



Organización
Internacional
del Trabajo



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 - MSyDS • Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social
para Profesionales de la República Argentina • Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

Serie Documentos de Trabajo

30

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Análisis comparativo de las políticas de empleo en los gobiernos provinciales de la Argentina. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2019.

ISSN: 2310-4619 (impreso)
2310-4627 (pdf web)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns

Para más información sobre esta publicación, contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. Visite nuestro sitio web www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni señale diferencias entre varones, mujeres y otras identidades de género es una de las preocupaciones de la OIT. Sin embargo, aún no hay acuerdo entre los lingüistas y especialistas en el tema sobre la manera de hacerlo en español.

Para evitar la sobrecarga gráfica que implica utilizar la fórmula *o/a* con el propósito de destacar la existencia de dos sexos, optamos por emplear el masculino genérico clásico, pero aclaramos que su uso incluye siempre a mujeres y varones.

Edición: Gustavo Ciuffo

Diseño y diagramación: Valeria Goldsztein

Impreso en Argentina

Documento de trabajo N° 30

**La seguridad social para los profesionales independientes:
diseño y desempeño de las Cajas de Previsión y Seguridad Social
para Profesionales de la República Argentina**

Documento de trabajo N° 30

La seguridad social para los profesionales independientes: diseño y desempeño de las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina¹

Secretaría de Seguridad Social - MSyDS
Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina
Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

Diciembre de 2019

¹ Documento elaborado por Sebastián Villa (Consultor OIT) y el equipo de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. La redacción final estuvo a cargo de Lucía Ortega con la colaboración de Federico Vocos y Lisandro Rodríguez Cometta. Se agradece, en especial, la participación de Mariana Álvarez en el análisis de la situación ocupacional de los profesionales independientes, y de Juliana Boli de Lebron en el análisis de resultados de los talleres de diagnóstico participativos. La coordinación general correspondió a Pablo Casali (OIT) y Eduardo Léporé (Secretaría de Seguridad Social, MSyDS).

Tabla de contenidos

Resumen	11
Abstract.....	13
1. Introducción	15
2. Caracterización ocupacional de los profesionales independientes	17
2.1. El futuro de las profesiones	23
3. Desarrollo institucional de las cajas para profesionales	26
3.1. Recorrido institucional	28
4. Organización institucional	33
4.1. Órganos de gobierno	33
4.2. Órganos de control	34
4.3. La relación con los colegios o consejos profesionales	35
5. Diseños	38
5.1. Tipos de sistemas previsionales	38
5.2. Prestaciones	42
5.3. Financiamiento	48
5.3.1. Las cotizaciones de los propios profesionales.....	48
5.3.2. La contribución de la comunidad vinculada	54
5.3.3. Gestión y administración financiera de las cajas para profesionales	58
6. Desempeño	61
6.1. Cobertura	61
6.1.1. Cobertura geográfica de activos y pasivos	61
6.1.2. Características del universo de afiliados	65
6.1.3. Cobertura prestacional	68
6.1.4. Ramas de afinidad profesional.....	69
6.1.5. Sobre el no registro de los profesionales independientes.....	71
6.2. Suficiencia.....	72
6.2.1. Nivel de los beneficios.....	72
6.2.2. Sobre la tasa de sustitución y las dificultades para su determinación	76
6.3. Sustentabilidad	78

7. Resumen y conclusiones	83
Resumen final.....	83
Consideraciones finales	86
Referencias bibliográficas	90

Índice de gráficos

Gráfico 1. Caracterización de los ocupados según categoría ocupacional, calificación en la tarea y nivel educativo. Promedio 2016- 2018.....	18
Gráfico 2. Profesionales independientes según grupo de edad. Promedio 2016-2018.....	19
Gráfico 3. Profesionales independientes según región. Promedio 2016-2018.....	20
Gráfico 4. Proporción de profesionales independientes en relación a los ocupados totales. Promedio 2016-2018	20
Gráfico 5. Profesionales independientes según rama de actividad. Promedio 2016-2018.....	21
Gráfico 6. Edad promedio de los profesionales independientes por rama de actividad. Promedio 2016-2018	18
Gráfico 7. Profesionales independientes con ocupación parcial (menos de 35 horas semanales) según rama de actividad. Promedio 2016-2018.....	23
Gráfico 8. Régimenes previsionales de las cajas para profesionales-2018.....	38
Gráfico 9. Porcentaje de cajas que brindan prestaciones médico-asistenciales.....	46
Gráfico 10. Distribución de cajas para profesionales según diferenciación de aportes adicionales a los previsionales en concepto de prestaciones sociales	51
Gráfico 11. Modalidad de pago fijada por la ley para el pago del aporte mínimo obligatorio correspondiente al año 2018.....	52
Gráfico 12. Distribución de las cajas para profesionales según control de la evasión de aportes previsionales a partir del entrecruzamiento de datos con otras instituciones públicas y/o privadas.....	53
Gráfico 13. Incorporación de la contribución de la comunidad vinculada como fuente de financiamiento de las cajas para profesionales	57
Gráfico 14. Destino de la contribución de la comunidad vinculada.....	58
Gráfico 15. Existencia de organismos de control de las inversiones de las cajas para profesionales	60
Gráfico 16. Agrupamiento y cantidad de cajas para profesionales por región y provincia.....	62
Gráfico 17. Cantidad de afiliados activos y pasivos por región	63
Gráfico 18. Pirámide poblacional de afiliados activos, por rango etario y sexo, en las 8 cajas seleccionadas	66
Gráfico 19. Pirámide poblacional de afiliados pasivos, por rango etario y sexo, en las 8 cajas seleccionadas	67

Gráfico 20. Cantidad de cajas para profesionales, por rama de afinidad profesional	70
Gráfico 21. Porcentaje de cajas para profesionales cuyo haber mínimo teórico de la jubilación ordinaria supera el fijado por el sistema nacional	73
Gráfico 22. Monto del haber mínimo teórico promedio en pesos abonado por las cajas para profesionales, por provincia	74
Gráfico 23. Monto del haber mínimo teórico promedio en pesos abonado por las cajas para profesionales, por rama de actividad/afinidad profesional, año 2018.....	75

Índice de recuadros

Recuadro 1. El futuro de las profesiones	24
Recuadro 2. La Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales.....	30
Recuadro 3. Clasificación alternativa de los diseños previsionales de las cajas para profesionales.....	42
Recuadro 4. Financiamiento: problemáticas asociadas.....	54
Recuadro 5. Afiliación: problemáticas asociadas.....	68
Recuadro 6. Cobertura prestacional: consideraciones asociadas.....	69
Recuadro 7. Suficiencia: consideraciones asociadas.....	76
Recuadro 8. Sustentabilidad: problemáticas asociadas	82

Índice de cuadros

Cuadro 1. Etapas de desarrollo institucional de las cajas para profesionales.....	32
Cuadro 2. Distribución de cajas para profesionales y afiliados activos, pasivos según provincia y región, año 2018.....	64
Cuadro 3. Distribución de cajas para profesionales, afiliados activos y pasivos y ratio activos/pasivos según región	65
Cuadro 4. Estimaciones de no registro de profesionales independientes. Cálculo por diferencia. Estimación A.....	71
Cuadro 5. Estimaciones de no registro de profesionales independientes. Cálculo por diferencia. Estimación B	72

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 - MSyDS

Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina
Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

Resumen

La seguridad social para los profesionales independientes de la República Argentina está comprendida por dos regímenes contributivos del ámbito nacional –el régimen general de Autónomos y el Monotributo– y por la cobertura previsional dispuesta por las Cajas Previsionales y de Seguridad Social para Profesionales. Estas últimas son creadas en el ámbito provincial y de la Ciudad de Buenos Aires y tienen un carácter sustitutivo del régimen nacional.

La escasa articulación existente entre los distintos organismos previsionales del ámbito nacional y provinciales que brindan cobertura a los profesionales independientes constituye uno de los principales problemas de la seguridad social para dicho colectivo. Esto tiene implicancias en la transparencia de la información y en la evaluación del desempeño de los regímenes, su monitoreo y control. En este marco, el objetivo del trabajo es proporcionar una caracterización del universo de las respectivas cajas e identificar los principales problemas y desafíos en materia de cobertura, suficiencia, sustentabilidad y articulación institucional.

Para examinar dichos aspectos, se realizó un relevamiento de cajas para profesionales entre los meses de julio y agosto de 2018, constituyendo la principal fuente de información. En el mismo se relevó, entre otros aspectos: la organización institucional, la población de afiliados, el diseño de los sistemas previsionales, las fuentes de financiamiento, el nivel de las prestaciones, la fiscalización y control, y la organización administrativa. Adicionalmente, se realizaron consultas específicas a informantes clave que aportaron información sobre aspectos del funcionamiento interno. Por su parte, para dimensionar y analizar las características socioeconómicas del universo de trabajadores ocupados que desarrollan actividades profesionales en forma independiente se utilizó la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, INDEC).

Los resultados obtenidos por este estudio permitieron poner de relieve las características específicas de la gestión prestacional y financiera de las cajas para profesionales. Asimismo, se identificaron un conjunto de problemas y desafíos de la seguridad social para profesionales independientes. Entre ellos: la necesidad de adaptarse a los cambios demográficos y al devenir de la actividad profesional; propender hacia la elaboración de estándares más homogéneos en lo respectivo a la cobertura y requisitos de las prestaciones, las cotizaciones y el financiamiento; priorizar los mecanismos de intercambio de información entre las distintas instituciones vinculadas con la recaudación, gestión y pago de prestaciones de la seguridad social; y propiciar una mayor coordinación institucional entre los organismos nacionales y la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina.

Palabras clave: seguridad social, trabajadores independientes, profesionales independientes, financiación de la seguridad social, prestaciones, política de seguridad social, administración de la seguridad social.

**Social security for independent professionals:
The design and performance of social security
and pension funds for professionals in Argentina**

Secretaría de Seguridad Social - MSyDS

Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina
Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

Abstract

Social security for liberal professions is covered in Argentina by two national contributory tax regimes –the general Autonomous regime and the Single Tax (Monotributo) regime– and the pension coverage provided by the Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales. The latter are created at the provincial level and in the City of Buenos Aires, and have a substitute character for the national regime.

The lack of articulation between the different national and provincial social security institutions that provide coverage to liberal professions is one of the main social security problems. It impacts on the transparency of information and in the performance evaluation of the regimes, their monitoring, and control. Within this framework, the objective of the work is to characterize the universe of the Cajas para Profesionales and identify the main problems and challenges in terms of coverage, sufficiency, sustainability, and institutional articulation.

In order to examine these aspects, a survey of the Cajas para Profesionales was carried out between July and August 2018, and is the main source of information for this research. Among other aspects we surveyed the institutional organization, population of affiliates, the pension systems design, sources, benefits and entitlements, control mechanisms, and administrative organization. Additionally, we conducted specific queries with key informants who provided information on aspects of internal functioning. In addition, we used data from the Permanent Household Survey (EPH, INDEC) to analyze the socio-economic characteristics of the universe of employed workers who develop liberal professions.

This study allowed highlighting the specific characteristics of the provisional benefits and financial management of the Cajas para Profesionales. It also allowed identifying a set of problems and challenges regarding social security for liberal professions among which the need to adapt to demographic changes and to the evolution of professional activity, and the need of developing more homogeneous standards for coverage and requirements of benefits, contributions and financing. In addition results evidence the need

to prioritize the mechanisms for exchanging information between the different institutions involved in the collection, management and payment of social security benefits, and to promote greater institutional coordination between national organizations and the coordinating body of the Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales of Argentina.

Keywords: social security, self-employment, independent professionals, social security financing, benefits, social security policy, social security administration.

1. Introducción

Las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales son entes de derecho público no estatal, de carácter autónomo y con personalidad jurídica propia. Las mismas definen la protección social en el ámbito provincial para los profesionales independientes frente a diversas contingencias. En la actualidad existen 82 cajas para profesionales en la República Argentina, de las cuales 77 están nucleadas en la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad para Profesionales² y comprenden alrededor de 700.000 afiliados entre activos y pasivos.

La cantidad total de profesionales activos que potencialmente se encuadran en el ámbito de seguridad social definido por las cajas para profesionales alcanza a un millón de personas. Menos de las tres cuartas partes realizan tareas profesionales o técnicas en forma independiente como actividad principal, representando el 4 % de los ocupados urbanos, y el resto ejerce su actividad como ingreso secundario.

El objetivo de este trabajo es proporcionar una caracterización del universo de cajas para profesionales vigentes en la Argentina, habida cuenta de su importante heterogeneidad en materia de diseño de los regímenes de protección social. Así también, el estudio se propone identificar los principales problemas y desafíos en materia de cobertura, suficiencia, sustentabilidad y articulación institucional entre los distintos regímenes nacionales y provinciales que brindan prestaciones de seguridad social para profesionales independientes.

La fuente de información principal utilizada en este estudio fue el relevamiento realizado a partir de un cuestionario estructurado de aplicación autoadministrada, ejecutado entre los meses de julio y agosto de 2018. El cuestionario fue contestado por 74 de las 77 cajas que integran la Coordinadora. Los aspectos abordados fueron, entre otros: la organización institucional, la población de afiliados, el diseño de los sistemas previsionales, las fuentes de financiamiento, el nivel de las prestaciones, la fiscalización y control y la organización administrativa. De esta forma, se elaboraron un total de 215 consultas y se acompañó a las cajas en el proceso de carga de datos mediante instructivos, capacitación y asesoramiento. Adicionalmente se realizaron consultas específicas a actores clave, quienes aportaron información sobre aspectos del funcionamiento interno que ha sido sustantiva para la elaboración del presente documento.

En primer lugar, se dimensiona el universo de trabajadores ocupados que desarrollan actividades profesionales en forma independiente en las áreas urbanas del territorio nacional y se analizan sus características socioeconómicas, a partir de los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, INDEC).

2 En adelante, la “Coordinadora”.

En segundo término, se realiza un recorrido histórico del desarrollo institucional de las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales, desde la creación de la primera caja de escribanos en 1943 a la actualidad, y su vinculación con la evolución de los regímenes nacionales para trabajadores independientes.

En una tercera parte, se exponen algunos rasgos destacados de la organización institucional de las cajas y se analiza en particular la constitución de los órganos de gobierno y de control, así como la relación con los respectivos colegios o consejos profesionales.

A continuación se indaga en los aspectos específicos del funcionamiento de dichas instituciones de seguridad social, desde el punto de vista de sus diseños y su desempeño, a partir de datos obtenidos mediante el relevamiento realizado. En las dimensiones de análisis se incorporan un conjunto de desafíos identificados por los propios representantes de las cajas junto a los profesionales de la Secretaría, surgidos como reflexión en los talleres de trabajo del Plenario de la Coordinadora de Cajas, realizado en noviembre de 2018.

