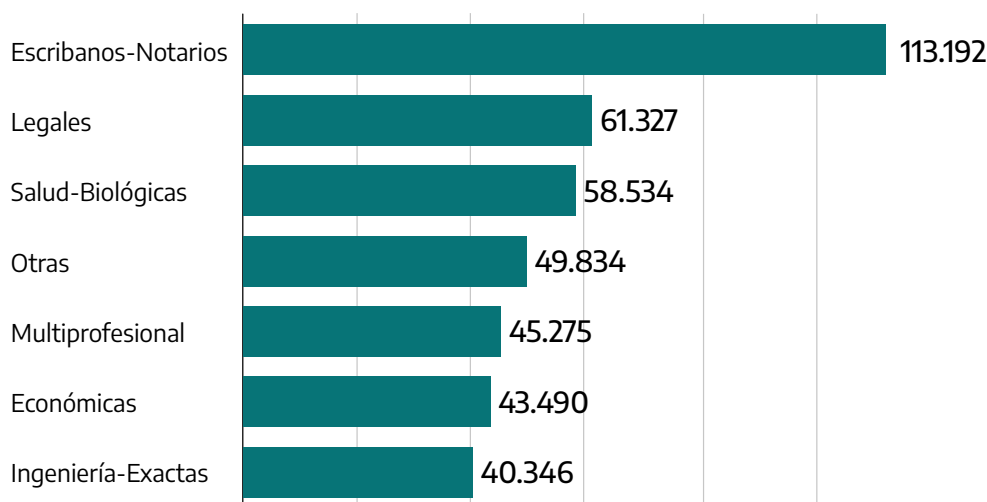


Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

En otras provincias con mayor número de Cajas, como Buenos Aires, existe una importante dispersión entre los haberes mínimos informados, siendo \$33.550 el más bajo y \$163.620 el haber mínimo más alto (4,9 veces más que el mínimo más bajo). Lo mismo ocurre en Córdoba, donde el haber mínimo más bajo alcanza \$51.000 y el más alto \$250.000 (valores a julio de 2022).

Si se realiza un análisis del nivel de las prestaciones por grupo de profesiones o ramas de afinidad profesional⁷¹, se destaca que las Cajas de Escribanos y las de Abogados superan el haber mínimo promedio a nivel nacional. Entre estas, las Cajas de Escribanos concentran los haberes mínimos más altos. De las 4 Cajas con haberes mínimos más altos a nivel nacional, 3 de ellas pertenecen a Escribanos (de Córdoba, San Luis y Buenos Aires) y la cuarta a Farmacéuticos (Gráfico 10).

Gráfico 10. Monto del haber mínimo promedio, según rama de afinidad profesional (en pesos)



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

Respecto de la prestación de jubilación extraordinaria por incapacidad, casi la mitad de las Cajas afirma que el monto de la prestación es idéntico al de la jubilación ordinaria, mientras que el 51% paga montos distintos⁷². En este último caso, el 92% abona una suma superior para la jubilación ordinaria, excepto 3 casos que informan mayores haberes para la jubilación extraordinaria por incapacidad.

El haber de la pensión derivada también presenta algunas particularidades. En promedio, las Cajas consultadas reconocen para esta prestación un haber que representa un 74% del monto de la jubilación ordinaria⁷³. De las 64 Cajas que contestaron esta consulta, existen 4 que reconocen para los pensionados el 100% del haber de la jubilación ordinaria. El resto, oscila entre el 70% y el 80%, y solo 2 Cajas reconocen que el monto del haber de la pensión resulta inferior al 70% del haber jubilatorio.

2.2. Tasa de reemplazo

En términos generales, el concepto relativo a tasa de “reemplazo” o de “sustitución” hace referencia a la relación entre el nivel de la prestación jubilatoria y el nivel de ingresos sobre las que se realizaron las aportaciones a lo largo de la historia laboral. La aproximación utilizada habitualmente para calcularlas, compara los ingresos previos a la jubilación con los montos de los haberes a percibir al momento del retiro.

71 Los grupos de profesiones o ramas de afinidad profesional se clasifican en: a) salud-biológicas; b) multiprofesionales; c) legales; d) ingeniería-exactas; e) escribanos-notarios; f) económicas. Para ello, se debe considerar que algunas profesiones solo tienen cobertura en conjunto con otras, en una misma Caja, o no tienen una masa crítica de afiliados que justifiquen su consideración individual, por lo cual el agrupamiento pretende guardar cierta homogeneidad.

72 En el caso del sistema nacional (SIPA), el cálculo del haber teórico difiere del de la jubilación por incapacidad.


73 En el sistema nacional (SIPA) el monto de la pensión derivada alcanza al 70% de la jubilación.

Como se mencionó anteriormente, en el caso de las Cajas para Profesionales no es posible determinar una tasa de sustitución real que relacione adecuadamente el nivel de ingresos en actividad con el que corresponde a la etapa jubilatoria. Ello es así por cuanto estas instituciones previsionales desconocen el nivel de ingresos de los profesionales en actividad, por lo que el monto de aportación y el correlativo beneficio previsional no guardan relación sobre los ingresos reales de los profesionales. Incluso en aquellos sistemas previsionales para profesionales que tienen previstos mecanismos de retención de aportes sobre los honorarios percibidos, podría existir una aproximación a la tasa de sustitución, pero no la certidumbre respecto de su resultado, puesto que existen niveles de informalidad en el ejercicio profesional así como también situaciones de subdeclaración de ingresos.

En los casos en los cuales no existe información fiable o contrastable sobre los niveles de ingresos reales de los profesionales en actividad, las Cajas establecen niveles de aportación a partir de las declaraciones juradas, o bien determinan pisos mínimos de protección que deben ser financiados con los aportes correspondientes al monto determinado. Al respecto, se consultó a informantes claves⁷⁴ de distintas Cajas para Profesionales, reflejando una amplia coincidencia en la necesidad de contar con información confiable sobre los niveles de ingreso de los profesionales en actividad para mejorar el financiamiento de los sistemas previsionales y, en consecuencia, producir una adecuación del nivel de las prestaciones jubilatorias.

Cabe considerar que las dificultades para establecer los ingresos por la actividad, y con ello la posibilidad de calcular un indicador de tasa de sustitución, es una problemática de todos los trabajadores independientes ya que los mismos presentan niveles de ingresos con mayor variabilidad. Estas dificultades expuestas para el caso de las Cajas para Profesionales se asimilan a lo que sucede con los trabajadores autónomos que aportan al sistema nacional donde la renta de referencia y el nivel de aporte no guardan una relación directamente proporcional al nivel real de ingresos. Similar situación sucede con los trabajadores independientes inscriptos al Monotributo. Allí se establecen categorías de aportación en función del nivel de facturación declarado. Sin embargo, cualquiera sea la categoría en la cual se encontrare adherido, solo tendrá derecho al haber mínimo previsional del SIPA, sin relación con el nivel de ingresos reales percibidos en la actividad.

74 Se trabajó con 10 informantes claves de 10 Cajas para Profesionales de diferentes profesiones de las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Entre Ríos y San Juan. Estos informantes integraban los órganos de dirección de las Cajas con una experiencia en el cargo mayor a 4 años.



CAPÍTULO 3
**FINANCIAMIENTO
Y SUSTENTABILIDAD**

En el presente capítulo se analizan una serie de parámetros relevantes para caracterizar el financiamiento de las Cajas. Éstas se financian mayoritariamente con el aporte personal de sus afiliados y, en ciertos casos, con la contribución de la comunidad vinculada.

1. Financiamiento

1.1. Esquemas de cotización

Las Cajas establecen diversas modalidades de cotización. En algunos casos, existe una relación estrecha entre el nivel de ingreso por honorarios profesionales y el monto de aportes exigidos. Normalmente, en este supuesto se establece además una cotización mínima que garantice el financiamiento de la prestación solidaria, y lo que exceda a ese monto mínimo, se destina al reconocimiento de un mejor haber por sobre el mínimo teórico. En otros, se exige un monto fijo, sin vinculación con el nivel de ingreso real o presunto, eventualmente en función de la edad y años de matriculación⁷⁵.

Tal como se mencionó en los apartados precedentes, en los regímenes de previsión y seguridad social para profesionales no resulta sencillo establecer una obligación de aportes que tenga relación proporcional directa con los ingresos reales del afiliado activo, puesto que incluso en aquellos casos en que la percepción de aportes se realiza a través de retenciones sobre los honorarios percibidos, existe un porcentaje de los ingresos que se abona por fuera de los canales ordinarios sujetos a fiscalización.

En relación al nivel de cotización mínima exigida por cada sistema, existe una gran disparidad, producto de las distintas prestaciones que abonan las diferentes Cajas.