El quinto capítulo refiere a los aspectos de diseño; se abordan especialmente los esquemas previsionales, aunque también se analiza la forma en que se articulan las distintas contingencias previstas en la cobertura. Para ello se toma en consideración el tipo de régimen previsional, las prestaciones brindadas por cada uno y las fuentes de financiamiento.

Posteriormente, en el capítulo sexto se evalúa el desempeño de las cajas en términos de la cobertura brindada, la suficiencia de las prestaciones y la sustentabilidad de los sistemas.

Por último, se presenta un resumen de los principales aspectos examinados y una serie de consideraciones finales.

2. Caracterización ocupacional de los profesionales independientes

El propósito del presente apartado es realizar una caracterización socio-ocupacional de los profesionales independientes en Argentina, como antesala del análisis de los regímenes previsionales para profesionales que tienen vigencia actualmente en el ámbito de las provincias. Con este objeto es preciso identificar, en primer lugar, la representación de profesionales en el conjunto de los trabajadores ocupados.

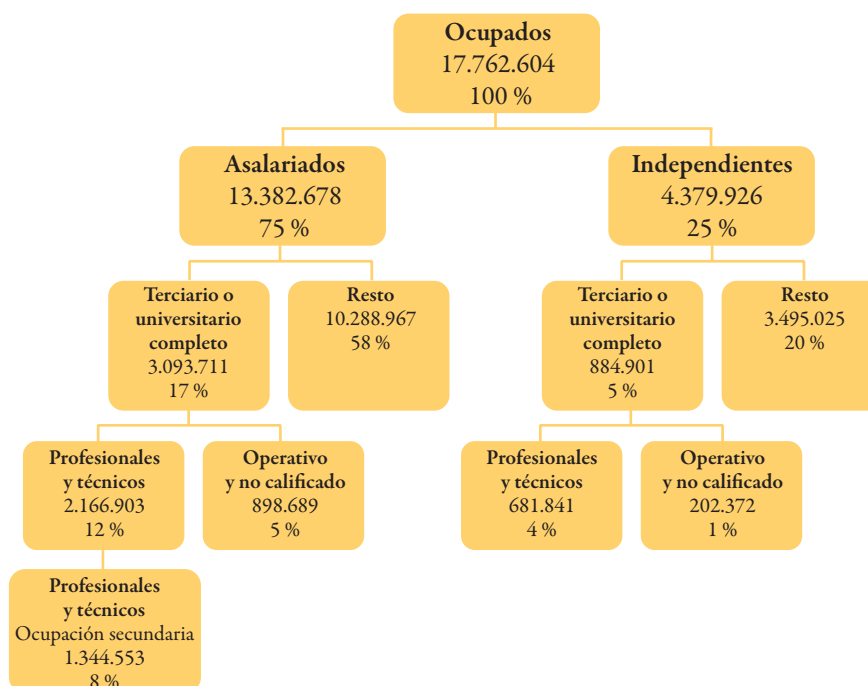
Al respecto, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, INDEC) correspondientes al promedio de los años 2016 a 2018³, el 25 % de los ocupados tiene un trabajo independiente como principal fuente de ingreso, en tanto que el 75 % percibe su ingreso principal en relación de dependencia, siendo esta distribución relativamente estable durante los últimos años (OIT, 2018).

Del conjunto de trabajadores independientes, una quinta parte posee nivel educativo superior (terciario o universitario completo), de los cuales el 77 % se desempeñan en tareas profesionales o técnicas. De estos porcentajes se desprende que los graduados que realizan como actividad principal estas tareas en forma independiente representan 682 mil profesionales en todo el país, concentrando el 4 % de los ocupados urbanos relevados por la EPH.

Es importante remarcar que, dentro de los asalariados, hay una proporción considerable de profesionales con nivel educativo superior que realiza actividades profesionales también como segunda ocupación, lo que representa 1,3 millones, es decir, el 8 % de los ocupados (gráfico 1). De estos, se infiere que un porcentaje importante se desempeña de forma independiente en esta segunda ocupación.

3 Estos datos son relevados por la EPH-INDEC para 31 aglomerados urbanos.

Gráfico 1. | Caracterización de los ocupados según categoría ocupacional, calificación en la tarea y nivel educativo. Promedio 2016- 2018



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares y proyecciones poblacionales, INDEC

A partir de dicha distribución ocupacional, el análisis que se presenta a continuación circunscribe el universo de estudio a aquellos trabajadores que poseen un título universitario o más y realizan tareas profesionales o técnicas en forma independiente (en adelante, “los profesionales”⁴). Como fue señalado, este grupo concentra el 4 % de los ocupados urbanos relevados por la EPH (682 mil profesionales en todo el país).

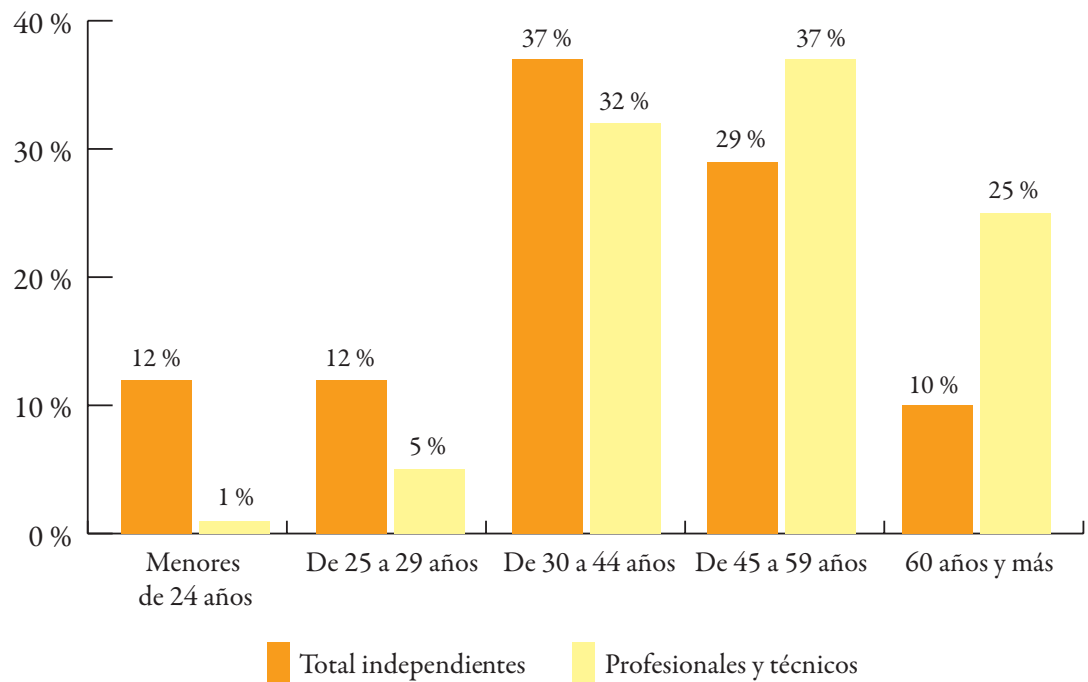
En primer lugar, al observar la distribución por sexo en los profesionales se manifiesta una disminución de la brecha ocupacional entre varones y mujeres en comparación con el promedio general de los ocupados. Dentro de los profesionales independientes con título universitario o superior, los varones representan el 52 %, en tanto que las mujeres alcanzan al 48 %. Cabe señalar que dicha distribución para el conjunto de los ocupados es de 57 % para los varones y 43 % en las mujeres.

Por otra parte, el análisis etario muestra que los profesionales de menos de 45 años de edad exhiben una menor concentración que en el total de ocupados. Esta relación se invierte a partir de los 45 años en adelante, aspecto que podría interpretarse por el hecho de que los profesionales se insertan más tardíamente al mercado laboral en tareas técnicas y profesionales debido al tiempo necesario que requiere su formación (gráfico 2).

⁴ La EPH no releva el dato acerca de la afiliación de los ocupados a distintos regímenes previsionales y de seguridad social. En este sentido, el colectivo de trabajadores que se analiza incluye también a profesionales independientes universitarios que no se encuentran adheridos a una caja previsional. Se excluye de este grupo a los universitarios que realizan tareas administrativas u operativas.

Es necesario recordar que, luego de su formación, los profesionales requieren adquirir un capital mínimo para realizar sus actividades de manera independiente. Más precisamente, por grupo etario se observa una mayor concentración en las edades centrales (entre 40 y 59 años), abarcando el 69 % de los profesionales. Asimismo, se destaca que en los grupos de edad de más de 60 años hay una importante participación laboral, concentrando el 25 % de los profesionales. Los jóvenes de menos de 24 años, por su parte, representan apenas al 1 % del universo referido, a diferencia de la media ocupacional de 12 %.

Gráfico 2. | Profesionales independientes según grupo de edad. Promedio 2016-2018

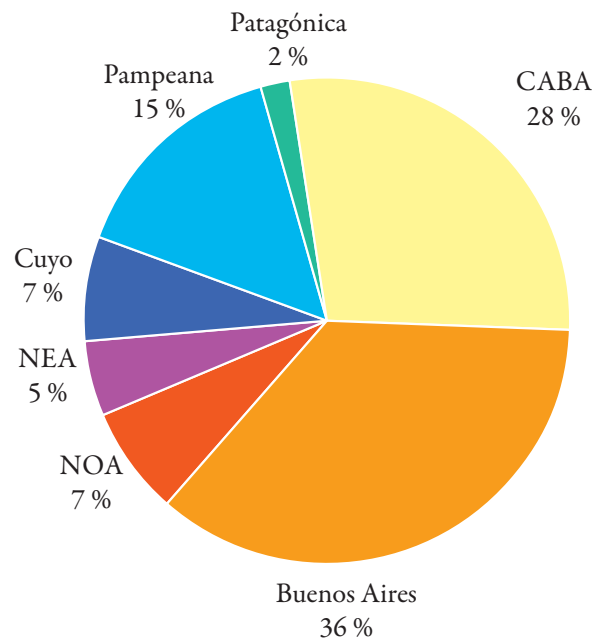


Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC

Otra arista relevante de análisis es la región geográfica en que se encuentran radicados⁵. En primer lugar se destaca la provincia de Buenos Aires con el 37 % de los profesionales, seguidos por la Ciudad de Buenos Aires con el 28 % y, en tercer lugar, la región pampeana que concentra el 15 % de los profesionales. El 21 % restante se distribuye entre las regiones Norte, Cuyo y la Patagonia (gráfico 3).

5 La regionalización expuesta corresponde a la aplicada por la EPH-INDEC, con excepción de la inclusión de los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA) en la provincia de Buenos Aires y la presentación en forma separada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fines comparativos.

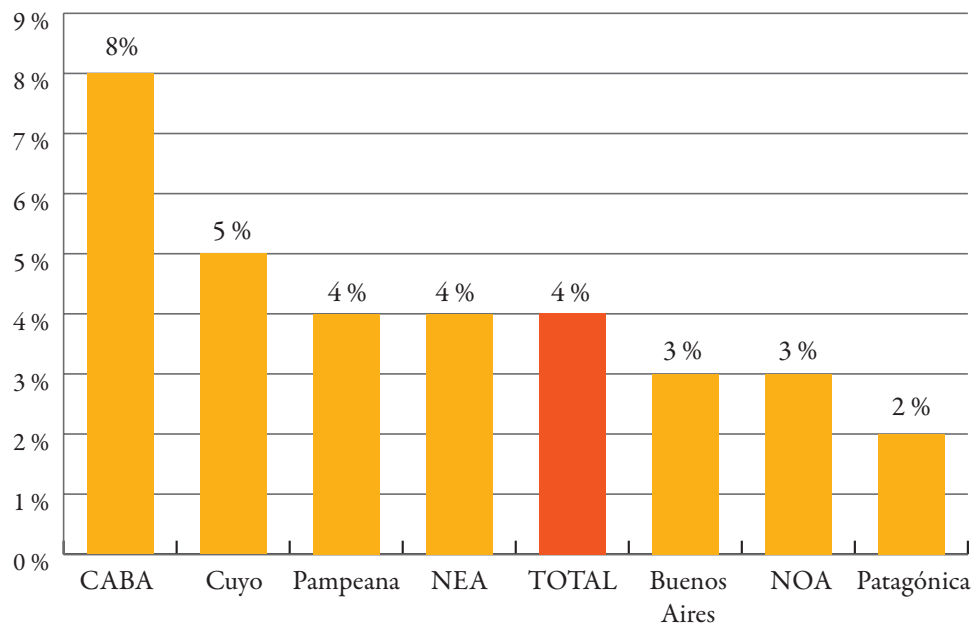
Gráfico 3. | Profesionales independientes según región. Promedio 2016-2018



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC

Cabe subrayar que, si bien en relación al total de ocupados los profesionales representan el 4 %, esta proporción es significativamente más elevada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, alcanzando al 8 % de los mismos y en la región de Cuyo al 5 % (gráfico 4).

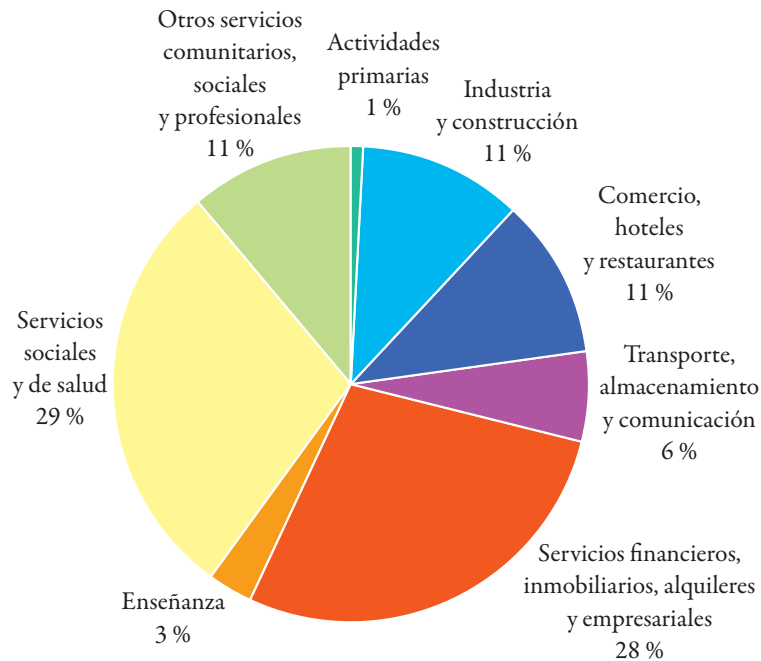
Gráfico 4. | Proporción de profesionales independientes en relación a los ocupados totales. Promedio 2016-2018



Fuente: Secretaría de Seguridad Social en base a EPH, INDEC

Asimismo, los datos permiten poner de relevancia que los profesionales se concentran principalmente en ramas de actividad vinculadas a los servicios, entre los cuales se destacan los servicios sociales y de salud (29 %), financieros, actividades inmobiliarias, alquileres y empresariales (28 %). Otros servicios comunitarios, sociales y personales, así como la industria y la construcción, el comercio, la hostelería y restaurantes abarcan cada uno alrededor del 11 % (gráfico 5).