El aporte mínimo anual promedio exigido por las Cajas relevado por la Coordinadora en el año 2022, asciende a \$112.374. Más allá de la modalidad de pago establecida (mensual, bimestral y/o anual), ello representa en promedio un esfuerzo contributivo mensual de \$9.364,50. En tanto, el aporte mínimo anual más elevado asciende a \$265.926 (\$22.169,50 mensuales).

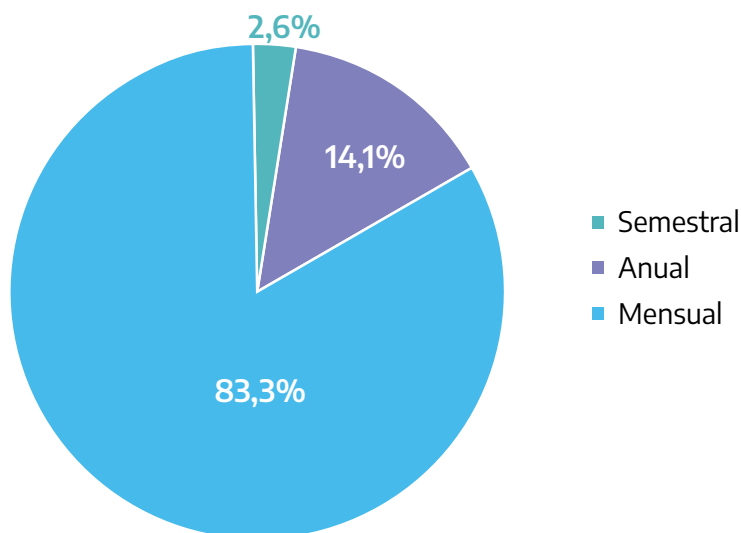
1.2. Modalidades de pago

La amplia mayoría de las entidades relevadas adopta una modalidad de pago mensual (83%), en tanto que el 14% establece obligaciones anuales y sólo un 3% adopta pagos semestrales (Gráfico 11).

La modalidad de pago mensual asegura a las Cajas un flujo de fondos constante que facilita el pago de las prestaciones y la inversión de los eventuales excedentes. En cambio, aquellos sistemas que determinan una obligación de pago anual, -aún cuando resulte posible realizar pagos a cuenta, adelantos o pagos de aportes derivados de los honorarios percibidos-, cuentan con un flujo de fondos inconstante con variaciones estacionales relacionadas con la fecha de vencimiento de la obligación anual, difícil de prever. También se advierte en estos casos una mayor exposición frente al riesgo de mora, al tratarse de obligaciones de un monto elevado que exige una mayor previsión por parte de los afiliados.

⁷⁵ Al respecto, se puede observar el caso de la CAPROIA (Caja de Profesionales de la Ingeniería, Arquitectura, Agrimensura, Agronomía, y otras profesiones de la Provincia de Misiones) que en el art. 39 de su Ley 3.833 establece que: "Los afiliados deben realizar obligatoriamente, en forma mensual, los aportes personales indicados en una tabla, cuyos valores, según las edades alcanzadas, fijará la Asamblea y será expresada en un porcentaje del beneficio objetivo vigente...".

Gráfico 11. Periodicidad establecida para el pago del aporte mínimo obligatorio



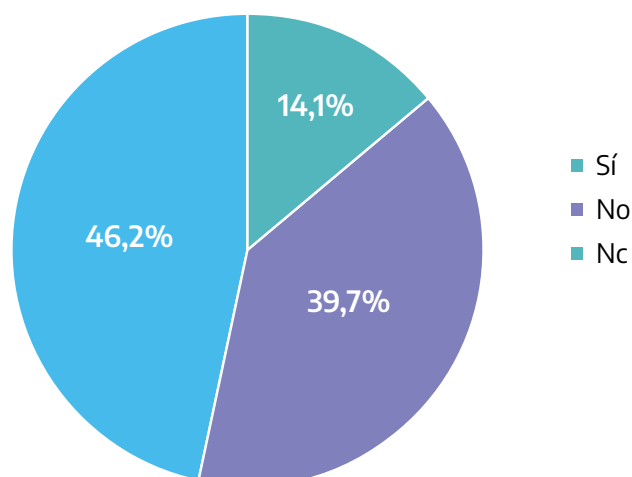
Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

1.3. Control y fiscalización

Una importante proporción de las Cajas manifiesta dificultades para acceder a la información de las agencias tributarias que les permita poder realizar el cruce de datos de tipo económico como herramienta para mejorar los niveles de recaudación y evitar la evasión de recursos de la seguridad social. La dificultad en el intercambio de información entre los organismos nacionales y los provinciales atenta contra la posibilidad de reducir los niveles de evasión y elusión en la aportación, como así también, en la captación indebida de beneficios otorgados por el Estado nacional (Gráfico 12).

En algunas profesiones, en cambio, resulta más sencilla la estimación de los ingresos ya que la percepción de los honorarios se realiza a través de entidades intermediarias (Ej. agremiaciones médicas), lo que permite convenir la retención y transferencia de aportes.

Gráfico 12. Control de la evasión a partir del cruce de datos con instituciones públicas o privadas



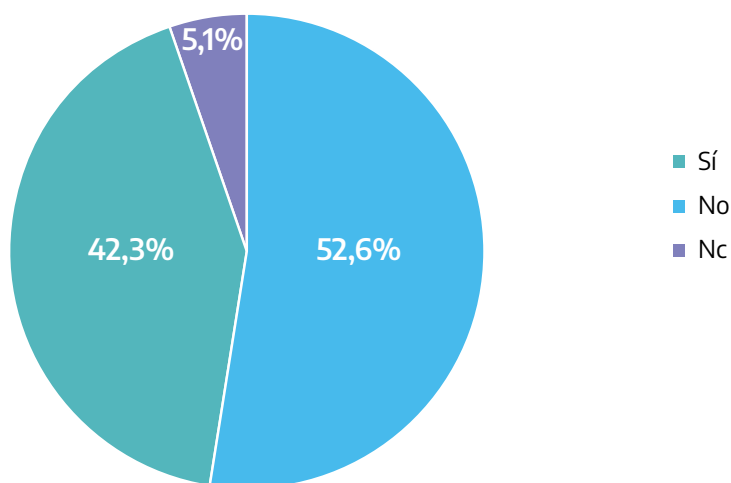
Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

1.4. Contribución de la comunidad vinculada

Otra fuente de recursos que las Cajas para Profesionales han incorporado es la contribución de la comunidad vinculada. Se trata de contribuciones coactivas con afectación específica, asignadas al financiamiento del régimen de previsión social. Al igual que el aporte a cargo del profesional afiliado, la contribución de la comunidad vinculada reviste carácter obligatorio, representa un recurso inembargable, se instituye a través de la ley orgánica de la Caja, satisfaciendo de este modo el recaudo de “reserva de ley”⁷⁶.

A diferencia de los aportes personales, el obligado al pago es aquel que se beneficia de manera directa o indirecta del servicio o labor profesional realizada. Este recurso contribuye al financiamiento del régimen previsional, aunque el grado de participación de esta contribución respecto de la masa recaudada dependerá del modo en que esté estructurada. De acuerdo al relevamiento efectuado en 2022, se destaca que 33 de las Cajas relevadas (42%) instituyeron la contribución de la comunidad vinculada en sus respectivas leyes (Gráfico 13). En comparación con el relevamiento anterior, el porcentaje de Cajas que informan un financiamiento parcial a través de esta contribución previsional se ha incrementado debido, en parte, a un mayor grado de participación en el relevamiento, pero también a reformas legislativas que lograron la incorporación de esta fuente de financiamiento⁷⁷.