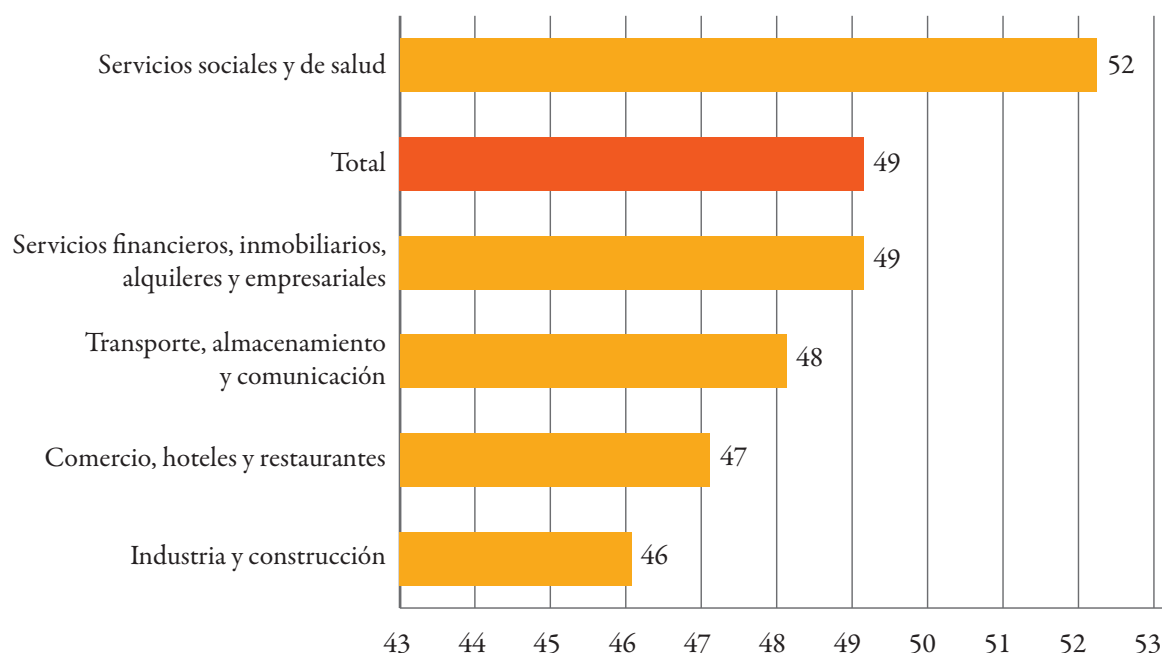
Gráfico 5. | Profesionales independientes según rama de actividad. Promedio 2016-2018



Fuente: Secretaría de Seguridad Social en base a EPH, INDEC

Tal como se evidenciaba anteriormente, la edad promedio de 49 años presenta mayor índice de ocupación. Y al analizar la edad por rama de actividad, se observa que la edad promedio más elevada se registra en servicios sociales y de salud (52 años), en contraste con sectores de industria y construcción, que reflejan edades promedio más bajas (gráfico 6).

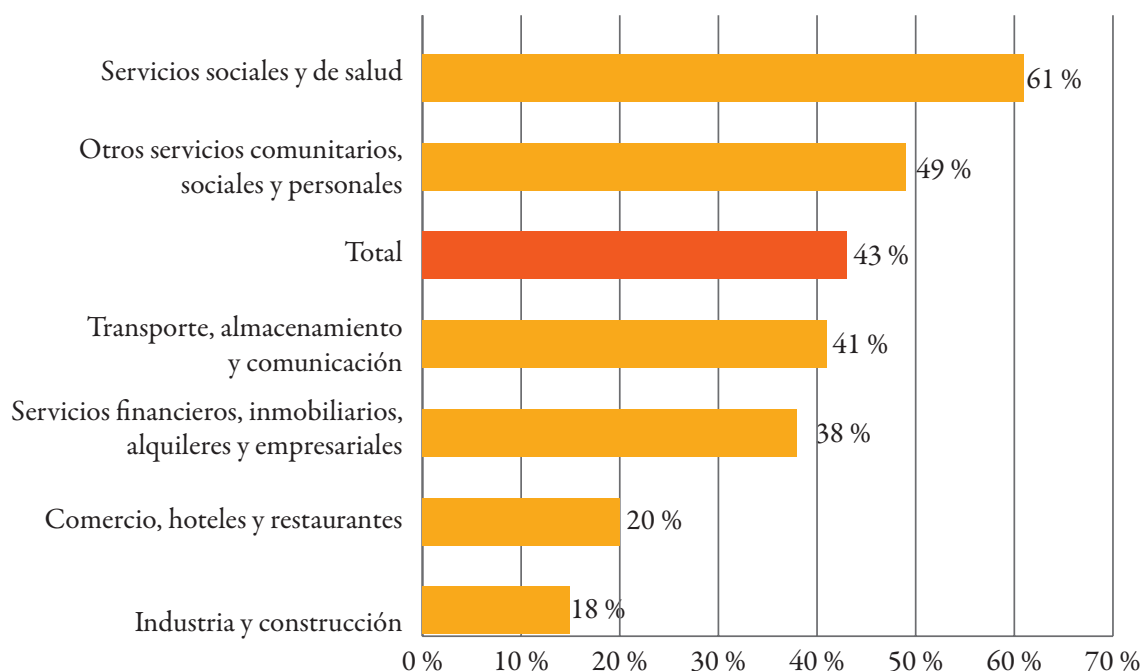
Gráfico 6. | Edad promedio de los profesionales independientes por rama de actividad. Promedio 2016-2018



Fuente: Secretaría de Seguridad Social en base a EPH, INDEC

Es también notoria la alta incidencia de la ocupación parcial en los profesionales independientes, especialmente en las mujeres. El 43 % tiene una carga horaria semanal de menos de 35 horas en su ocupación principal, alcanzando al 52 % en el caso de las mujeres. En el caso de los varones la ocupación parcial tiene menos incidencia, verificándose que la mayoría trabaja más de 45 horas semanales (40 %). A su vez, la incidencia de la ocupación parcial es más elevada en las ramas de servicios sociales y de salud (61 %) y otros servicios comunitarios, sociales y personales (49 %), ramas que presentan una mayor proporción de mujeres profesionales (gráfico 7).

Gráfico 7. | Profesionales independientes con ocupación parcial (menos de 35 horas semanales) según rama de actividad. Promedio 2016-2018



Fuente: Secretaría de Seguridad Social en base a EPH, INDEC

2.1. El futuro de las profesiones

El mundo del trabajo está experimentando cambios en la fisonomía del empleo como consecuencia de las tendencias demográficas y el impacto del progreso tecnológico en el crecimiento económico y el desarrollo productivo. En particular, en las últimas décadas han comenzado a tener mayor relevancia las formas no estándar de empleo y el trabajo independiente. Se estima que los impactos provocados por la introducción de las nuevas tecnologías traerán modificaciones tanto en los modelos de negocios como en la creación o destrucción de empleos, la transformación acelerada de ocupaciones, los requerimientos de nuevas habilidades y los ingresos (OIT, 2018).

Estos cambios, que involucran una progresiva incorporación de nuevas tecnologías de la comunicación e información en los procesos de trabajo y de producción, junto con el mayor dinamismo de las actividades de servicios, implican mayores requerimientos, especialmente en los jóvenes, pues suponen contar con mayor entrenamiento y formación en el trabajo en función del uso, aprovechamiento y familiarización con las nuevas tecnologías.

Se presenta a continuación un conjunto de reflexiones en torno al futuro del trabajo y de las profesiones independientes, diferenciadas por rama de afinidad⁶. Estas surgieron en los talleres del Plenario de la Coordinadora en el año 2018⁷ a partir del trabajo conjunto con profesionales de la Secretaría de Seguridad Social, representando un aspecto importante de los desafíos que enfrentan las cajas para profesionales.

Recuadro 1. | El futuro de las profesiones

Cajas del arte de curar

- El avance de la tecnología condiciona el accionar de algunas ocupaciones.
- Escasos recursos para el acceso a tecnologías y a insumos con altos costos.
- Desplazamiento ocupacional a inserciones laborales en relación de dependencia.
- Falta de regulación de las publicidades que incrementa el riesgo de automedicación.
- Uso erróneo de la tecnología por parte de los pacientes.
- Aumento de acciones legales por mala praxis que afectan las prácticas laborales.
- Escasa regulación que posibilita la proliferación de cadenas de farmacias, disminuyendo la cantidad de farmacéuticos contratados.
- Distribución asimétrica de los profesionales en todo el país que genera una elevada concentración en los principales centros urbanos

Cajas de abogados

- Cambios en la práctica profesional por la implementación de la mediación y otras modalidades de resolución de conflictos generan una merma en los ingresos.
- La informatización de los procedimientos judiciales impacta en la práctica y en la demanda profesional.
- Disminución de los aportantes en relación a los beneficiarios, afectando la suficiencia y sustentabilidad de las prestaciones.
- Dentro de las expectativas señalan la posibilidad de generar nuevas incumbencias para el desarrollo de la profesión y la sostenibilidad de las cajas.
- Se propone diversificar e incrementar los aportes provenientes de la comunidad vinculada⁸.

6 Se trata de un agrupamiento de las propias cajas, que se realiza en función de cierta homogeneidad profesional. Se abordará el análisis específico de la cobertura de Seguridad Social por rama de afinidad en el punto 6.1.4.

7 LXXIII Plenario de la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, 21, 22 y 23 de noviembre de 2018, Puerto Madryn, provincia de Chubut, Argentina. Los talleres se realizaron durante las comisiones por rama de profesión el día 21 de noviembre.

8 Los aportes de la comunidad vinculada son contribuciones previsionales que debe realizar el beneficiario –directo o indirecto– del servicio profesional por el aprovechamiento de la fuerza laborativa del trabajador/profesional, que puede tener incidencia directa o indirecta en la ocurrencia de alguna de las contingencias cubiertas por el sistema previsional. La imposición de esta carga económica, con origen en la solidaridad, no requiere que el empleador o el beneficiario directo o indirecto del trabajo profesional sea parte o pueda potencialmente recibir un beneficio del sistema previsional al que contribuye. Ver el apartado 5.3.2. de este trabajo.

Cajas de ciencias económicas

- Destacan que el futuro de la profesión se vincula con la virtualización de los procesos contables e impositivos.
- La digitalización de los procesos tiende a sustituir la labor operativa, focalizando la práctica profesional en funciones relacionadas con las funciones jurídicas, consultoría y gestión.
- Consideran un riesgo el avance de la concentración de empresas multinacionales.
- Los cambios que repercuten en la eficacia de las cajas se vinculan con:
 - La falta de una cultura previsional de los jóvenes.
 - El desconocimiento de los beneficios de las cajas.

Cajas de ingenieros y afines

- El futuro de las profesiones se ve afectado especialmente por los cambios tecnológicos.
- La política económica impacta en el desarrollo de la profesión al igual que la economía informal.
- La inflación y la devaluación económica afectan la suficiencia de las prestaciones y la sustentabilidad de estos sistemas.
- La expectativa se vincula con la promoción de políticas que estimulen el desarrollo de la profesión.

3. Desarrollo institucional de las cajas para profesionales

Las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales son entes de derecho público no estatal, de carácter autónomo y con personalidad jurídica propia. Las mismas definen la protección social en el ámbito provincial para los profesionales independientes frente a diversas contingencias. En la actualidad existen 82 cajas para profesionales en la República Argentina, de las cuales 77 están nucleadas en la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad para Profesionales⁹. Estas últimas 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 engloba cada institución, en el ámbito territorial de que se trate. Asimismo, presentan regímenes de control y fiscalización propios, determinados en las diferentes legislaciones provinciales que le dieron creación, independiente del sistema nacional de seguridad social.

Las competencias provinciales y de la ciudad de Buenos Aires para conservar organismos de seguridad social para profesionales están expresadas en el artículo 125 de la Constitución Nacional¹⁰, incorporado en la modificación realizada por la Convención Constituyente en el año 1994. Por su parte, la competencia local en materia de previsión y seguridad social para profesionales se encuentra también ratificada en la Ley 24.241, que en su artículo 3, inciso b), apartado 4°, establece que el S.I.J.P. (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, actual S.I.P.A. - Sistema Integrado Previsional Argentino) 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, mientras que pueden también afiliarse de manera voluntaria al régimen nacional de Autónomos o al régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo). En cambio, el régimen nacional resulta obligatorio en aquellas provincias y respecto de aquellas profesiones que no cuenten con caja para profesionales que los cobije.

Al respecto, cabe señalar que por tratarse de instituciones creadas por los gobiernos provinciales y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los afiliados a las cajas para profesionales no figuran en los registros administrativos de la Administración Nacional y presentan una escasa articulación con los regímenes nacionales

9 Las cinco cajas restantes no están nucleadas en la Coordinadora. Estas son la Caja de Previsión Social para los profesionales de la Salud de la Provincia de Corrientes, el Sistema de Previsión Kinésico de la Provincia del Chaco (SI.DE.PRE.KI.), el Sistema Previsional del Colegio de Odontólogos de Chaco (SI. PRE.CO.), la Caja Forense de Catamarca y la Caja Forense de Santiago del Estero. Las dos últimas no brindan prestaciones previsionales.

10 “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.”

de Seguridad Social (el Régimen de Autónomos y el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o Monotributo). Dicho déficit constituye una de las principales dificultades para el conocimiento de la dimensión real del conjunto de las actividades profesionales y la simultaneidad con actividades enmarcadas en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), así como para su eficaz control y seguimiento.

No obstante, es importante destacar la vigencia del régimen de reciprocidad instituido mediante la Resolución 363 de la ex Secretaría de Estado de Seguridad Social en el año 1981. El mismo 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 establecido por el Decreto-Ley 9.316/46.