Gráfico 13. Incorporación del financiamiento por contribución de la comunidad vinculada



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

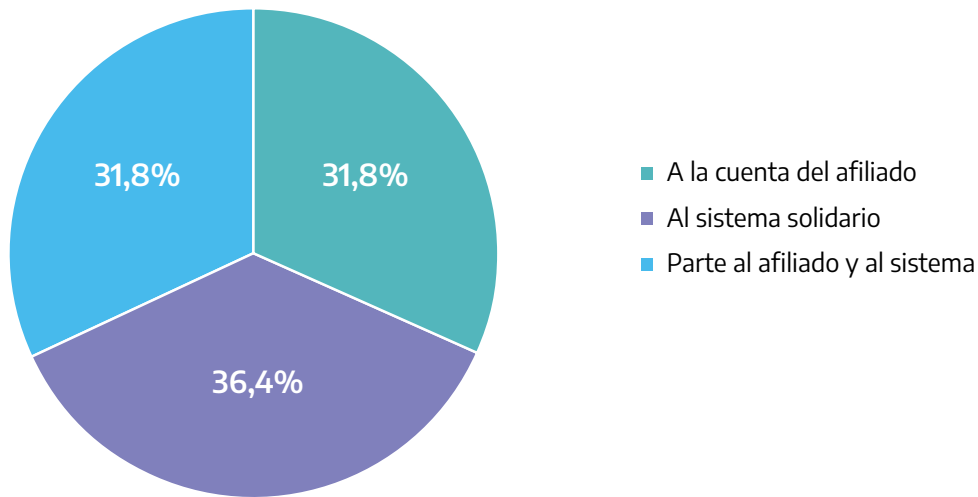
En cuanto al destino de los fondos recaudados en concepto de contribución de la comunidad vinculada, las legislaciones locales han adoptado diferentes criterios que se pueden clasificar del siguiente modo (Gráfico 14):

- La contribución ingresa en la cuenta corriente previsional del afiliado activo con destino al fondo solidario (36% de las Cajas que reciben recursos de la comunidad vinculada);
- Ingresa en la cuenta corriente previsional del afiliado activo, exclusivamente para la mejora del haber jubilatorio personal futuro (capitalización individual) (32%);
- Ingresa en la cuenta corriente previsional del afiliado activo, en parte para la mejora del haber jubilatorio personal futuro (capitalización individual) y en parte para el fondo solidario (32%).

⁷⁶ La reserva de ley o dominio legal es el conjunto de materias que de manera exclusiva la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador (arts. 4, 17 y 52 de la C.N.), excluyendo de su ámbito la intervención de otros poderes del Estado, especialmente el Ejecutivo. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos “Camaronera Patagónica SA S/Amparo c/ Ministerio de Economía de la Nación” (sentencia del 15/04/2014) lo califica como un valladar inmovible, y agrega: “La razón de ser de dicha limitación se funda en que la atribución de crear tributos es la más esencial a la naturaleza del régimen representativo y republicano de gobierno” y que “constituye una garantía substancial en este campo, en la medida en que su esencia viene dada por la representatividad de los contribuyentes”.

⁷⁷ Entre el relevamiento de 2018 y el de 2022 se identifican 4 Cajas adicionales con esta fuente de financiamiento. A modo de ejemplo, en el caso de La Caja de Médicos e Ingenieros de Tucumán, la Ley 9.141 modificó la Ley 7.025 en diciembre de 2018, incorporando la mencionada contribución.

Gráfico 14. Destino de la contribución de la comunidad vinculada



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

La principal consecuencia de la contribución de la comunidad vinculada como fuente de financiamiento de los regímenes previsionales es la posibilidad de brindar prestaciones más elevadas, así como también una menor exigencia de aportes personales a cargo del afiliado. No obstante, la incidencia o el impacto en la relación aporte-beneficio depende del modo en que la contribución de la comunidad vinculada esté estructurada en la propia ley, al volumen de recaudación y a los mecanismos de percepción establecidos que posibiliten su efectiva recaudación.

1.5. Gestión y administración financiera

La gestión eficiente de los recursos de una Caja resulta fundamental para garantizar la sustentabilidad del régimen de Previsión Social que se tiene a cargo. La mayoría de las Cajas con menor número de afiliados no cuenta con un sector interno especializado en el asesoramiento y gestión de activos financieros⁷⁸, en general, debido al impacto que dichos gastos administrativos pudiesen ocasionar en la estructura de costos. Muchas de ellas contratan los servicios de profesionales especializados para que asesoren al órgano decisor en lo relativo a la cartera de inversiones.

Algunas leyes tienen minuciosamente definido el tipo de activos que la Caja puede tener en cartera, estableciendo los porcentajes máximos para cada especie, mientras que otras se limitan a establecer el tipo de inversiones que el Directorio de la Caja se encuentra habilitado a realizar.⁷⁹

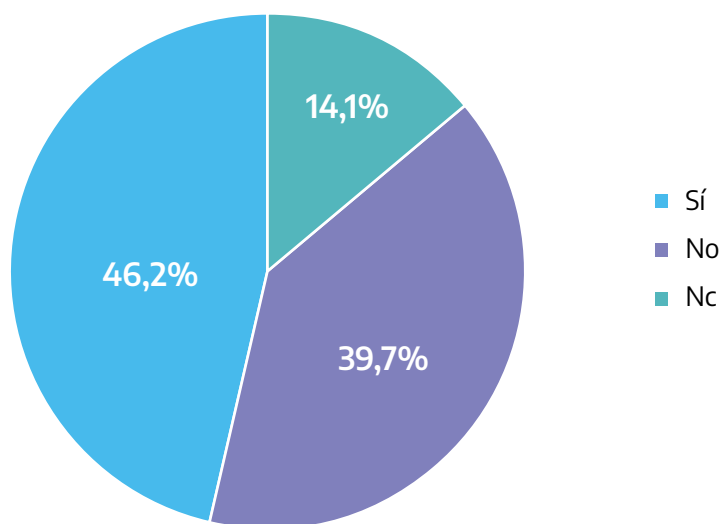
Además, las Cajas también aplican criterios de diversificación respecto de los operadores de mercado con los que realizan las inversiones, con el objetivo de reducir la comisión y maximizar la rentabilidad esperable en cada operación. A su vez, supervisan el comportamiento de los mercados financieros e intervienen a efectos de minimizar la asunción de riesgos y, eventualmente, implementar estrategias que brinden cobertura frente a las contingencias del mercado.

⁷⁸ Si bien esta consulta no formó parte del cuestionario al que fueron sometidas la totalidad de las Cajas adheridas a la Coordinadora, a partir de consultas posteriores con 39 informantes clave se pudo establecer que existen al menos 19 Cajas que cuentan con un asesoramiento interno especializado en materia de inversiones.

⁷⁹ En el caso de la Caja de Farmacéuticos de la Provincia de Buenos Aires (CAFAR) se definen los topes máximos para cada especie, entre las que se encuentran los siguientes: títulos públicos, obligaciones negociables, debentures, depósitos a plazo fijo, acciones, cuotapartes de fondos comunes de inversión, fideicomisos, entre otros. En cambio, la Caja para Profesionales en Ciencias Económicas de la Provincia de Córdoba tiene definido por el artículo 15 de la Ley 8.349 (modificado por Art. 7º Ley 10.050) las distintas opciones de inversión, sin que se fije un tope para cada especie. Esta norma contiene un último inciso que convierte en enunciativa la enumeración de las especies definidas por el legislador, puesto que el Directorio puede resolver realizar otras inversiones (distintas de las ya mencionadas por la ley), con aprobación de la asamblea extraordinaria de afiliados.

En términos generales, los regímenes previsionales para profesionales carecen de organismos específicos de control de las inversiones. En su lugar, algunas Cajas estructuran mecanismos de control asambleario, el cual supervisa la aplicación de fondos a través de la aprobación de los estados contables y, en otras, existe un control previo ante la autoridad de aplicación provincial. Asimismo, normalmente existen órganos internos a quienes se les encomienda la gestión de las inversiones (Comité de Inversiones), que rinden cuentas y son controlados periódicamente (de manera semanal o mensual) por el Directorio⁸⁰ (Gráfico 15).

Gráfico 15. Existencia de organismos de control de las inversiones



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

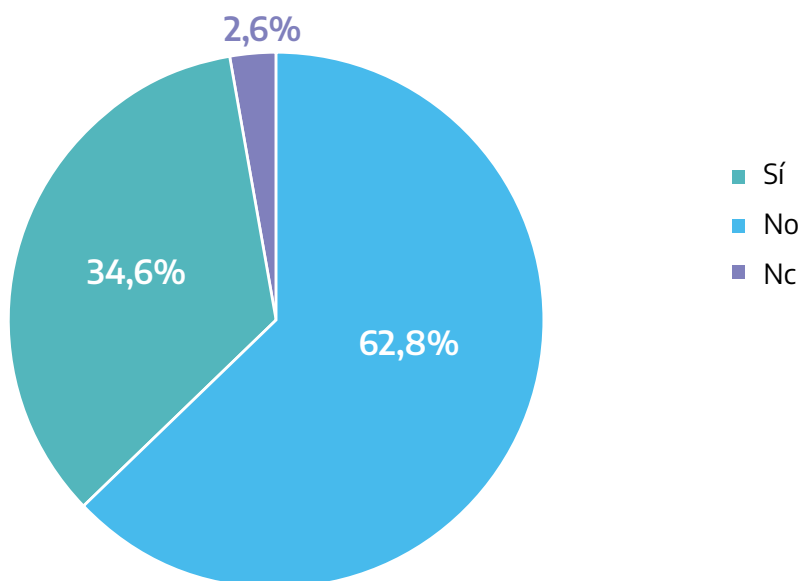
1.6. Fuentes de financiamiento de las prestaciones no previsionales

La mayoría de las Cajas que brindan otras prestaciones no previsionales (63%), las financian con los aportes previsionales que cotizan los afiliados. Sus montos varían en función de la disponibilidad de recursos y el equilibrio actuarial, otorgando prioridad a la cobertura de prestaciones previsionales, en particular de jubilaciones y pensiones. En cambio, el 35% tiene separación completa de fondos, estableciendo un aporte diferencial a cargo de los afiliados para el financiamiento de esas prestaciones (Gráfico 16).