El convenio dispuso el cómputo recíproco, a los fines jubilatorios, de los servicios no simultáneos reconocidos por las cajas, dentro de su órbita de aplicación y al solo efecto de la determinación de antigüedad, a fin de acceder, sus afiliados y derechohabientes, a los beneficios de jubilación ordinaria e invalidez o su equivalente, o pensión derivada de las mismas.

El rasgo fundamental del mecanismo de reciprocidad a *prorrata tempore*¹¹ consiste en que al pago de la jubilación ordinaria y por invalidez o su equivalente, o a la pensión derivada de una u otra, concurre cada una de las cajas participantes en la medida que le corresponda en virtud de los años aportados en ellas y del haber vigente en su propio régimen. A su vez, la caja otorgante de la prestación o pagadora no asume ninguna garantía con respecto a la cuota parte a cargo de la o las copartícipes (Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, 2019).

Hasta el momento, el 62 % de las cajas para profesionales ha otorgado al menos una prestación por reciprocidad en su historia institucional¹². Otra de las características particulares de dicho régimen de reciprocidad 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 el 51 % de las cajas adheridas a la Coordinadora para el goce efectivo de la prestación jubilatoria.

En otro ámbito, resalta el hecho de que la mayoría de las cajas (el 87 %) no ha tenido experiencia en materia de reciprocidad internacional. De las 10 Cajas que han otorgado prestaciones en el marco de alguno de los convenios de reciprocidad internacional vigentes, solo 4 de ellas la han aplicado en diez oportunidades o más¹³.

11 En virtud del principio *prorrata tempore*, las cajas reconocedoras de servicios participan en el pago de la prestación en relación al tiempo de los servicios que reconocen y en función de la antigüedad en el servicio necesario para el logro de la jubilación.

12 Ello implica que en la actualidad existen 29 cajas que no han tenido experiencia en materia de reciprocidad. De las cajas que sí han otorgado prestaciones por reciprocidad, el 27% ha otorgado solo 1 (una) jubilación por reciprocidad, mientras que el 14,6% ha superado ya los 100 casos. La Caja de Profesionales de la Ingeniería de Santa Fe es la que cuenta con mayor experiencia en materia de reciprocidad jubilatoria, con 599 prestaciones de este tipo otorgadas.

13 La Caja de Profesionales de la Ingeniería de la Provincia de Santa Fe es la que cuenta con más experiencia, contabilizando 66 casos.

3.1. Recorrido institucional

A partir de mediados del siglo XX, pueden distinguirse tres etapas de desarrollo institucional de las cajas para profesionales en la Argentina. 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.

a. Primer momento: gestación y desarrollo

En esta etapa surgen las primeras cajas para profesionales en la República Argentina, abarcando un período de cuatro décadas entre los años 1940 y 1980. Con la sanción de la Ley Provincial 5.015 de Buenos Aires en el año 1943 (la primera ley orgánica notarial argentina), 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 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, etc.), de base contributiva (Ministerio de Trabajo, 2002).

En ese entonces, el sector de los profesionales —salvo el caso de los escribanos bonaerenses—, y los trabajadores independientes en general, carecían de un esquema de protección social que brindara cobertura respecto de las tradicionales contingencias de vejez, incapacidad y muerte. Recién en el año 1954 se va a dictar la Ley Nacional 14.397 que otorgaba cobertura previsional a empresarios, trabajadores independientes y profesionales. Posteriormente, mediante el Decreto Ley 7.825 del año 1963, se instituyó un régimen diferente para los profesionales, que fijó categorías de actividad ligadas a los años de ejercicio profesional de los afiliados.

El camino iniciado por la Caja de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires fue seguido e imitado a partir de la creación de: la Caja de Abogados y Procuradores de la Provincia de Buenos Aires (año 1947); la Caja para Abogados y Procuradores de la Provincia de Santa Fe (1948); la Caja de Seguridad Social para los Profesionales del Arte de Curar de Santa Fe (1950); la Caja para Escribanos de la Provincia de Santa Fe (1950); la Caja Forense de la Provincia de Santa Fe (1949); la Caja de Abogados y Procuradores de la provincia de Tucumán (1952); la Caja de Abogados y Procuradores de Mendoza (1950); la Caja Notarial de Acción Social de Entre Ríos (1951); la Caja de Abogados y Procuradores de Córdoba (1954); y la Caja Notarial de Jubilaciones y Previsión Social de Córdoba (1953). En todos estos casos se trataba de sistemas previsionales de carácter contributivo, creadas por las legislaciones locales, de afiliación y aportación obligatoria y administrada por los propios interesados.

En el año 1969, a través de la Ley 18.038, se estableció un nuevo 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. Para ese entonces, ya existían 11

cajas para profesionales en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza y Tucumán.

Luego, la Ley 22.193 de marzo de 1980 modificó la Ley 18.038 con el propósito de unificar, en la medida de lo posible, este particular régimen con el de trabajadores en relación de dependencia, cuya Ley 18.037 ya había sido modificada por la Ley 21.451. Así, la norma volvía al criterio de afiliación voluntaria al régimen nacional para aquellos trabajadores que se encuentren obligatoriamente comprendidos en uno o más regímenes jubilatorios para profesionales, siempre que la actividad se desempeñe exclusivamente en el ámbito territorial de aplicación de dichos regímenes. Asimismo, establecía la necesidad de adecuación de los regímenes provinciales de profesionales a los fines jubilatorios, mediante convenios entre los gobiernos provinciales y la Secretaría de Estado de Seguridad Social, asegurando el cómputo recíproco de los servicios no simultáneos efectuados en la Cajas Nacional de Previsión, en el Instituto Municipal de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires y en las cajas o institutos provinciales y municipales de previsión con los de las cajas para profesionales, así como los de estas entre sí. En caso de no suscribir dichos convenios, los sistemas previsionales de las cajas para profesionales quedarían automáticamente sujetos a las disposiciones del Decreto Ley 9.316/46, que regula la reciprocidad jubilatoria entre el régimen nacional y las cajas provinciales para servidores públicos que no fueron transferidas a la nación. A partir de ese momento, mediante la conformación de una comisión representativa de las cajas existentes, se avanzó en una propuesta de Convenio de Reciprocidad, que culminó con la Resolución 363/1981 ratificatoria del convenio interjurisdiccional de coordinación previsional consensuado entre las partes.

En esta etapa se crearon 32 cajas para profesionales en distintas provincias y las más antiguas lograron sobre el final de la etapa otorgar los primeros beneficios ordinarios con la totalidad de requisitos de edad y años de ejercicio con aportes. Cabe agregar que también existieron iniciativas de creación de una caja de jubilaciones para abogados y procuradores de alcance nacional, mediante dos proyectos de ley que ingresaron en la Cámara de Diputados de la Nación, uno en el año 1947 y otro en el año 1949, pero que finalmente no prosperaron.

Recuadro 2. | La Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales

La Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina es un organismo coordinador, de acción permanente, que aglutina a la mayoría de las cajas para profesionales existentes y las que en el futuro se establezcan. Su surgimiento y constitución data entre los años 1980 y 1981, sobre la base de la experiencia de trabajo conjunto entre las cajas para profesionales, con motivo de la elaboración de un Convenio de Reciprocidad que diera respuesta a lo establecido por la Ley 22.193 de 1980. Las autoridades de las cajas para profesionales integraron las mesas de trabajo que se constituyeron en las distintas provincias para la elaboración del referido convenio.

Con el fin de mantener los vínculos alcanzados entre las entidades en aquella experiencia, se avanzó en la conformación de un espacio de coordinación entre las cajas a nivel nacional, para asumir nuevas responsabilidades, ampliar objetivos, coordinar los esfuerzos, implementar las normas de aplicación del convenio y propender al estímulo para el advenimiento de nuevos sistemas en las provincias para las profesiones que carecían de ellos. Fue así como, en una reunión plenaria celebrada en Salta el 22 de agosto de 1981, 25 cajas de diez provincias y la Capital Federal firmaron el acta fundacional de la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina.

b. Segundo momento: afianzamiento y expansión

La segunda etapa, ubicada entre los años 1980 y 2000, fue escenario de dos circunstancias de gran trascendencia. Por un lado, 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 y que incorporó un reconocimiento expreso de los sistemas previsionales para profesionales en su artículo 125.

Por otro lado, en esta etapa se verifica una importante expansión territorial de las cajas para profesionales. Se crearon nuevas cajas en provincias que ya habían iniciado ese camino, otorgando cobertura a más profesiones, así como también se sancionaron leyes de creación de cajas para profesionales en provincias que aún no contaban con ese tipo de sistemas. Así, todas las cajas para profesionales de la provincia de San Juan fueron creadas en el año 1993; en Santiago del Estero se creó el Instituto de Seguridad Social para Profesionales de Santiago del Estero (ISSPSE) en 1996 (antes de esa fecha sólo existía la Caja Forense, que no otorga prestaciones jubilatorias); en 1994 se creó la Caja para Profesionales de Neuquén; en Jujuy también apareció la primera y única caja (Caja de Asistencia y Previsión Social de Abogados y Procuradores de Jujuy –para abogados–); Chaco pasó de 2 a 6 Cajas; Entre Ríos de 3 a 5; La Pampa de 1 a 3; Río Negro de 1 a 6 y Salta de 2 a 7. En total, en esta etapa se crearon 35 cajas para profesionales.

Este crecimiento marcó también un cambio de tendencia en cuanto a los diseños de regímenes previsionales que adoptaban las cajas para profesionales en sus leyes de creación. El mismo estuvo en línea con las modificaciones del régimen nacional a partir de la Ley 24.241¹⁴ de creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que estructuró un sistema de capitalización individual administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), en coexistencia con el régimen de reparto administrado por la ANSES. En ese contexto, varias cajas para profesionales creadas en esa década implementaron también el sistema de capitalización. Así ocurre, por ejemplo, con el Instituto de Seguridad Social para Profesionales de Santiago del Estero (ISSPSE), 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 la provincia de Misiones.

c. Tercer momento: maduración y revisión

En la última etapa, desde el año 2000 hasta la actualidad, el rasgo destacado es la mayor madurez alcanzada por los sistemas previsionales para profesionales. En particular, más del 50 % de las cajas (39 sobre un total de 77 relevadas) comienzan a otorgar las primeras jubilaciones ordinarias de carácter puro, es decir con cumplimiento pleno de los requisitos establecidos por ley. En tanto, aquellas primeras tres cajas creadas en el país ya cuentan con más de 70 años de historia¹⁵, en cuyo período de vida institucional tuvieron oportunidad de transcurrir dos períodos de aportes completos, con ciclos que en promedio son de 35 años.

Así también, la mayoría de las cajas más maduras han transitado por procesos de reforma legislativa que fueron un resultado necesario, 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. Estos son los casos de la regulación del divorcio, el matrimonio igualitario, las uniones convivenciales, entre otros. A este respecto, uno de los cambios recientes más importantes fue la sanción del Código Civil y Comercial¹⁶, no obstante varias de sus previsiones recogían lo que ya había sido aceptado por la jurisprudencia y por leyes específicas anteriores. Las cajas para profesionales más antiguas regulaban el derecho de pensión considerando la indisolubilidad del vínculo matrimonial y no preveían la unión convivencial, ni el derecho de pensión para convivientes del mismo sexo.

14 Este no fue un fenómeno exclusivo de la Argentina; también tuvo lugar en distintos países de Latinoamérica y en Europa (Marco Navarro, 2016).

15 La Caja de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires –1943–, la Caja de Abogados y Procuradores de la Provincia de Buenos Aires –1947– y la Caja de Abogados y Procuradores de la Provincia de Santa Fe –1948.

16 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, 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.

En algunas cajas se elaboraron proyectos de reforma de la ley que las rige¹⁷, recogiendo los nuevos paradigmas del derecho de familia¹⁸, pero hasta el momento no tenemos registro concreto de su sanción legislativa. No obstante, el hecho de no contar con una norma jurídica plenamente adaptada a los nuevos paradigmas, no ha generado mayores inconvenientes, y en la mayoría de los casos las cajas para profesionales simplemente han ido aplicando los cambios interpretando la plena operatividad de la legislación sustancial.

Por otra parte, algunas de las cajas creadas en la década del noventa comenzaron a advertir dificultades, tanto en el diseño como en la implementación del sistema, que ponían en riesgo su sustentabilidad. De este modo, los cambios legislativos se propusieron corregir los desvíos en una etapa temprana, a fin de evitar el debilitamiento del sistema. 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.

El cuadro 1 expone la proporción de cajas que fueron creadas en cada etapa correspondiente a la clasificación presentada en este informe.

Cuadro 1. | Etapas de desarrollo institucional de las cajas para profesionales

Etapas de desarrollo	De gestación y desarrollo	De afianzamiento y expansión	De maduración y revisión
Ubicación temporal	Entre 1949 y 1979	Entre 1980 y1999	Desde 2000 a la actualidad
% de cajas según creación	42 %	45 %	13 %

Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

Entre las 77 Cajas que integran la Coordinadora, existen 39 (51 %) que pueden considerarse maduras, puesto que tienen más de 30 años de funcionamiento. A su vez, cabe destacar que las décadas en las que se crearon mayor cantidad de cajas son las del cincuenta y noventa que, en conjunto, concentran más de la mitad de las cajas que integran la Coordinadora.

17 Por ejemplo la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires y el Sistema de Previsión Social para Profesionales en Ciencias Económicas de Entre Ríos.

18 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.

4. Organización institucional

A pesar de la heterogeneidad de las legislaciones locales en materia de creación y regulación de las cajas para profesionales, se exhiben a continuación algunos aspectos tipificantes de la organización institucional, considerando las características de los órganos de gobierno y de control, así como la relación de las mismas con los colegios o consejos profesionales.

4.1. Órganos de gobierno

Las cajas para profesionales tienen órganos de gobierno con distintas denominaciones, tales como:

- Directorio¹⁹
- Consejo Directivo²⁰
- Consejo de Administración²¹

En algunos casos, por ley o por resolución interna, se cuenta con un órgano ejecutivo con mayor frecuencia de reuniones que permite dotar de agilidad a la dinámica de funcionamiento de la caja. Este órgano ejecutivo implementa las decisiones adoptadas por el órgano de gobierno y, eventualmente, cuenta con facultades delegadas por este último para resolver contrataciones hasta determinado monto, resolver cuestiones administrativas y de personal, etc. La existencia o no de este tipo de órganos ejecutivos (mesa ejecutiva/mesa directiva, entre otras denominaciones posibles), depende generalmente de las dimensiones del órgano de gobierno principal²².