En cuanto al financiamiento de las prestaciones de salud, el 69% de quienes brindan dichas prestaciones exigen aportes adicionales a los cotizados al régimen previsional. Las Cajas que no requieren contribuciones adicionales contemplan las prestaciones de salud como parte del esquema de subsidios que han estructurado.

⁸⁰ En el caso de la Caja para Profesionales en Ciencias Económicas de San Juan, se atribuye a la Sindicatura la función de control la cual realiza un informe trimestral de la evolución de las inversiones, además del informe anual que se presenta en la asamblea. En el caso de la Caja para Profesionales del Arte de Curar de Santa Fe, existe una Comisión Fiscalizadora y una auditoría contable externa que controlan simultáneamente, y en forma periódica la evolución de las inversiones. En la Caja para Profesionales del Arte de Curar de Mendoza, el control y seguimiento, al igual que la toma de decisiones respecto a la cartera de inversiones, está a cargo de una Comisión de Inversiones, integrada en forma permanente por el Directorio Titular, el Asesor letrado, el Asesor Económico-financiero y la Sindicatura titular. También resulta interesante el caso de la Caja de Previsión de la Ingeniería, Arquitectura, Agrimensura, Agronomía y Profesionales de la Construcción de la Provincia de Córdoba, que cuenta con un órgano de control de gestión, que está conformado por un representante designado por cada Colegio Profesional que integra la Caja, más un afiliado pasivo designado por el centro de jubilados de la institución. Este órgano de control de gestión cuenta con un asesor contable que realiza auditorías semanales.

Gráfico 16. Financiamiento adicional en concepto de prestaciones no previsionales



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

2. Aspectos de la sustentabilidad

En el análisis de la capacidad de financiamiento de las Cajas para Profesionales se advierten ciertos problemas relacionados a la sustentabilidad de las mismas. Entre ellos, se destacan los siguientes: a) mora en el cumplimiento de las obligaciones previsionales; b) mecanismos de recaudación de cotizaciones; c) mecanismos de recuperación de deuda y d) tratamiento de los nóveles profesionales.

Mora en el cumplimiento de las obligaciones previsionales

Se trata de un fenómeno preocupante para las instituciones por un doble motivo. Por un lado, afecta seriamente el financiamiento de las prestaciones y, por el otro, puede dejar sin cobertura a aquellos que no hayan realizado en tiempo y forma los aportes previsionales.

Más allá del fenómeno de la evasión de las cotizaciones, también existen atrasos o incumplimientos derivados de la situación económico-financiera del país y/o de las dificultades económicas de los afiliados. Cabe tener presente que tanto la generación de trabajo profesional independiente como la correspondiente percepción de honorarios, resultan sensibles a los ciclos económicos que pueda atravesar el país.

El promedio del nivel de cumplimiento de las obligaciones previsionales se ubica en torno al 67%. En tanto, la mitad de las Cajas exhiben un nivel de cumplimiento que se ubica entre el 50% y el 70%, mientras que solo el 21% está por sobre el 90% del ingreso del pago en tiempo y forma⁸¹. La experiencia de las distintas instituciones da cuenta que resultan sumamente útiles los mecanismos de recaudación indirectos, es decir, aquellos que implican la retención de las cotizaciones en forma previa o concomitante a la percepción de los honorarios por parte del profesional.

⁸¹ Los valores relevados corresponden a las obligaciones del año 2021, según datos obtenidos en julio de 2022. Cabe tener presente que, si se consideraran fechas más cercanas al vencimiento de las obligaciones, la mora sería mayor.

Mecanismos de recaudación de cotizaciones

La amplia mayoría de las Cajas (96%) estableció el pago directo de los afiliados⁸². Por otra parte, el 32% tienen instrumentos de cobro indirecto. El análisis de estos datos indica que la mayor parte de las Cajas que tienen mecanismos de cobro indirecto también perciben aportes directamente del profesional, es decir, que coexisten ambas modalidades.

La modalidad de pago indirecto se observa principalmente en las Cajas de abogados⁸³, en las de médicos⁸⁴, en las de profesionales de ciencias económicas⁸⁵, aunque también existen mecanismos similares en otras profesiones para la percepción indirecta de cotizaciones. En estos casos, el nivel y eficacia de la recaudación de recursos previsionales dependerá del volumen económico que presente ese tipo de modalidad de pago.

Además, la oportunidad y periodicidad prevista por la norma para la determinación de los aportes exigibles puede impactar sobre la sustentabilidad de los sistemas previsionales, principalmente en contextos de alta inflación. En algunas Cajas la fijación del monto de aportes a ingresar se realiza anualmente, por lo que podrían quedar más expuestas si las previsiones macroeconómicas no se cumplen tal como fueron pronosticadas.

Mecanismos de recuperación de deudas

Las Cajas implementan distintos tipos de procedimientos para recuperar deuda por cotizaciones no ingresadas entre los que se destacan: envío de notas informativas sobre el estado de deuda (97%), envío de carta documento requiriendo la regularización (52%), realización de comunicaciones telefónicas a través de recursos internos o externos (84%) y reclamos judiciales como mecanismos de última instancia (79%)⁸⁶.

A su vez, la mora resulta perjudicial para los sistemas previsionales debido a la erosión que produce la inflación y la imposibilidad de reparar el perjuicio con la tasa de interés a régimen simple. Resulta claro que los recursos previsionales no ingresados impactan en la sustentabilidad del sistema desde el punto de vista actuarial, por lo cual, sería conveniente que el recupero de deuda se realice a valores actualizados.

Tratamiento otorgado a los noveles profesionales⁸⁷

En los últimos años aumentó la atención de las Cajas en torno a las problemáticas asociadas a los noveles profesionales. Estas se relacionan principalmente con las dificultades que reviste la inserción profesional, y con la concientización sobre la importancia de encontrarse protegido por un sistema previsional.

De la población total de afiliados activos, el 17% corresponde a profesionales menores de 35 años, es decir, unos 98.618 jóvenes. Este segmento de la población afiliada a las Cajas para Profesionales tiene que realizar una serie de erogaciones en forma previa al inicio del ejercicio profesional entre las que se pueden destacar: la matriculación al Colegio o Consejo Profesional respectivo; afiliación a la Caja; requerimiento del alta en

82 La opción de pago directo a pesar de tratarse de un procedimiento más sencillo, parece redundar en una mayor cantidad de casos de mora. Ello se debe, tal vez, a que luego de percibir el honorario bruto el profesional debe hacer frente al pago de aportes, entre otras tantas obligaciones y necesidades de consumo inmediato que puedan ser o parecer prioritarias.

83 Este sucede cuando se perciben honorarios a través de giros judiciales donde el banco retiene aportes y los transfiere a la Caja.

84 Es frecuente que los médicos perciban honorarios abonados por las obras sociales y empresas de medicina prepaga a través de las agremiaciones médicas y se retengan aportes

85 En el caso de estos profesionales muchas veces certifican firmas a través del Consejo de Ciencias Económicas y se paga un aporte que es transferido a la Caja.

86 En relación al reclamo judicial de deuda, 20 Cajas no cuentan con la vía de apremio o ejecución fiscal. Por lo tanto, en vez de utilizar un mecanismo expeditivo de ejecución, deben concurrir ante los tribunales a través de un proceso de conocimiento clásico, con amplio debate y prueba sobre hechos y derecho, lo que dificulta el recupero de deuda en un plazo razonable. A su vez, estas Cajas registran mayores niveles de incumplimiento.

87 Se definen los "noveles profesionales" como aquellos que recién se inician en la profesión -con hasta 5/7 años de ejercicio-, pero en una edad superior a los 35 años.

impuestos provinciales y nacionales; eventualmente, la instalación del estudio/consultorio, entre otras necesidades, obligaciones y cargas que exigen un esfuerzo económico significativo, previo a la obtención de honorarios profesionales.

Las particularidades del inicio de la profesión se ven reflejados en los niveles de mora sobre las obligaciones previsionales. Así, mientras que en promedio el 67% de los afiliados totales se encuentran al día con sus aportes, en el caso de los jóvenes profesionales, se reduce a menos de la mitad. La mora es una problemática que se ha acentuado especialmente en torno a los jóvenes profesionales. Esto queda de manifiesto en los resultados del relevamiento del año 2022 donde, en comparación con el año 2018, el nivel de cumplimiento se redujo un 10% respecto de los activos en general y, en el caso de los profesionales de hasta 35 años, la tasa se redujo en un 29%.

En relación con esta realidad que se evidencia en todas las profesiones, las Cajas han diseñado una serie de estrategias y políticas especialmente pensadas para los jóvenes. De esta forma, se advierte que el 81% de las Cajas prevé un régimen de aportación diferenciado en función de la edad. Este tratamiento diferenciado puede implicar una exención total o parcial de la obligación de aportes, computando o no las anualidades a los fines previsionales.

Si bien la exención total podría ser interpretada como un mecanismo de solidaridad hacia los noveles, expone a la institución previsional a un riesgo -reducido- de ocurrencia de las contingencias de incapacidad o fallecimiento, sin que el potencial beneficiario haya realizado cotización alguna al sistema. En definitiva, se trataría de una cobertura sin el mínimo financiamiento. En 21 Cajas la exención total o parcial de aportes, que se aplica a los jóvenes profesionales, no permite el cómputo de esas anualidades a los fines previsionales. Por el contrario, 23 Cajas computan esas anualidades al 100%, a pesar de la exención de pago total o parcial.

Además de un tratamiento especial de aportación, en general las Cajas para Profesionales cuentan con líneas de préstamos especialmente orientadas a una mejor inserción profesional, permitiendo adquirir lo necesario para la instalación del consultorio/estudio, así como también la compra de libros, instrumental y demás artículos de primera necesidad para el ejercicio de la profesión. Estos préstamos suelen contar con tasas de interés preferenciales o subsidiadas.

De igual modo, en la actualidad 15 Cajas tienen comisiones internas de jóvenes profesionales (en 2018 eran 12), que abordan su problemática e inciden en el diseño de políticas adecuadas a la realidad del ejercicio profesional que atraviesan. Uno de los desafíos que se plantean desde distintas Cajas es el desarrollo de actividades de formación destinadas a jóvenes con el objeto de fomentar su interés en los aspectos previsionales y de la Seguridad Social. Desde la Coordinadora se realizan anualmente distintas jornadas de educación previsional destinadas especialmente a los jóvenes profesionales.



CAPÍTULO 4
PRINCIPALES DESAFÍOS

En este capítulo se analizan algunos de los desafíos que enfrentan los organismos o instituciones que administran regímenes de la seguridad social. En particular, se hará referencia a las principales dificultades internas y externas a las que han de hacer frente. En segundo lugar, se presenta el impacto de la pandemia en los regímenes para profesionales y las respuestas adoptadas tanto desde estos últimos como por parte del Estado nacional. Por último, se exponen las conclusiones de los talleres por rama de afinidad profesional en el que participaron representantes de las Cajas para Profesionales coordinados por la Secretaría de Seguridad Social en los cuales se indagó acerca del impacto de las nuevas tecnologías en el desarrollo de las profesiones y, en particular, sobre las adecuaciones que ello implica en la administración de sus regímenes. Por otra parte, se evalúan las consideraciones sobre la implementación del Registro de Entidades Previsionales a efectos de avanzar en la conformación de un sistema de seguridad social coordinado.

1. Desafíos que deben enfrentar los regímenes de la seguridad social

Los regímenes de la seguridad social deben garantizar, en la medida de lo posible, un acceso efectivo a una protección de la seguridad social sostenible durante todo el ciclo de vida y, a su vez, resulta necesario que esto se logre mediante una administración moderna y centrada en el afiliado aportante y en el beneficiario.

En términos generales, se evidencian algunos factores que se convierten en desafíos para los regímenes de seguridad social entre los que se destacan: el envejecimiento poblacional, las constantes modificaciones en el mercado de trabajo, la irrupción de las nuevas tecnologías sumado a los riesgos externos derivados de factores medioambientales, sociales, sanitarios, políticos y económicos. Estos factores conducen a que los regímenes de seguridad social requieran de una revisión permanente en el diseño y en la administración, a efectos de garantizar el acceso efectivo de toda la ciudadanía a una cobertura adecuada.

Uno de los principales desafíos, común de todos los regímenes de seguridad social es el envejecimiento poblacional, dada la progresiva disminución de la tasa de fecundidad y un creciente aumento de la esperanza de vida. Esta circunstancia, además de generar un incremento en el costo de las prestaciones, impone la necesidad del rediseño de las fuentes de financiamiento de los regímenes, demandando una atención particular con relación al refuerzo de políticas vinculadas al envejecimiento activo y a la ampliación de la cobertura de las prestaciones de salud de los adultos mayores.

Otro de los principales desafíos se vincula con las transformaciones en el mundo del trabajo, fundamentalmente si consideramos que la mayoría de los regímenes de seguridad social han sido concebidos para trayectorias laborales lineales y estructuras familiares tradicionales (AISS, 2019). Estas transformaciones se manifiestan en la disminución o desaparición de ciertas profesiones y en la creación de otras nuevas como, por ejemplo, las referidas a la economía digital. Por su parte, la deslocalización de los trabajadores en el ámbito nacional e internacional implica la dificultad de vincular la actividad con un régimen de seguridad social, provocando el debilitamiento de la cobertura para las personas y, a su vez, una disminución de los niveles de cotización que afectan el financiamiento de los regímenes.

En relación a la cobertura de seguridad social que brindan específicamente las Cajas para Profesionales, surge la necesidad de ampliar la perspectiva de género dentro de los diseños previsionales. En este aspecto, se destaca la creciente demanda de prestaciones relacionadas con la interrupción de la actividad laboral derivada de las tareas de reproducción y de cuidados, como así también la cobertura de salud para la atención de los trabajadores independientes y la de su grupo familiar. Esta cuestión se torna relevante en las Cajas para Profesionales que evidencian un sostenido aumento de afiliadas a sus regímenes. Por su parte, también

se destacan las dificultades que presenta la inserción formal de los jóvenes al mundo del trabajo, tal como se señaló en los apartados precedentes. Los noveles profesionales, en ciertas profesiones, requieren de un importante esfuerzo económico para iniciar su actividad y, para ello, diversas Cajas para Profesionales establecen beneficios y ayudas promoviendo a su vez su registración en la seguridad social.

Por último, la pandemia ha puesto de manifiesto que, además, los regímenes de seguridad social deben contar con un grado de flexibilidad y resiliencia que les permita adaptarse a acontecimientos extremos. La asunción de los mismos exige la implementación de políticas innovadoras que, de manera preferente, contemplen una mayor coordinación interinstitucional que permita un abordaje conjunto.

1.1. El impacto de la pandemia

Más allá de las variables habituales que pueden condicionar o afectar los regímenes previsionales para profesionales, la pandemia por COVID-19 que se originó en el mes de marzo de 2020 fue un hecho extraordinario y de gran magnitud que tuvo un fuerte impacto en la gestión de las Cajas para Profesionales.

Las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) dispuestas por el Estado nacional restringieron la actividad económica en general y el ejercicio profesional en particular, por lo que el devengamiento de honorarios se redujo a un punto cercano a cero. Correlativamente, los ingresos por aportes y contribuciones previsionales se contrajeron, al mismo tiempo que crecían las necesidades de asistencia de los afiliados.

La totalidad de las Cajas informaron que en dicho contexto se adoptaron medidas extraordinarias para hacer frente a los efectos de la pandemia (Cuadro 4).

Cuadro 4: Medidas extraordinarias adoptadas en el contexto de la pandemia por COVID-19

Tipo de medida	Cantidad de casos
Desistimiento de la anualidad/período a los fines previsionales	11
Reducción del monto de las obligaciones previsionales	13
Subsidios extraordinarios	15
Líneas de préstamos especiales con tasas subsidiadas	43
Reducción de intereses moratorios	46
Suspensión de intereses por mora	56
Otras medidas	40

Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2022.

Más de la mitad de las Cajas coincidieron en dos tipos de medidas: el primero relativo al establecimiento de líneas de préstamos especiales con tasas subsidiadas, con caracteres propios de un tipo de subsidio, y no propiamente de una inversión; y el segundo, relacionado con la reducción de intereses por mora de las obligaciones pendientes de pago o la suspensión del curso de los mismos, entendiéndose que la situación extraordinaria hacía sumamente dificultoso el cumplimiento de las obligaciones previsionales.

Asimismo, se registran 40 casos de Cajas que adoptaron otras medidas extraordinarias, entre las que se destacan las siguientes: prórrogas de vencimientos, implementación de planes de pago en 12 cuotas sin interés, establecimiento de nuevos medios de pago electrónico, bonos extraordinarios a beneficiarios, compensación de deuda previsional con excedente de aportes de anualidades anteriores, suspensión de juicios de apremio, suspensión de la exigencia de acreditación de supervivencia, establecimiento de nuevo subsidio por enfermedad "COVID", campañas de vacunación, entre otros.