En cuanto a la integración de los directorios²³, los afiliados activos están contemplados en todas las leyes analizadas, mientras que sólo algunas de ellas tienen previsto un cupo mínimo garantizado para afiliados jubilados, como es el caso de la 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,

19 Por ejemplo la Caja de Abogados de la Provincia de Buenos Aires –Ley 6716.

20 Por ejemplo la Caja de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires –Ley 6983.

21 Por ejemplo la Caja de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires –Decreto Ley 9963/83.

22 A modo de ejemplo, la Caja de Bioquímicos de la Provincia de Buenos Aires tiene un directorio integrado por tres 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 veintidós directores, que se reúne en forma mensual, y una mesa ejecutiva de cinco miembros del directorio, que se reúne semanalmente.

23 Utilizaremos esta denominación de “directorio” en forma genérica, para englobar los distintos supuestos contemplados en las leyes orgánicas de las cajas para profesionales.

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. En las restantes, la participación de profesionales jubilados en el directorio dependerá de la conformación de las listas y del resultado del proceso electoral.

Para ser designado director, se requiere siempre una cierta antigüedad en el ejercicio de la profesión (usualmente entre 5 y 10 años) y residencia en la provincia en la que la caja desarrolla su actividad.

Por otra parte, en la mayoría de las leyes orgánicas de las cajas –en especial las más recientes– está previsto el funcionamiento de una asamblea. Este órgano suele tener por función el trazado 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 –que se reúnen una vez al año– 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 incorporados al orden del día. En tanto, la asamblea extraordinaria será convocada cuando existan temas urgentes o especiales que requieran 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.

4.2. Órganos de control

Todas las leyes de las cajas para profesionales han estructurado mecanismos de control respecto del funcionamiento de la caja, así como de sus actos administrativos e implementación. Estos mecanismos resultan de suma utilidad para el control periódico de la aplicación de fondos, de los niveles de gastos y de la evolución del patrimonio y de los diferentes estados contables de la institución. Por un lado, las normas de creación de las cajas establecen la constitución de órganos de control internos, en tanto que también se aplican mecanismos de control externos.

Entre los mecanismos de control internos, 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 estar compuesta por personal contratado bajo relación de dependencia, pero por fuera de la estructura administrativa, o por profesionales liberales 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 del universo de 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 los desvíos que advirtiese; 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 los actos del directorio de la caja cuando contraríen o violen disposiciones legales o las decisiones de la Asamblea.

Por otra parte, los mecanismos exógenos de control contemplan tres variantes posibles: la fiscalización estatal, un síndico designado por el poder ejecutivo local y las auditorías externas.

En relación a la primera, la fiscalización del Estado, en general sus funciones 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, realizar la memoria y balance antes de su consideración por la asamblea y fiscalizar el regular funcionamiento institucional 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 los casos en que el control externo esté basado en una sindicatura a cargo de un representante del poder ejecutivo, 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. Algunos ejemplos de este tipo son la Caja de Abogados de Santa Fe²⁴ y la Caja de Profesionales de la Salud de Córdoba²⁵.

Por último, la auditoría externa no presenta grandes diferencias con la interna por cuanto también es posible que se trate de un profesional o grupo de profesionales independientes, que ejercen la función a través de una locación de servicios. Su función principal es la realización de un exhaustivo control de los estados contables a presentar en los vencimientos de cada ejercicio y, eventualmente, las presentaciones parciales de la evolución patrimonial y de flujo de fondos que suelen presentarse trimestralmente.

4.3. La 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 delegarles el poder de policía, son instituciones pre-existentes 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.

24 Artículo 32 de la Ley 10.727: “La administración de la Caja será fiscalizada por una Sindicatura compuesta por: un síndico titular que será elegido de un padrón formado por los afiliados activos domiciliados en la zona compuesta por las circunscripciones judiciales números uno, cuatro y cinco; un síndico titular que será elegido de un padrón formado por los afiliados activos domiciliados en la zona compuesta por las circunscripciones judiciales números dos y tres; un síndico titular que será designado por el Poder Ejecutivo. Conjuntamente con cada síndico titular se elegirá un síndico suplente que reemplazará al titular en caso de vacancia o fallecimiento.”

25 Artículo 22 de la Ley 8577: “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.”

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, también 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 y con delegación de facultades estatales, sino por interés y necesidad de los propios profesionales.

Las cajas para profesionales consideradas “independientes” de su órgano colegiado son aquellas que cuentan con un marco normativo propio y con una estructura organizativa institucional autónoma, con elección de autoridades independiente de las que resulten del consejo/colegio, pudiendo incluso establecerse que resulta incompatible la función de “director” de la caja con la de “consejero” del colegio o consejo profesional. Se trata entonces de dos instituciones autónomas, con funciones absolutamente diferenciadas, pero en función del mismo colectivo de sujetos abarcados.

Sin embargo, a pesar de su independencia jurídica respecto de los colegios o consejos profesionales²⁸, existen cajas que tienen vinculación interinstitucional con las entidades gremiales de las profesiones que nuclean en su universo de cobertura. En estos casos, las decisiones que adopta la caja gozan de autonomía absoluta y puede existir una estrecha vinculación político-institucional con el colegio o consejo afín, sin que esto implique una incidencia en las políticas que se diseñan e implementan.

De manera que las relaciones interinstitucionales entre los colegios y consejos profesionales con las cajas para profesionales, pueden clasificarse en tres tipos, a saber:

- instituciones independientes: con personería jurídica propia, pudiendo presentar una relación institucional o no con el colegio/consejo profesional, pero sin incidencia en el proceso de toma de decisiones;
- instituciones integradas: sin personería jurídica propia, y como parte del colegio/consejo;
- instituciones integradas-independientes: con personería jurídica propia, pero con una integración institucional que incide fuertemente en el proceso de toma de decisiones.

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, la ingeniería o construcción o la medicina, 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 de Chaco.

27 Por ejemplo, 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.

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 es la que 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.

A partir del cuestionario aplicado a las cajas en el año 2018 se observa que la mayoría (70 %) afirma tener independencia de las instituciones colegiales precedentes y no estar integrada a las mismas, mientras que nueve cajas (12 %) se encuentran integradas con dichas instituciones. En tanto, otras diez Cajas (13 %) se autocalificaron como “independientes e integradas”.

En este último caso, puede citarse el ejemplo de la Caja de Seguridad Social para Profesionales en Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires. Su dirección es ejercida por el Consejo Directivo del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires, que ejerce la administración por intermedio del Consejo de Administración.

No obstante este alto grado de integración, la Ley 12.724 (con las modificaciones de la Ley 13.948) inicia su articulado creando la caja y estableciendo su personería jurídica autónoma.

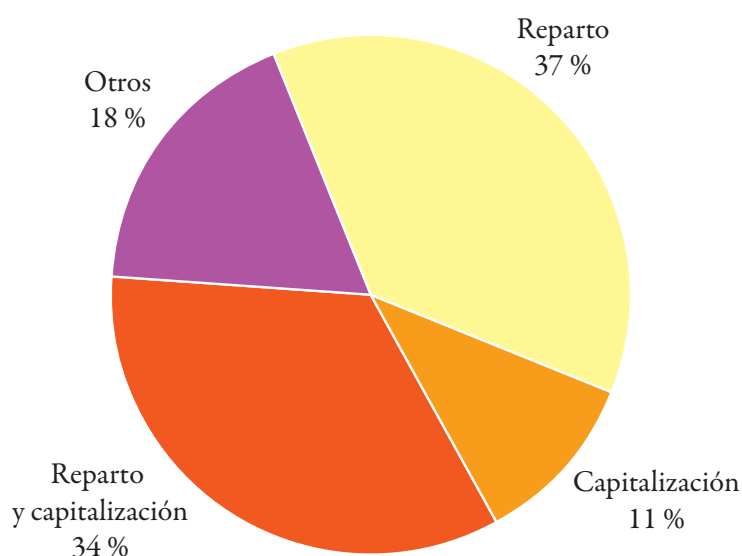
5. Diseños

En este capítulo se analizan las principales características de los diseños de los sistemas previsionales que implementan las cajas para profesionales, teniendo en consideración los tipos de sistemas, las prestaciones otorgadas (incluyendo también aquellas otras prestaciones que no sean previsionales) y las fuentes de financiamiento aplicadas.

5.1. Tipos de sistemas previsionales

Una de las características más destacadas de las cajas para profesionales es la heterogeneidad de sus diseños previsionales. La misma responde en gran medida a la diversidad de profesiones independientes, a su modalidad de inscripción en cada provincia y a los diferentes momentos históricos en que se constituyeron. Sin embargo, a pesar de que no existe homogeneidad entre las cajas respecto del sistema previsional que han adoptado las legislaciones locales, se destaca que el 52 % posee ciertas características del sistema de reparto y a su vez de capitalización individual (sistemas “mixtos”). El 37 % adopta exclusivamente el criterio de reparto y el 11 % expresa contar exclusivamente con un régimen de contribución definida (gráfico 8).

Gráfico 8. | Regímenes previsionales de las cajas para profesionales



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

La diferenciación entre los distintos regímenes (capitalización y reparto) refiere a la forma en que se distribuyen los riesgos entre los distintos actores del sistema, mediante la configuración de mecanismos de solidaridad y ahorro previsional. Por ejemplo, en los sistemas de capitalización individual el riesgo es soportado por cada trabajador cotizante, aunque puede ser reducido si el Estado otorga alguna garantía de pensión mínima. En tanto que en los sistemas de reparto y de beneficio definido, los riesgos son soportados por el conjunto de los contribuyentes de la generación actual (Bertranou et al, 2011).

En términos generales, los sistemas de beneficio definido se cimientan sobre la base del 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 también difiere en ambos casos. En los sistemas de capitalización individual, administrados por empresas privadas o públicas, el riesgo es soportado por cada trabajador cotizante, aunque puede ser atenuado si, por ejemplo, el Estado concurre otorgando alguna garantía de pensión mínima. Por otra 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). La adopción de cada tipo de régimen por las cajas para profesionales se relaciona estrechamente con los regímenes predominantes en el sistema nacional en el momento en que se definió el sistema de que se trate. Por ello, la gran mayoría de las cajas basadas en la capitalización individual se afianzaron en la década del noventa, 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 manifestado por cada caja, los diseños que presentan dichos sistemas previsionales pueden incorporar aspectos de uno u otro régimen en la estructuración de sus respectivos pilares.

A su vez, la mayoría de los sistemas de previsión y seguridad social para profesionales, al no tener control directo y real respecto del nivel de ingresos en actividad, parten de la hipótesis de niveles de ingresos declarados o presuntos, o bien definen un monto de haber a abonar, y en función de ello establecen la contribución exigible. Esto podría producir un cierto alejamiento de la deseable proporcionalidad entre el ingreso en actividad y el aporte realizado, por un lado, y con el haber de la etapa jubilatoria o de pensión, por otro.

Esta situación ha llevado a muchas cajas a establecer sistemas de beneficio definido sobre la base de niveles de aportes derivados de las declaraciones juradas de ingresos de los afiliados activos, con un piso mínimo de contribución requerida que asegure un ingreso básico. Luego, los niveles de beneficio definido se aplican a los diferentes rangos de aportación, estructurando así un régimen solidario que relaciona actuarialmente los niveles de beneficio y de aporte exigido. Así, cada profesional se encuadra en el nivel que corresponde o que más se acerca a sus ingresos reales, pero nunca por debajo del mínimo del nivel 1, pudiendo ir variando el nivel adoptado a lo largo de su historial de afiliación al sistema. De todos modos, siempre es posible que el nivel de ingresos declarado no sea exactamente igual al nivel de ingresos real.

Es el caso de la Caja de Psicólogos de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, que define cuatro niveles de aportes con sus correspondientes cuatro niveles de beneficio, en función de una relación actuarial determinada. Existe también un nivel adicional (nivel 1) 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.

Esta situación no resulta muy distinta a lo que ocurre en el sistema nacional para trabajadores autónomos, en el cual tampoco se tiene certeza absoluta respecto de los ingresos reales²⁹. Asimismo, si bien es posible realizar un cruzamiento de datos con los niveles de facturación, existe un margen de actividad que se mantiene en la informalidad, generando ingresos que no tributan impuestos ni cotizan al sistema de seguridad social.

Los sistemas de capitalización podrían llegar a 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 la muerte o la incapacidad, con un escaso fondo individual para el sostenimiento de los beneficiarios. Es más, estos sistemas permiten el pago fraccionado del fondo capitalizado hasta el agotamiento de la cuenta individual, por lo que el nivel de cobertura también dependerá, de alguna manera, 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 invalidez o muerte. En otros casos, el riesgo de ocurrencia de tales contingencias se cubre a través de compañías de seguros

Por su parte, en el caso de los sistemas “mixtos”, las cajas dan cuenta en el cuestionario de una convivencia de rasgos de capitalización sobre una base de beneficio definido, intentando brindar una cobertura con niveles de protección básica similar para todos los beneficiarios, con prestaciones vitalicias garantizadas, y contemplando un pilar complementario que retribuye el mayor esfuerzo personal a partir de una mayor exigencia de aportes con cierta proporcionalidad respecto del compromiso de ingreso futuro.

Aquellas cajas que se enrolan en un cuarto tipo de sistema previsional, que no sería el de reparto, ni el de capitalización, ni el mixto, se pueden interpretar como supuestos especiales del denominado mixto, con una base de beneficio definido con características solidarias, y un complemento del haber básico que se corresponde con un mayor nivel de aportes realizado en actividad, sobre la base de los ingresos del sujeto aportante.

En el caso 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

29 En el Régimen General de Autónomos instituido en la Ley 24.241 se establece que los aportes previsionales de los trabajadores autónomos se efectuarán sobre los niveles de rentas de referencia calculadas en base a categorías de acuerdo a la capacidad contributiva y la calidad del sujeto o no en el impuesto al valor agregado.

un 5 % de lo facturado (art. 35 inc. “D” de la ley 12.207 de la provincia de Buenos Aires)³⁰. 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 al 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.

En el caso de la Caja de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, se exige una cuota anual obligatoria 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 de aporte exigido para el estamento en que se encuentre el afiliado. En caso de no realizar el aporte adicional hasta completar el mínimo obligatorio, el afiliado queda en mora, sin poder gozar de los beneficios que la caja otorga hasta tanto regularice su deuda.

Por su parte, los aportes que excedan la Cuota Anual Obligatoria (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 triplicar el haber básico.

Cabe señalar que la definición de los parámetros de determinación de la contribución y del beneficio otorgado reside en las decisiones de los órganos de gobierno de la caja (directorio y/o la asamblea) y en lo determinado por la ley de creación de la caja.

En un caso, el directorio y/o la asamblea son quienes definen tanto el monto del haber como del aporte necesario para financiar la prestación definida. La decisión que se tome respecto de una y otra variable generará una relación más o menos equilibrada desde el punto de vista actuarial.

En otros casos, los órganos de gobierno definen un sólo parámetro (beneficio o contribución), quedando el otro ligado a la decisión de una relación actuarial dada por la norma. Así, es la propia ley la que vincula automáticamente el aporte exigible al beneficio definido, por ejemplo, a través de un sistema de módulos (caduceos, galenos, juvet, 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.

30 Todos los médicos matriculados en el ámbito territorial de la provincia de Buenos Aires deben realizar aportes mensuales, pero sólo aquellos que ejercen la profesión de manera independiente o que tienen consultorio en clínicas o centros asistenciales privados aportan además el 5% de lo facturado. Quedan exceptuados de esta aportación las remuneraciones percibidas por los médicos en concepto de relación de dependencia en los centros asistenciales, hospitales, dispensarios y todo otro establecimiento dependiente de la Nación, de la provincia o de las municipalidades.

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.

Recuadro 3. | Clasificación alternativa de los diseños previsionales de las cajas para profesionales

Puede observarse que la heterogeneidad de las cajas para profesionales, en cuanto a la forma que vincula las contribuciones con los beneficios jubilatorios, no permite encuadrarlas estrictamente en las clasificaciones clásicas de los sistemas previsionales (reparto, capitalización). En este sentido, se propone una clasificación alternativa que incorpore los diversos diseños analizados:

I.- Cajas con beneficio definido

I.1.- Con nivel único de beneficio

I.1.1.- Con complemento por sobre el haber

I.1.2.- Sin complemento del haber

I.2.- Con distintos niveles de beneficio

I.2.1.- Con complemento por sobre el haber

I.2.2.- Sin complemento del haber

II.- Cajas con contribución definida

II.1.- Con renta vitalicia

II.2.- Con renta programada

5.2. Prestaciones

Al indagar en los esquemas de prestaciones de las cajas para profesionales adheridas a la Coordinadoras se observa que todas otorgan cobertura respecto de las contingencias básicas de vejez, muerte e incapacidad, con diferentes requisitos, alcance y criterios para la determinación de los beneficios. Sin embargo, esta cobertura previsional no agota el abordaje de las diferentes problemáticas o contingencias que enfrentan los profesionales a lo largo de su vida, y por ello se establecen también otras prestaciones de pago periódico o de pago único como cargas de familia, salud, formación y capacitación, entre otras. Asimismo, se advierte que las prestaciones previsionales que otorgan dichas cajas son de carácter contributivo, sin excepción.

a. Vejez, muerte e incapacidad

Como ya ha sido expuesto más arriba, la totalidad de las cajas otorgan cobertura respecto a las contingencias de vejez, muerte e incapacidad.

En el caso de la jubilación ordinaria, los requisitos para su acceso están determinados por la edad y una cantidad de años de ejercicio con aportes³¹. En el primero de ellos, una particularidad que exhiben las cajas es la homogeneidad de la edad exigida respecto de hombres y mujeres. Una sola exige 65 años para los hombres y 60 para las mujeres³², el resto, en su amplia mayoría, coinciden en exigir 65 años (88 %), mientras que ocho cajas (10 %) exigen 60 años y una caja 63 años.

En cuanto al requisito 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 (66 %) y las que requieren 35 (17 %). Sin embargo, una de las cajas establece un mínimo de 25 años³³, mientras que otras directamente no establecen como requisito que el afiliado haya cumplimentado un mínimo de cotizaciones al sistema (seis cajas, lo que representa el 8 % del total).

Debe recordarse que además de los requisitos de edad y años de aportes, la mitad de las cajas adheridas a la Coordinadora exige la cancelación de la matrícula para el efectivo goce de la prestación.

Además de la jubilación o pensión ordinaria total, se destaca que el 45 % de las cajas tiene prevista una prestación proporcional al nivel de años cotizados, o también denominada “prestación reducida” en función de los requisitos de años de ejercicio con aportes exigidos. A diferencia de lo que sucede en el régimen nacional, tanto para trabajadores autónomos como en relación de dependencia, este tipo de prestación comprende a todos aquellos que no alcanzan la cantidad de años de aportes exigidos para la jubilación ordinaria, pero que tienen derecho a una prestación a prorrata de las anualidades ingresadas al sistema.

Otra prestación bastante extendida y aplicada desde hace años es la de “edad avanzada”, que generalmente 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 (por ejemplo 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 finalmente goce de un haber en proporción a los años aportados al sistema.

Por otra parte, se evidencia que la protección por incapacidad total y permanente es también cubierta por la mayoría de las cajas adheridas a la Coordinadora. Solo una de las que respondieron el cuestionario no contempla esta prestación. El 46 % de las cajas que la comprenden en su legislación requiere una cantidad mínima de años de aportes para acceder al beneficio (1, 2, 5 o 10 años por ejemplo), mientras que el resto no exige antigüedad mínima en el sistema, sino simplemente revestir la condición de “activo” en la matrícula al momento de la incapacidad total y permanente, que esta sea de causa posterior a la afiliación

31 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.

32 Sistema de Previsión Médica de Chaco –SIDEPREME.

33 Caja para Profesionales de la Ingeniería de Entre Ríos –Caja PREVER.

al sistema previsional, y que la incapacidad sea determinada por una junta médica que generalmente está prevista en la propia ley. En relación a ello, algunas cajas para profesionales han desarrollado su propio baremo a fin de contemplar adecuadamente las distintas patologías y su grado de incidencia incapacitante respecto del tipo de profesión de que se trate. En cuanto a la integración de las juntas médicas, en algunos casos se trata de profesionales que integran la propia caja, mientras que otras cajas tercerizan el servicio de informes de junta médica a empresas especializadas, que adaptan su tarea a la normativa propia de la caja y a las características del ejercicio profesional en cuestión.

En cuanto a la protección por causa de muerte, se prevé la pensión directa por fallecimiento del afiliado en actividad y la pensión derivada por fallecimiento del profesional jubilado. Solo tres cajas (4 %) no contemplan este tipo de prestación, aunque permiten que los sucesores del causante retiren el fondo acumulado en la cuenta de capitalización individual. El 47 % (32 de las 68 cajas) que contemplan el beneficio de pensión directa exigen un mínimo de años de antigüedad en el sistema previsional, que va de 1 a 20 años. El resto no exige un mínimo de cotizaciones al sistema.

b. Complementos del haber básico

Como ha sido expresado en la caracterización de los tipos de sistemas previsionales, una importante cantidad de cajas prevén el otorgamiento de beneficios complementarios al haber básico de jubilación o pensión. Casi la mitad de las cajas (49 %) manifiesta otorgar dicha prestación en función de los aportes cotizados por sobre los mínimos exigidos³⁴. El 45 % de ellas expresó que existe una proporción directa entre el aporte ingresado en exceso y el complemento reconocido. El 24 % manifestó que una porción del excedente se destina al fondo solidario y el resto genera una mejora del haber individual, en función del esfuerzo personal de cada afiliado. Un 5 % manifestó que ambas situaciones son contempladas.

c. Determinación de los beneficios y criterios de movilidad prestacional

La determinación del beneficio adopta distintas formas y modalidades que se estructuran de acuerdo al diseño de los sistemas. En 49 casos (64 %) puede identificarse el rasgo común de la existencia de un criterio decisor atribuido por la ley a los órganos deliberativos, integrados por los propios beneficiarios (supuestos i a vi enumerados abajo). Se trata de sistemas de beneficio y contribución definida, tal como fue descripto más arriba. En estos casos, el proceso de toma de decisiones es asistido por informes y cálculos técnicos que inciden en la decisión política a adoptar. En algunos la determinación del haber está atada al nivel de aportes exigible, por lo que al modificar un parámetro técnico automáticamente impacta en otro, en función de la relación aporte-beneficio establecida por la ley. En otros casos, los sistemas implementan la capitalización de los aportes ingresados (criterios vii y viii enumerados abajo).

34 Un 43 % afirmó no otorgar dicho complemento y un 8 % de las cajas no respondió la consulta.

A continuación, se presenta un breve inventario de las distintas posibilidades y la cantidad de casos encontrados:

- i. la ley determina el monto del haber en unidades de medida, cuya determinación y actualización periódica se atribuye a los órganos de gobierno (11 casos);
- ii. la ley atribuye al directorio la determinación del monto del haber, en función del informe técnico actuarial, informe de evolución de la recaudación, informe técnico de la sindicatura, etc. (10 casos);
- iii. la ley atribuye al directorio la formulación de una propuesta –con respaldo técnico– a la asamblea, y esta decide (10 casos);
- iv. haber determinado por ley (beneficio definido) y actualizado por criterios de movilidad (6 casos);
- v. acumulación de puntos por semestre de permanencia en el sistema. Valor del punto fijado por el directorio que se multiplica por la cantidad de puntos (5 casos);
- vi. definición de haberes y aportes por categoría. El beneficiario percibe en función a lo aportado en cada categoría (7 casos);
- vii. el fondo acumulado y capitalizado en la cuenta individual dividido por la cantidad de períodos de sobrevida estimados (7 casos);
- viii. cálculo actuarial que relaciona el saldo de la cuenta individual, la expectativa de vida y la edad de los posibles beneficiarios con derecho a pensión (6 casos);

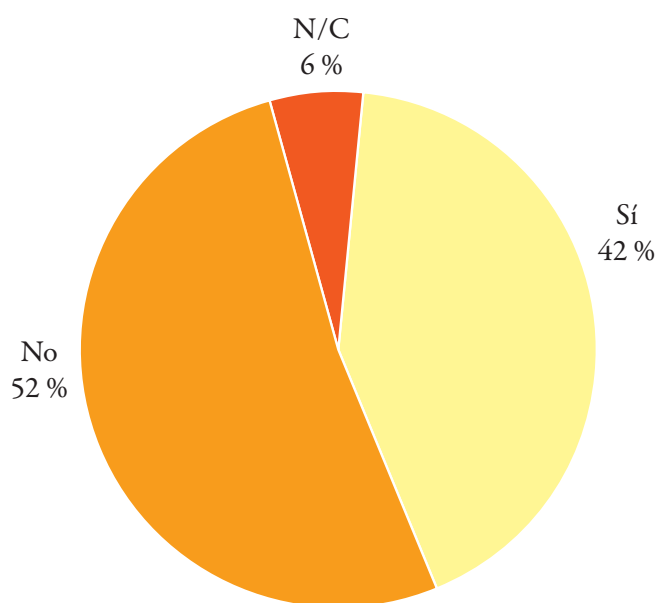
Por otra parte, la mayoría de las cajas (79 %) contempla algún mecanismo de movilidad de las prestaciones. Solo tres de ellas utilizan la misma fórmula de movilidad que el Estado Nacional adoptó para los haberes prestacionales del SIPA³⁵. Principalmente las cajas para profesionales que ajustan en forma periódica los niveles de haberes toman 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.

35 Establecido por la Ley 27.426 de 2017, que modifica el sistema anterior establecido por la Ley 26.417 del año 2008. El nuevo índice de movilidad de las prestaciones se basa en la evolución combinada de la variación de los precios al consumidor y de los salarios, que se aplica trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. La movilidad se determina 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 (RIPTE).

d. Prestaciones médico-asistenciales

En el caso de las prestaciones médico-asistenciales, cabe destacar que el 42 % (32 casos) de las cajas brinda algún tipo de prestación (gráfico 9). No obstante, al profundizar en la modalidad de prestación, sólo el 38 % de las que brindan cobertura médico-asistencial lo hace en forma directa, a través de un sistema propio³⁶, mientras que la mayoría (28 cajas) ha suscripto convenios con las obras sociales que brindan cobertura a los empleados públicos provinciales y/o con empresas de medicina prepaga.

Gráfico 9. | Porcentaje de cajas que brindan prestaciones médico-asistenciales



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

En algunos casos, los afiliados de estas instituciones también se desempeñan en relación de dependencia, por lo que podrían tener cobertura de salud relacionada con dicha actividad laboral, o también es posible que el profesional se haya afiliado a alguna empresa de medicina prepaga, o que haya optado por la obra social que ofrece el régimen del monotributo. No obstante, no existe información suficiente que permita establecer el universo de afiliados que no cuentan con ningún tipo de cobertura médico-asistencial.

El 62 % de las cajas que otorgan prestaciones de salud cumplen con el Programa Médico Obligatorio (PMO), que es una “canasta básica” de prestaciones a través de la cual los beneficiarios tienen derecho a

³⁶ 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 de afiliados de la caja. De este modo, 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.

recibir prestaciones médico-asistencial. Así también, se destaca que la mayoría de las cajas que tienen sistemas asistenciales de salud propios (88 %) cubren como mínimo el PMO. Por su parte, no todas las cajas que brindan algún tipo de prestación de salud han estructurado un sistema de cobertura plena, sino que en algunos casos la cobertura resulta parcial, enfocada al reintegro de los pagos realizados por los afiliados o a la cobertura de algunas prácticas y patologías específicas.

e. Subsidios, préstamos y otros beneficios

Las cajas para profesionales suelen ofrecer también una protección que va más allá de la cobertura de las contingencias clásicas de vejez, incapacidad y muerte. En general, las leyes delegan en los órganos de gobierno la facultad de establecer y reglamentar estas prestaciones. 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.

Se advierten así cinco diferentes rubros de posibles subsidios o prestaciones adicionales que pueden brindar las cajas, a saber:

- formación y capacitación (cursos, congresos, becarios e investigadores);
- contingencias sociales (gastos de sepelio, discapacidad, etc.);
- cargas de familia (hijo, matrimonio, nacimiento, adopción, escolaridad, etc.);
- salud (cirugías del afiliado o su grupo familiar, traslados, etc., que no abarquen una cobertura integral de salud);
- prestaciones complementarias no incluidas en fondos solidarios (óptica, odontología, farmacia, etc.).

El listado completo de beneficios que otorgan las diferentes cajas es muy amplio y heterogéneo, pero la mayoría contempla beneficios por maternidad, nacimiento y/o adopción, incapacidad total y transitoria para el ejercicio profesional, fallecimiento del profesional activo o jubilado, reintegro de gastos de sepelio por fallecimiento del profesional activo o jubilado, fallecimiento de familiar a cargo, hijo con discapacidad, asignaciones familiares.

Los subsidios o beneficios relacionados con contingencias sociales, o sus variantes, se encuentran presentes en el 66 % de las cajas consultadas. En tanto, los correspondientes a cargas de familia están cubiertos por el 53 % de las cajas.