Evidentemente, las medidas más complejas desde el punto de vista de la sustentabilidad son aquellas relacionadas con la reducción del capital a integrar en concepto de aportes -en vez de una actualización por efecto de la inflación- y el desistimiento de la anualidad a los fines del cómputo previsional. Ambas medidas importan una reducción sustancial del flujo de fondos, aunque la segunda -a diferencia de la primera- no genera un compromiso actuarial respecto de la anualidad no abonada.

Este contexto de necesidad de adoptar medidas extraordinarias se conjuga con el incremento de los niveles de morosidad, por lo que se evidencia una doble afectación del flujo de fondos proyectado. Así, el 80% de las Cajas reporta un incremento de las tasas de incumplimiento de las obligaciones previsionales en 2020 respecto de 2019. La situación se agrava cuando se analiza la mora de la anualidad 2021, donde un 81% de las Cajas informa mayor mora en comparación con los datos de 2020.

En tanto, mientras que el 61% de las Cajas dispuso incrementos de haberes durante la vigencia del ASPO, sólo el 42% determinó una suba de la obligación aportativa, aunque en niveles inferiores al índice de inflación del periodo.

Dadas las características del financiamiento de estos regímenes previsionales, la crisis sanitaria, sumada a la marcada merma de ingresos profesionales de los afiliados activos y a la vulnerabilidad propia de los beneficiarios, generó una ecuación de evidente tensión presupuestaria, y ello derivó en la necesidad de recurrir al uso de las reservas para el 36% de las Cajas. Analizando los casos en particular, se trata esencialmente de Cajas maduras con mayor proporción de beneficiarios respecto del número de activos, cuyos ingresos corrientes no alcanzaron para hacer frente a las prestaciones esenciales comprometidas. En cambio, aquellas Cajas más noveles que cuentan con un número reducido de beneficiarios no se vieron obligadas a hacer uso de las reservas y el impacto de la crisis podría corregirse en el mediano plazo.

Cabe mencionar que durante la emergencia sanitaria el Estado nacional puso en marcha una serie de medidas de contención social y económica con el objetivo de mitigar los efectos de la merma de ingresos tanto de las empresas como respecto de la población más vulnerable, entre los que se encuentran los trabajadores independientes con menores niveles de facturación. Las principales medidas orientadas en este sentido fueron:

- a. El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)⁸⁸ que consistió en una prestación económica de \$10.000 que se entregó, entre otros, a trabajadores informales y a monotributistas de las categorías más bajas que no tuvieran otros ingresos por trabajo en relación de dependencia, ni estuvieren gozando de prestaciones previsionales, contributivas o no contributivas, ni prestaciones por desempleo o bien que no fueran beneficiarios de programas sociales nacionales, provinciales ni municipales;
- b. El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) el cual contaba con una línea a la que podían acceder los trabajadores independientes afiliados a todos los regímenes de la seguridad social. Los "Créditos a Tasa Cero"⁸⁹ consistían en un préstamo de hasta \$150.000 para monotributistas y autónomos. El monto del préstamo era el equivalente al triple de la facturación mensual de la categoría que revistiera el solicitante, con un tope máximo de \$150.000, amortizable en 12 cuotas, con un plazo de gracia inicial de 6 meses, siempre que no fuera beneficiario del IFE, no recibiera ingresos por un trabajo en relación de dependencia, no fuera jubilado, ni prestara servicios al sector público nacional, provincial o municipal.

88 Decreto de Necesidad y Urgencia N°310/2020 y sus modificatorios.

89 Decreto de Necesidad y Urgencia N°322/2020 y sus modificatorios.

Del relevamiento efectuado surge que el 45% del total de las Cajas no tuvo conocimiento sobre el eventual acceso al IFE por parte de sus afiliados, en parte, debido a que no efectuó relevamientos propios ni tampoco recibió consultas o manifestaciones al respecto. En tanto, el 35% refirió que uno o más de sus afiliados pudieron acceder al mismo.

En cuanto al acceso a la línea de préstamos a “Créditos a Tasa Cero”, el 31% de las Cajas consultadas informa que uno o más de sus afiliados pudieron solicitar el préstamo subsidiado, mientras que el 49% no contaba con información al respecto.

Por su parte, la vigencia del ASPO generó la necesidad urgente de adaptar los procesos y procedimientos administrativos en punto a modificar los canales de atención de las Cajas y el modo de acceder a las prestaciones por parte de los afiliados. El 92% de las Cajas consultadas refieren que pudo adaptarse al contexto de aislamiento y trabajo remoto, y tramitar de manera completamente online los expedientes previsionales y las solicitudes de otras prestaciones de la seguridad social, ya sea utilizando los canales de atención en curso, con nuevas funcionalidades, e incluso incorporando nuevos canales.

No obstante, el denominado ASPO generó otros inconvenientes adicionales que debieron ser sorteados, tales como los procesos eleccionarios, las vigencias de los mandatos de los integrantes de los órganos de gobierno y la realización de asambleas. Así, el 79% de las Cajas tenía previsto realizar asambleas y/o elecciones en el año 2020 y debió suspenderlas, por lo que los mandatos se vieron prorrogados. En cambio, el panorama en 2021 fue diferente, puesto que los Estados provinciales fueron dictando diferentes normas que, más allá de las prórrogas de mandatos, habilitaron la realización de asambleas o elecciones virtuales o remotas (el 39% hizo uso de esta modalidad para elecciones y/o asambleas), y en varias provincias se habilitaron paulatinamente también en forma presencial, con aplicación de protocolos estrictos, lo que fue aplicado en el 67% de las Cajas consultadas.

Ahora bien, los inconvenientes a los que nos referimos no son solo respecto de la modalidad de implementación del acto asambleario o eleccionario, sino que la mayor complicación del año 2020 estuvo relacionada con las decisiones de fondo que en muchas Cajas debían adoptarse por asamblea, conforme lo exige la propia ley. Tal es el caso de aquellos regímenes previsionales cuyas leyes determinan que la decisión sobre el monto del aporte y del beneficio es un resorte exclusivo de la asamblea. En estos casos, los Directorios debieron adoptar las decisiones que no admitían dilación-incremento de haberes- en un marco de excepción, sin que dichas decisiones hayan sido judicializadas o controvertidas.

1.2. El futuro de las profesiones

En el marco de las políticas de intercambio entre el Estado nacional y las entidades previsionales para profesionales, se realizó el “81º Plenario de la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina”⁹⁰. En esta oportunidad, la Secretaría de Seguridad Social coordinó cinco talleres, uno con cada rama de afinidad profesional (legales-abogados; notarios-escribanos; ciencias económicas; ingenierías y ciencias exactas; y la que agrupa a los profesionales de la salud o las ciencias biológicas), que tuvieron por finalidad, indagar acerca de la percepción de los representantes de entidades previsionales sobre el futuro de las referidas ramas de profesiones que la Coordinadora nuclea y su impacto en los regímenes previsionales. A su vez, constituyó un espacio de acercamiento, reflexión y promoción del Registro de Entidades Previsionales, el cual tiene por finalidad avanzar en la conformación de un sistema previsional coordinado.

⁹⁰ El 81º Plenario de la Coordinadora se realizó en la Ciudad de Termas de Río Hondo, provincia de Santiago del Estero los días 16, 17 y 18 de mayo de 2023.

Del análisis de los talleres se destaca que la mayor parte de las Cajas considera que la implementación de las nuevas tecnologías significó una mejora en el ejercicio de la profesión aún cuando su adecuación por parte de los profesionales de mayor edad resultó en muchos casos insuficiente, provocando la anticipación de la solicitud de la prestación de jubilación. Por otra parte, se puso de manifiesto el aumento de la carga administrativa que las nuevas tecnologías requieren. A su vez, advierten que la simplificación de los mecanismos de inscripción relacionados a la introducción de nuevas tecnologías ha derivado en un aumento de las afiliaciones como así también de las solicitudes de beneficios previsionales.

En particular, los profesionales de la salud o las ciencias biológicas pusieron de manifiesto las limitaciones de las nuevas tecnologías para el desarrollo de su tarea profesional debido a la necesidad de la presencialidad para efectuar su tarea de manera integral. Los profesionales abogados, por su parte, subrayaron que las nuevas tecnologías produjeron la despersonalización de los procesos, lo cual provocó una modificación sustancial en la práctica habitual de la profesión. De manera contraria, la actividad de las profesiones de ingenierías y ciencias exactas y los de ciencias económicas destacan que la introducción de las nuevas tecnologías ha facilitado el desarrollo de sus profesiones al implementarse desde el sector público y privado una serie de mecanismos que posibilitan el acceso a la información y a las herramientas tecnológicas para poder efectuar su labor.