También existen otros beneficios relativamente más infrecuentes como, por ejemplo, el subsidio por divorcio otorgado por la Caja Forense de Entre Ríos; el 30 % de descuento en las cuotas mensuales de

las carreras de grado y posgrado del Instituto Universitario de Ciencias de la Salud, Fundación H. A. Barceló (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 cuota anual obligatoria por maternidad o adopción (Caja de Abogados de la provincia de Buenos Aires: en vez de una asignación económica, se subsidian 220 días de obligación previsional, dentro de los tres años de la fecha de parto u otorgamiento de la guarda con fines de adopción); el subsidio por escolaridad (Caja Forense de la Pampa); un seguro de salud (Caja de Médicos e Ingenieros de Tucumán); la asignación por prenatal (Caja de Abogados de Tucumán); reintegros de obra social (Caja de Abogados de Tucumán); subsidios por guardería/colonia de vacaciones (Caja de Profesionales de la Ingeniería de Chaco); o el subsidio por óptica (Caja de Profesionales de la Ingeniería de Chaco).

5.3. Financiamiento

A diferencia de lo que sucede con el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y con los regímenes previsionales provinciales para servidores públicos no transferidos a la nación, las cajas para profesionales no cuentan con las tres clásicas fuentes de financiamiento (aportes del trabajador, contribuciones patronales, recursos tributarios), sino con una o eventualmente dos de ellas: el aporte personal del profesional y la contribución de la comunidad vinculada.

Además de las cotizaciones, el SIPA se financia también con impuestos con asignación específica (I.V.A, cigarrillos, combustible, débitos y créditos bancarios) y un porcentaje de la Masa Bruta Coparticipable³⁷. Todos los ciudadanos, sean o no beneficiarios actuales o futuros del SIPA, contribuyen a su sostenimiento a través de los recursos tributarios, incluso aquellos profesionales que se encuentran afiliados exclusivamente a una caja para profesionales.

En cambio, las cajas para profesionales se financian por el exclusivo esfuerzo personal de sus afiliados y, eventualmente, por quienes se benefician directa o indirectamente del trabajo profesional.

5.3.1. Las cotizaciones de los propios profesionales

En relación a la forma en que se definen las cotizaciones que deben realizar los afiliados activos, no existe homogeneidad entre las cajas. Esta cuestión se abordará a partir del tratamiento de las modalidades de cotización, luego se tratarán las modalidades de pago y por último se hará referencia al control y fiscalización.

³⁷ En la Ley 27.260 se establece una disminución gradual de este financiamiento con destino al SIPA, a ser compensada por aportes del Tesoro.

a. Esquemas de cotización

Se observan distintas modalidades de cotización. En algunos casos, existe una relación estrecha entre el nivel de ingresos por honorarios profesionales y el monto de aportes a ingresar. Normalmente, en este supuesto se establece además una cotización mínima exigible que garantice el financiamiento de la prestación solidaria, y lo que exceda ese monto mínimo apuntará al reconocimiento de un mejor haber por sobre el mínimo teórico.

A modo de ejemplo puede analizarse el sistema de aportes³⁸ por estamentos instituido por la Caja de Abogados de la provincia de Buenos Aires. Antes de la implementación del nuevo sistema, existía un monto único de cuota anual obligatoria (CAO) exigible a todo el universo de afiliados activos, más allá del volumen de honorarios profesionales que generara el sujeto aportante. El monto anual determinado se va cumpliendo a medida que el afiliado devenga honorarios (debe ingresar el 10 % en concepto de aportes), y en caso que al vencimiento no hubiere logrado alcanzar el monto mínimo anual obligatorio, debe integrarlo como aporte adicional. En caso de no hacerlo, y pasado un tiempo prudencial, la caja se verá obligada a promover un proceso de apremio para lograr recuperar las cotizaciones en mora (art. 20 de la Ley 6.716 de la provincia de Buenos Aires).

El paso del tiempo y los cambios advertidos en la realidad económica cotidiana del ejercicio profesional, demostraron que el piso mínimo de aportes exigido no tenía una relación adecuada con el nivel real de ingresos. Para tratar de representar más adecuadamente las diferentes realidades, se establecieron seis rangos diferentes, todos estructurados a partir del estamento 1 de referencia, que se corresponde con el existente con anterioridad al nuevo sistema: 3 estamentos (4, 5 y 6) con una menor exigencia de aportes y 2 estamentos pensados para quienes obtienen mayores ingresos y pueden percibir una mejora ostensible del beneficio futuro.

Este sistema de aportes³⁹ permite que el profesional vaya cambiando su opción de estamento a medida que varía su nivel de ingresos, generando menores niveles de deuda y, por otra parte, reconociendo una mejora más tangible del haber futuro, todo ello con aplicación del principio *prorrata tempore*. Además, por sobre el estamento 3 –el más alto–, el afiliado podrá percibir un complemento del haber por mayores cotizaciones.

Otra modalidad de cotización es la exigencia por parte de distintas cajas de un monto fijo, sin vinculación con el nivel de ingresos real o presunto, eventualmente en función de la edad y años de matriculación.

38 Para mayor información, véase el siguiente link: <http://www.cajaabogados.org.ar/vermas-noticias.php?n=23#.W9uO32hKjcc>

39 Fuente: <http://www.cajaabogados.org.ar/vermas-noticias.php?n=23#.W7zm7XtKjZ4>

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 la 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...*”.

A modo de ejemplo, se presenta la tabla de aportes mensuales mínimos obligatorios, por rangos etarios⁴⁰:

Hasta 26 años	\$900
de 27 a 29 años	\$1.330
de 30 a 34 años	\$1750
de 35 a 39 años	\$2.320
de 40 a 59 años	\$3.250
de 60 años en adelante	\$2.750

El destino de los aportes tiene la siguiente distribución: el 65 % como mínimo va a un régimen de capitalización (registrándose en cuentas individuales), el 23 % como máximo a prestaciones solidarias (invalidez y muerte), y el 12 % restante como tope para gastos de funcionamiento del sistema⁴¹. En este caso, los rangos de aportes son variables, pero se incrementan o disminuyen en función de la edad.

Otro caso similar, pero con escala de aportación variable y siempre creciente, en función de los años de ejercicio profesional y no de la edad, es el de la Caja de Farmacéuticos de la provincia de Buenos Aires (CAFAR), que establece un sistema de aportación modulado⁴². El valor del módulo para agosto de 2018 ha sido fijado en \$104⁴³.

En estos sistemas de previsión y seguridad social, 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 y que, eventualmente, constará en las declaraciones juradas presentadas antes los organismos de recaudación tributaria.

40 Escala aplicada a partir del periodo 01/07/2019 con vencimiento 15/08/2019.

41 Fuente: <http://www.caproia.com.ar/previsional>

42 El inc. a) del artículo 33 del Decreto Ley 10.087/83 establece que el capital de la caja se formará: “Con el aporte mensual a que están obligados los afiliados según la siguiente escala: hasta tres (3) años de ejercicio profesional trece (13) módulos; de tres (3) a siete (7) años de ejercicio profesional; diecisiete (17) módulos; de siete (7) a diez (10) años de ejercicio profesional veintiún (21) módulos; de diez (10) a trece (13) años de ejercicio profesional veinticinco (25) módulos; de trece (13) a dieciséis (16) años de ejercicio profesional veintinueve (29) módulos; de dieciséis (16) a diecinueve (19) años de ejercicio profesional treinta y tres (33) módulos; de diecinueve (19) a veintidós (22) años de ejercicio profesional treinta y seis (36) módulos; más de veintidós (22) años de ejercicio profesional cuarenta (40) módulos”.

43 Fuente: <https://www.cafar.org.ar/aportes>

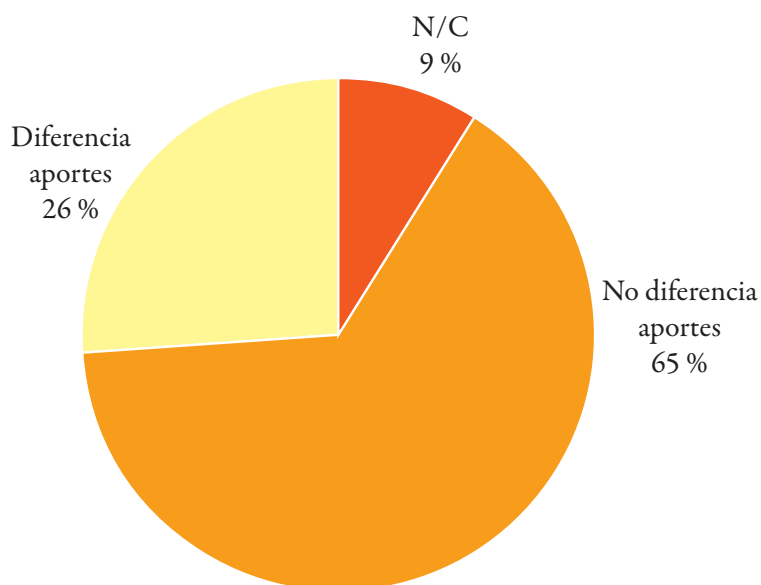
En relación al nivel de cotización mínima exigida por cada sistema, existe una gran disparidad, producto de las distintas prestaciones que abonan las diferentes cajas.

El aporte mínimo anual promedio del universo de cajas relevado por la Coordinadora en el año 2018 asciende a \$28.359. Más allá de la modalidad de pago establecida (mensual, bimestral y/o anual), ello importa en promedio un esfuerzo contributivo mensual de \$2.363,25. De allí se desprende que 36 de ellas (56 %) exigen un monto de aporte anual por debajo del promedio. El aporte mínimo anual más elevado asciende a \$62.030 (\$5.169,16 por mes) y el más bajo a \$7.231 (\$602,58 por mes).

b. Separación de fuentes de financiamiento

La mayoría de las cajas financia las prestaciones sociales con los aportes previsionales que cotizan los afiliados. Sus montos van variando en función de la disponibilidad de recursos y el equilibrio actuarial, por lo que la prioridad está puesta en la cobertura de jubilaciones y pensiones. En cambio, el 26 % tiene separación completa de fondos, estableciendo un aporte diferencial a cargo de los afiliados para el financiamiento de esas prestaciones (gráfico 10).

Gráfico 10. | Distribución de cajas para profesionales según diferenciación de aportes adicionales a los previsionales en concepto de prestaciones sociales



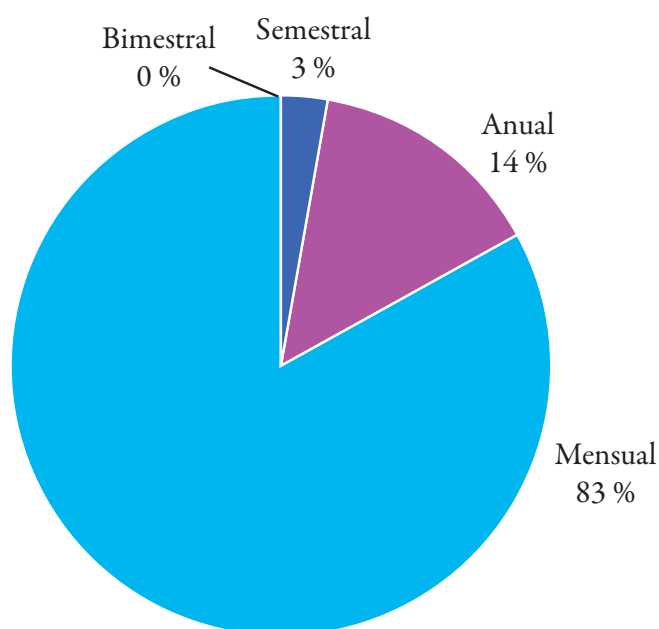
Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

En cuanto al financiamiento de las prestaciones de salud, el 66 % de quienes brindan dichas prestaciones exige aportes adicionales a los que deben cotizar para el sistema previsional. Las cajas que no exigen contribuciones adicionales, contemplan las prestaciones de salud como parte del esquema de subsidios que han estructurado.

c. Modalidades de pago

En relación a la modalidad de pago, se destaca que el 83 % de las instituciones adoptan una modalidad de pago mensual, el 14 % establecen obligaciones anuales y sólo un 3 % adoptan pagos semestrales (gráfico 11).

Gráfico 11. | Modalidad de pago fijada por la ley para el pago del aporte mínimo obligatorio correspondiente al año 2018



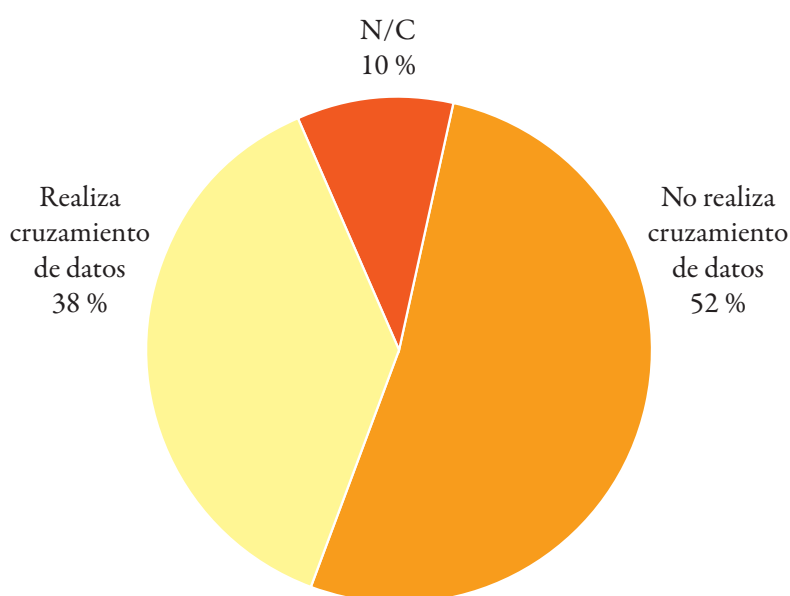
Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

La modalidad de pago mensual pareciera más conveniente para las instituciones porque asegura 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, más allá de que resulte posible realizar pagos a cuenta, adelantos o pagos de aportes derivados de los honorarios percibidos, cuentan con un flujo de fondos inconstante, más difícil de prever, con variaciones estacionales relacionadas con la fecha de vencimiento de la obligación anual. También se advierte en estos casos una mayor exposición frente al riesgo de mora, derivado de la necesidad de hacer frente a una obligación de monto mayor.

d. 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 cruzamiento de datos de tipo económico, como herramienta para mejorar los niveles de recaudación y evitar la evasión de recursos de la seguridad social. Esta dificultad conspira contra la posibilidad de reducir los niveles de informalidad y así fortalecer los sistemas contributivos, incidiendo en la mejora de las prestaciones (gráfico 12).