Excepto los profesionales notariales, el resto de las ramas de actividad manifestó que la introducción de nuevas tecnologías genera el riesgo que las tareas profesionales se realicen desde otras jurisdicciones, lo cual implica la readecuación de controles para asegurar que la actividad profesional quede sujeta al pago de las aportaciones a la Caja Previsional correspondiente. A su vez, en especial en las Cajas para Profesionales de la ingeniería o las ciencias exactas, de ciencias económicas, abogados y de la salud o las ciencias biológicas refieren con preocupación sobre la proliferación de prácticas de elusión y evasión que resultan de difícil abordaje.

Entre las problemáticas referidas al financiamiento de las Cajas, con excepción de los profesionales notarios, las diversas ramas de actividad plantean la necesidad de profundizar el estudio sobre posibles fuentes de financiamiento no previstas en sus normas de organización o funcionamiento para sostener el nivel de las prestaciones. También de manera generalizada se advierte la necesidad de capacitación y sensibilización sobre la importancia de la aportación previsional, en especial de los jóvenes profesionales.

En lo relativo a la necesidad de inscripción al Registro de Entidades Previsionales, pese a que varias entidades de estas profesiones se encuentran inscriptas al mismo, de forma genérica las Cajas de Profesionales de la salud o las ciencias biológicas y los profesionales de ciencias económicas consideran que, al no haber un beneficio concreto brindado por el Estado nacional para inscribir sus Cajas al referido Registro, no perciben la necesidad de inscripción al mismo. Las Cajas para Profesionales de la ingeniería o las ciencias exactas, por su parte, consideran necesario fortalecer la difusión y sensibilización sobre la importancia de la inscripción al Registro. Por su parte, las Cajas de abogados y de notarios consideran que el Registro puede resultar una herramienta valiosa para transparentar la administración de los organismos previsionales y avanzar en un sistema de previsión social coordinado y articulado que facilite, entre otras cuestiones, la simplificación de los trámites previsionales cuando se trate de beneficios prestados en diferentes jurisdicciones, implementando mecanismos de interrelación administrativa entre los otros regímenes previsionales de ámbito nacional, provincial o municipal.

Por último, cabe advertir que las Cajas para Profesionales demandan la colaboración del Estado nacional y las Cajas previsionales de empleados públicos provinciales o municipales a efectos de minimizar los mecanismos de elusión y evasión con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de aportación previsional a las cajas de la jurisdicción correspondiente. A su vez, los profesionales de la salud o las ciencias biológicas consideran necesario consensuar un baremo de incapacidades que, en la medida de lo posible, armonice su aplicación en todo el territorio nacional.



CONSIDERACIONES FINALES

A continuación, se presenta una serie de reflexiones finales con relación a las dimensiones más relevantes abordadas a lo largo del trabajo.

Pluralidad de diseños institucionales

Las Cajas para Profesionales presentan una pluralidad de diseños organizacionales que se ponen principalmente de manifiesto en la variedad de regímenes de prestación que administran y en los criterios de determinación de sus beneficios. De acuerdo a la información expuesta, un tercio de las mismas organizan sistemas prestacionales de reparto, en tanto que menos de una cuarta parte lo hace a través de regímenes de capitalización individual. Casi la mitad de las entidades relevadas exhiben sistemas mixtos en donde tienden a combinar un pilar de prestación mínima uniforme y un pilar complementario proporcional a los aportes efectivamente realizado.

Esta diversidad responde centralmente a las características propias de la actividad profesional a la que comprenden y a los momentos históricos en los cuales las Cajas fueron creadas. En tal sentido, algunos aspectos relevantes que definen los parámetros de los regímenes específicos son: a) el número de profesionales en ejercicio de la actividad y su relación con el volumen de la población que requiere sus servicios; b) las modalidades más o menos continuas o discontinuas que caracterizan a la prestación de los servicios profesionales; c) las modalidades de percepción de los honorarios profesionales y la reglamentación pública o no de la determinación de dichos honorarios; d) la exigibilidad de la matriculación de los profesionales y su inscripción más o menos pautada en las Cajas para Profesionales de la actividad, entre otros. Estos elementos prácticos del ejercicio profesional se encuentran, a su vez, integrados en marcos de diseño institucional más generales que históricamente han estado condicionados por las tendencias previsionales operantes en el país y en el mundo al momento de su conformación.

Alcance de la acción protectora

En lo que respecta al nivel mínimo de protección social mediante prestaciones previsionales cabe destacar que todas las Cajas otorgan cobertura de carácter contributivo respecto de las contingencias básicas de vejez, fallecimiento e incapacidad. Sin embargo, la heterogeneidad en materia de criterios y requisitos para la determinación de dichos beneficios impacta diferencialmente en los niveles de alcance y cobertura de los mismos.

Aunque esta heterogeneidad prestacional es consecuencia de la pluralidad de los diseños antes referida, la evolución hacia estándares de protección más homogéneos en lo que hace a la calidad de los beneficios otorgados, así como en relación a la determinación de los requisitos de acceso a los mismos, es una orientación que contribuiría a fortalecer la institucionalidad del conjunto de los regímenes para profesionales y su aceptabilidad por parte de la población alcanzada.

La experiencia de las Cajas para Profesionales pone de relieve asimismo un conjunto de prestaciones que no están presentes en el sistema nacional de previsión o en los regímenes provinciales para servidores públicos. Entre ellas, muchas Cajas cuentan con beneficios proporcionales que permiten el acceso a prestaciones de menor nivel que las ordinarias. Debe señalarse que los profesionales adheridos a las Cajas son los únicos que cuentan con la posibilidad de acceder a un doble beneficio, si cumplen con los requisitos exigidos en los distintos regímenes a los cuales hubiesen aportado.

En cuanto a los desafíos de la acción protectora más allá de la estrictamente previsional, cabe destacar que

una de las principales problemáticas está vinculada con la cobertura de prestaciones médico asistenciales. Por un lado, para aquellas Cajas que tienen sistemas asistenciales propios, surgen dificultades para mantener el equilibrio económico-financiero en un contexto cada vez más exigente con relación a la demanda de prestaciones en cantidad y calidad. Por otro lado, para aquellas Cajas que no tienen sistemas asistenciales propios, surge la demanda de sus afiliados ante la ausencia de este tipo de beneficios. Entre las alternativas para enfrentar estas dificultades pueden mencionarse las de conformación de consorcios entre Cajas de profesiones afines o de la misma jurisdicción provincial para el desarrollo de sistemas médico asistenciales propios o para la negociación concertada con prestadores privados. La celebración de convenios de adhesión con las obras sociales provinciales en las que las Cajas se asientan es otra de las opciones plausibles.

Esquemas de financiamiento

El análisis presentado ha resaltado las marcadas diferencias existentes en materia de financiamiento de los regímenes para profesionales independientes, tanto en relación a los criterios a partir de los cuales se determinan las obligaciones de cotización como a los procedimientos de recaudación instrumentados. Uno de los rasgos más salientes en este aspecto es el referido a la importante proporción de Cajas para Profesionales que implementan mecanismos para obtener recursos adicionales de la comunidad vinculada en el ámbito provincial en que se desempeñan.

No obstante, se advierten una serie de problemáticas que afectan la sustentabilidad financiera de las entidades y que, en términos generales, están vinculadas a tendencias de más largo plazo propias del desarrollo institucional de los sistemas previsionales. Al respecto, cabe mencionar los procesos de maduración de las Cajas que tienden a reducir la proporción entre activos y pasivos. Si bien actualmente dicha relación en promedio es todavía relativamente holgada, no debe omitirse el hecho de que la mitad de las Cajas tiene al menos 30 años de existencia, a la par de que los cambios en el futuro de las profesiones pueden motivar una expansión o disminución de los colectivos de profesionales abarcados en cada caso. La evidencia reciente del desarrollo institucional de las Cajas más antiguas ha demostrado que las mismas han logrado adaptarse sin riesgo actuarial significativo a pesar de los cambios demográficos y de la realidad variable de la actividad profesional.

Al mismo tiempo, en el marco de la amplitud y diversidad de diseños previsionales presentados por las Cajas y en pos de proyectar futuros rediseños, resulta importante observar cuáles son los esquemas de cotización más exitosos, con sus correspondientes mecanismos de recaudación, en términos de su adaptabilidad a los cambios y a la mejora del desempeño en cuanto a sustentabilidad, manteniendo niveles adecuados de suficiencia. En este marco, cabe mencionar la importancia de abordar conjuntamente los problemas de inserción a la actividad de los jóvenes profesionales y su aportación a las Cajas. Esto es así debido a su incidencia sobre la base de activos y por lo tanto en la sostenibilidad de los regímenes como en la cobertura efectiva de los profesionales, lo cual se encuentra supeditado al cumplimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones.

Gestión y control de los fondos

Una gestión eficiente de los recursos financieros es fundamental en el logro de un sistema previsional sustentable. En ese sentido, se debe destacar que la mayoría de las Cajas para Profesionales cuenta con estudios actuariales, lo cual resulta de gran relevancia a efectos de proyectar modificaciones en los requisitos de acceso a las prestaciones a fin de garantizar la sustentabilidad de sus regímenes.

Uno de los problemas principales que se observa es que no resulta sencillo establecer una obligación de

aportes que tenga relación proporcional directa con los ingresos reales del afiliado activo. Incluso en aquellos casos en que la percepción de aportes se realiza a través de retenciones sobre los honorarios percibidos, existe un porcentaje de los ingresos que se abona por fuera de los canales ordinarios sujetos a fiscalización y que, eventualmente, constará en las declaraciones juradas presentadas ante los organismos de recaudación tributaria.

No obstante, desde las Cajas se manifiestan dificultades para acceder a la información de las agencias tributarias que les permita poder realizar el cruzamiento de datos económicos como herramienta para mejorar los niveles de recaudación y evitar la evasión de recursos de la seguridad social.

Así también, la escasa articulación limita el conocimiento de la dimensión real del conjunto de actividades profesionales y de la simultaneidad con las actividades enmarcadas en el Régimen General. Actualmente se identifica una considerable porción de profesionales que están inscriptos como monotributistas o autónomos y resulta de suma importancia fortalecer los mecanismos de control recaudatorio a través de la articulación con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y los organismos provinciales a los fines de derivar el componente previsional de sus aportes a las Cajas Profesionales en los casos en que corresponda.

En tal sentido, resulta relevante priorizar los mecanismos de intercambio de información entre las distintas instituciones vinculadas con la recaudación, gestión y pago de prestaciones de la seguridad social. De igual forma, se torna necesario institucionalizar herramientas y procedimientos que permitan realizar un efectivo control y fiscalización de los aportes y beneficios previsionales otorgados.

Un punto de especial consideración es el relativo a los mecanismos de coordinación entre las entidades que administran los regímenes previsionales para profesionales y los Colegios y Consejos Profesionales de la rama de actividad en la jurisdicción de asiento de las Cajas, a fin de fortalecer la consistencia de información y los canales interinstitucionales de control, particularmente en aquellos casos en que las Cajas no se encuentran integradas al Colegio o Consejo Profesional.

Mecanismos de coordinación interinstitucional

La garantía a gozar de la seguridad social tiene base constitucional para regir en todo el territorio nacional y para todos sus habitantes, conforme a las normas legales que la instrumenten. El sistema previsional argentino constituye un único sistema conformado por una multiplicidad de regímenes de previsión que, a su vez, son administrados por diversas entidades autónomas entre sí y que, precisamente por dicha razón, requiere de niveles mínimos de coordinación que posibiliten la coherencia intrínseca del sistema y el dinamismo en la gestión en beneficio de los ciudadanos. Por otra parte, la progresiva cobertura de prestaciones no contributivas con ámbito de aplicación en todo el territorio del país desplegada por el Estado nacional exige un adecuado conocimiento sobre la cobertura que brindan los regímenes de seguridad social provinciales, municipales, para profesionales, y de complementación previsional, con el fin de orientar eficientemente los recursos públicos a quienes más lo necesitan, evitando superposiciones no deseadas o arbitrajes regulatorios que podrían generar desvíos en la etapa de diseño o implementación de tales políticas desvirtuando los objetivos de solidaridad social que les dieron origen.

El grado de articulación existente entre los regímenes de previsión social para profesionales y los regímenes nacionales de seguridad social para trabajadores independientes continúa siendo un déficit en materia de coordinación previsional tanto para el Estado nacional como para las Cajas para Profesionales. Esta circunstancia limita el acceso a una adecuada información que posibilite profundizar sobre la evaluación del desempeño de los regímenes, su monitoreo y control. En este sentido, se pone de relieve el rol destacado de la Coordinadora frente a la diversidad y heterogeneidad de las entidades que nuclea como institución que posibilita el intercambio y el desarrollo de la cohesión entre los regímenes que abarca, así como en su

interlocución con el Estado nacional. En relación a ello, es importante remarcar la creación del Registro de Entidades Previsionales (REP) y del Comité Técnico del REP, conformado por la Coordinadora y el COFEPRES, como ámbito de coordinación entre los organismos nacionales, provinciales y para profesionales, en pos del fortalecimiento institucional del sistema previsional en su conjunto. A estos efectos, mediante la referida herramienta, se promueve la ampliación de los canales de información interinstitucional que posibilite garantizar la adecuada cobertura previsional de los afiliados, mejorar las herramientas de recaudación y combatir la evasión. Por otra parte, se destaca la necesidad de establecer mecanismos de diálogo permanente que posibilite el análisis de los desafíos comunes para la instrumentación de acciones conjuntas que fortalezcan al sistema de seguridad social en su conjunto.

El futuro de las profesiones

Una característica destacada de los afiliados a las Cajas para Profesionales independientes se relaciona al crecimiento de la participación relativa de las mujeres en el total de afiliados. La tendencia a la feminización de las profesiones viene aconteciendo durante las últimas décadas. Por ello, resulta importante atender situaciones propias del colectivo de las trabajadoras profesionales, tales como la implementación de prestaciones por maternidad, paternidad, nacimiento y/o adopción, que inciden en el habitual ejercicio profesional y en el nivel de ingresos.

Otra característica de los profesionales es la concentración en edades más elevadas en comparación al total de ocupados. Esto se explica, en parte, a que se suelen insertar más tardíamente al mercado laboral debido al tiempo necesario que requiere su formación. En especial, entre los cambios destacados del futuro del trabajo y las profesiones en la región, se observa una tendencia a la mayor demanda de empleos en el sector de servicios de tipo no rutinario cognitivo y de alta calificación. A su vez, el inicio de la actividad independiente en muchos casos requiere contar con un acervo mínimo de capital cuya exigencia es creciente con el devenir de los cambios tecnológicos. Por otra parte, los profesionales tienden a mantenerse en la actividad más allá de la edad legal para acceder al beneficio jubilatorio.

Por estos motivos, resulta fundamental adecuar los esquemas de prestación y cotización a las particularidades que presentan tanto los noveles como los profesionales de mayor edad. Para este último grupo se destaca la necesidad de implementar políticas relativas al envejecimiento activo y la capacitación en las nuevas tecnologías que les permitan la continuidad del ejercicio profesional. En relación a los jóvenes, una de las iniciativas ha sido la capacitación en la importancia de la seguridad social, la participación de los jóvenes en el abordaje de la problemática que atraviesan, el financiamiento a tasas reducidas para acceder a los recursos necesarios para el ejercicio de la profesión y la posibilidad de realizar una aportación reducida.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) (2019), 10 Desafíos mundiales para la seguridad social. Evolución e innovación. Disponible en: <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3-10-challenges-Global-2019-WEB-263632.pdf>
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011), Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. Buenos Aires: CEPAL y OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_29187.pdf
- Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina (2019), La Seguridad Social para Profesionales, Libro Amarillo. Disponible en: https://www.coord-cajas.org.ar/documentos/libroamarillo2019_indicelogo.pdf
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2002), El libro blanco de la Previsión Social. Buenos Aires: MTEySS. Disponible en: <https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/libroblanco-arg.pdf>
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) (2020), Manual para la Buena Gestión en la Seguridad Social. Madrid: Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Disponible en: https://oiss.org/wp-content/uploads/2021/02/Manual_buena_gestio%CC%81n_v2.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), C102 - Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018), Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_619069.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019 a) ¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino. Santiago: Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--sro-santiago/documents/publication/wcms_710670.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019 b), La seguridad social para los profesionales independientes: diseño y desempeño de las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_734245.pdf
- Villa, P. S. La previsión y seguridad social de los trabajadores profesionales independientes, y su afiliación y aportación obligatoria, Suplemento de Seguridad Social de elDial, 29/03/2023, Citar: elDial DC31A0, Repositorio SEDICI UNLP: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/150927>
- Villa, P. S. De la exigencia de cancelación de matrícula profesional para el goce de prestaciones de la seguridad social, Doctrina Digital Rubinzal Culzoni, 07/02/2023, Cita: RC D 6/2023. Repositorio SEDICI UNLP: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/149875>



Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social
Argentina



Coordinadora de Cajas de
Previsión y Seguridad Social
para Profesionales de la
República Argentina



OISS
ORGANIZACIÓN
IBEROAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL



Organización
Internacional
del Trabajo