Gráfico 12. | Distribución de las cajas para profesionales según control de la evasión de aportes previsionales a partir del entrecruzamiento de datos con otras instituciones públicas y/o privadas



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

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

Recuadro 4. | Financiamiento: problemáticas asociadas

La recaudación se encuentra limitada por:

- Aportes insuficientes.
- Morosidad en el pago de las cotizaciones.
- Incremento de la irregularidad en el pago de los aportes de los afiliados.
- Elusión y evasión de la obligación de aportación.
- Inexistencia o escasa obligación de aportación por la comunidad vinculada.
- Desconocimiento de los ingresos reales en la actividad profesional.
- Ausencia de mecanismos eficaces de control y fiscalización.

5.3.2. *La contribución de la comunidad vinculada*

Otra fuente de recursos genuinos que las cajas para profesionales han ido incorporando es la contribución de la comunidad vinculada. Se trata de prestaciones patrimoniales coactivas con afectación específica, esto es, asignadas a la financiación del sistema de seguridad social.

Al igual que el aporte a cargo del profesional afiliado, la contribución de la comunidad vinculada es instituida por la ley orgánica de la caja, y tiene por objeto el co-financiamiento del sistema previsional. Los asesores legales y contables de las cajas para profesionales han discutido en algunos plenarios de la Coordinadora de Cajas Profesionales si se trata de un impuesto o de una tasa parafiscal, o si en realidad es una carga social. Sin embargo, y más allá de su naturaleza jurídico-tributaria, no cabe duda que ostenta las siguientes características:

- carácter obligatorio al igual que ocurre con el aporte personal del afiliado;
- se instituye mediante ley formal, dando de tal modo satisfacción al recaudo de “reserva de ley”⁴⁴;

⁴⁴ 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

- recursos de titularidad de la caja que resultan inembargables;
- el obligado al pago es aquel que se beneficia de manera directa o indirecta del servicio o labor profesional realizada.

Se trata entonces de contribuciones previsionales que debe realizar el beneficiario –directo o indirecto– del servicio profesional. El sujeto obligado no es un tercero completamente ajeno, sino quien ha forjado el concreto vínculo de trabajo profesional, al requerir las prestaciones específicas, o quien se beneficia o aprovecha dicho vínculo.

La imposición de esta carga económica, con origen en la solidaridad, no requiere que el empleador o el beneficiario directo o indirecto del trabajo profesional sea parte o pueda potencialmente recibir un beneficio del sistema previsional al que contribuye. Se trata, en ambos casos, de una erogación económica que se le impone por el aprovechamiento de la fuerza laborativa del trabajador/profesional, que puede tener incidencia directa o indirecta en la ocurrencia de alguna de las contingencias cubiertas por el sistema previsional.

Este recurso indudablemente puede contribuir al financiamiento del sistema previsional, aunque el grado de participación de esta contribución respecto de la masa recaudada dependerá del modo en que esté estructurada. A modo de ejemplo, mientras en una de las cajas relevadas la contribución de la comunidad vinculada importa el 57 % del total anual recaudado, en otra caja solo alcanza al 1 %. Esto se explica fácilmente por el modo en que se definió la obligación y los sujetos obligados. Un ejemplo de esta última situación descripta es el caso de la Caja de Psicólogos de la provincia de Buenos Aires (Ley 12163)⁴⁵ que tiene previsto un único supuesto de contribución de la comunidad vinculada. Así, sólo se genera este tipo de contribución previsional en una de las facetas del ejercicio profesional, de las tantas incumbencias que abarca la titulación del profesional afiliado: el rol de perito psicólogo en el marco de un proceso judicial.

Un caso diferente es el de la Caja de Abogados de Santa Fe (Ley 10727) en el que se puede advertir la identificación de sujetos obligados y distintas situaciones en las que se puede generar el beneficio o aprovechamiento directo o indirecto de la labor profesional. Uno de los tres supuestos normados es el referido al Boletín Oficial, que obtiene a diario una importante recaudación que sólo puede producirse como consecuencia de la tarea realizada por los abogados en los procesos judiciales, actividad que genera publicación de edictos sucesorios, comunicaciones relativas a concursos y quiebras, etc. En este caso, la contribución

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*”.

45 Ley 12.163 - Art. 40 inc. C: “Con los aportes del diez (10) por ciento sobre los honorarios regulados en juicio que correspondan al profesional psicólogo, a cargo de la parte obligada por imposición de costas.”

asciende al 20 % de lo que se recauda diariamente. En esta caja, la contribución de la comunidad vinculada representa el 65 % de la masa total recaudada en el año 2017.

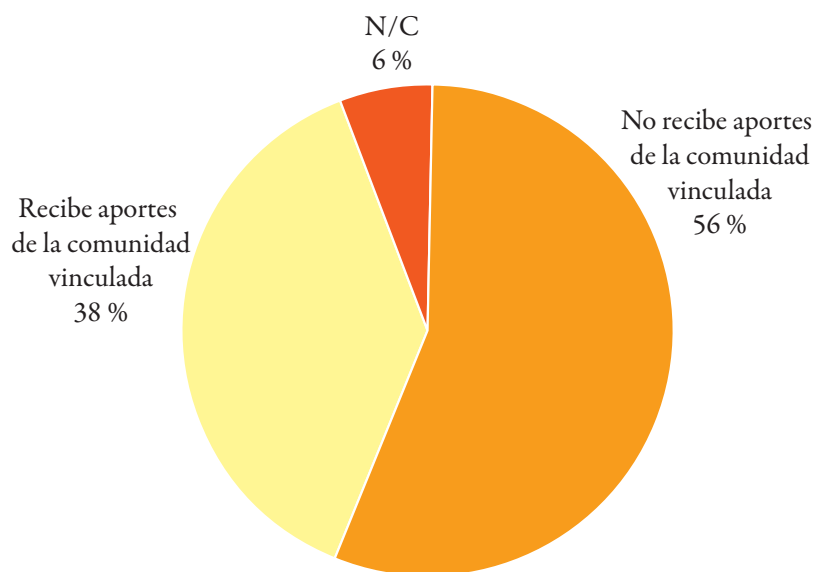
Otro caso a destacar es el referido a la Ley 12.818 que regula el funcionamiento de la Caja de Profesionales del Arte de Curar de Santa Fe, en el que es posible agrupar a los integrantes de la comunidad vinculada, de la siguiente manera:

- I. La población en general (pacientes): Artículos 28, 29 y 31.
- II. Agentes Naturales de la Seguridad Social (Obras sociales, mutuales, etc.): Artículo 38 – 1º y 2º párrafo.
- III. Las compañías aseguradoras de riesgos del trabajo. Artículo 38 - 3º párrafo.
- IV. Los peritos que participan en juicios: Artículo 36.

Por su parte, el artículo 40 dispone el destino que tendrán los fondos recaudados en concepto de contribución de la comunidad vinculada, destacándose la aplicación de fondos para el abono de un complemento por sobre el haber básico determinado para los jubilados y pensionados de la institución. En esta caja, la contribución de la comunidad vinculada representa el 11 % de la masa total recaudada en el año 2017.

Se destaca que, de acuerdo al relevamiento efectuado en 2018, el 38 % de las cajas adheridas a la Coordinadora (29 cajas) cuentan con la contribución de la comunidad vinculada en sus respectivas leyes (gráfico 13).

Gráfico 13. | Incorporación de la contribución de la comunidad vinculada como fuente de financiamiento de las cajas para profesionales

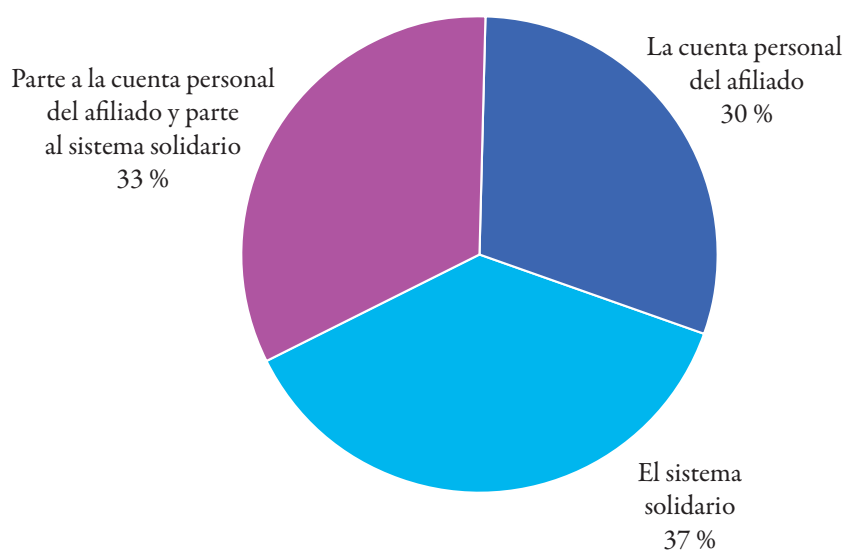


Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

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 (37 % 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) (30 %);
- 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 (33 %);

Gráfico 14. | Destino de la contribución de la comunidad vinculada



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

La principal consecuencia de la contribución de la comunidad vinculada como fuente de financiamiento del sistema previsional es la posibilidad de brindar prestaciones más elevadas, así como también una menor exigencia de aportes personales al propio afiliado. No obstante, esto depende fuertemente del modo en que esté definida y estructurada la contribución de la comunidad vinculada en la propia ley, puesto que, si los hechos imponderables y los sujetos obligados representan un escaso volumen de recaudación, esta fuente de financiamiento no tendrá gran incidencia o impacto en la relación aporte-beneficio.

5.3.3. Gestión y administración financiera de las cajas para profesionales

La gestión adecuada y eficiente de los recursos con que cuenta una caja resulta fundamental para el logro de un sistema previsional sustentable.

Al analizar la administración financiera del flujo de fondos proveniente de los aportes y contribuciones recaudados, se observa como un dato a destacar que la mayoría de las cajas no cuenta con un sector interno especializado en el asesoramiento y gestión de activos financieros⁴⁶, en general debido al impacto que dichos gastos administrativos pudiesen ocasionar en la estructura de costos, especialmente en las cajas

⁴⁶ 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 se pudo establecer que existen al menos 15 cajas que cuentan con un asesoramiento interno especializado en materia de inversiones.

más pequeñas. Muchas de ellas contratan los servicios de profesionales especializados para que asesoren al órgano decisor en el proceso de toma de decisiones referidas 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.

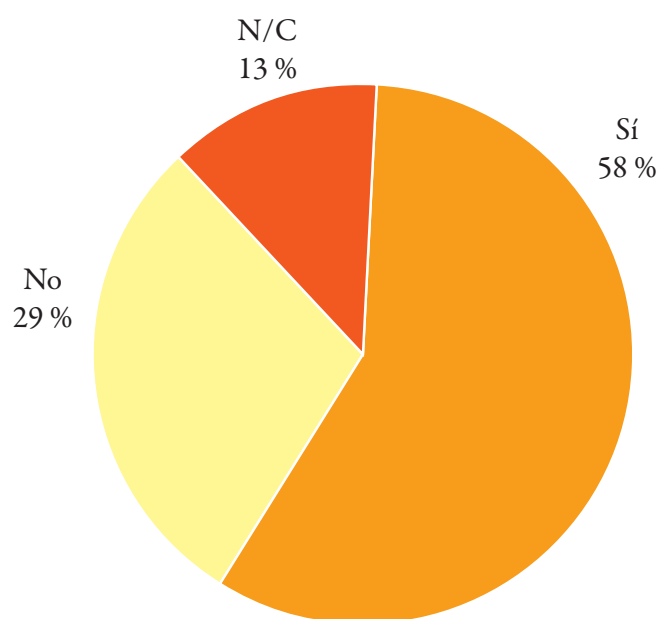
En el caso de la Caja de Farmacéuticos de la provincia de Buenos Aires (CAFAR) se define los topes máximos para cada especie, entre las que se encuentran los siguientes: títulos públicos, obligaciones negociables, debentures, depósitos a plazo fijo, acciones, cuotapartes de fondos comunes de inversión, 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.

También ocurre que los gobiernos locales emiten títulos destinados esencialmente a inversores institucionales como las cajas, con un perfil inversor de largo plazo.

Además, las cajas también aplican criterios de diversificación respecto de los operadores de mercado con los que realizan las inversiones, de modo tal de buscar la menor comisión y maximizar la rentabilidad esperable en cada operación. El perfil de inversor de una caja para profesionales es de largo plazo, por lo que no se identifica con el comercio diario, pero ello no quiere decir que no deba observarse continuamente el comportamiento de los mercados, de forma que se minimice la asunción de riesgos y, eventualmente, se tomen coberturas frente a las contingencias del mercado.

Por su parte, resulta significativa la falta de organismos de control de las inversiones, que afecta al menos al 29 % de las cajas y al 62 % de los aportantes (gráfico 15). Cabe mencionar que el 13 % de las cajas no emitió respuesta al respecto.

Gráfico 15. | Existencia de organismos de control de las inversiones de las cajas para profesionales



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

En aquellas cajas que presentan mecanismos de control, se pueden observar diferentes modalidades. En el caso de la Caja para Profesionales en Ciencias Económicas de San Juan, se atribuye a la sindicatura la función de control, que 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 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.

Cabe observar que las cajas para profesionales deben dar cuenta de la aplicación de fondos a través de los estados contables, que son puestos a consideración de la asamblea, y en algunos casos existe un control previo ante la autoridad de aplicación provincial.

6. Desempeño

A continuación, se exhibirán algunos resultados obtenidos que permiten analizar el desempeño de los esquemas de seguridad social de las cajas para profesionales, con énfasis en el análisis en materia previsional y de seguridad social: la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sustentabilidad de los sistemas.

En el primer caso se estudiarán distintas dimensiones referidas a la cobertura que pueden concluirse a partir de los datos disponibles. Para ello se tomará en consideración la extensión geográfica, las características de los aportantes y beneficiarios abarcados por el universo de cajas y el alcance de las distintas prestaciones brindadas a los beneficiarios. También se hará una estimación de la población de profesionales independientes en actividad cubiertos por dichos esquemas, así como la extensión en materia de ramas de afinidad de las profesiones. En el caso de la suficiencia, se abordará el nivel de las prestaciones y se considerará el cálculo de la tasa de reemplazo o sustitución. Por último, en materia de sustentabilidad, se expondrán las principales problemáticas identificadas por las propias cajas para profesionales.

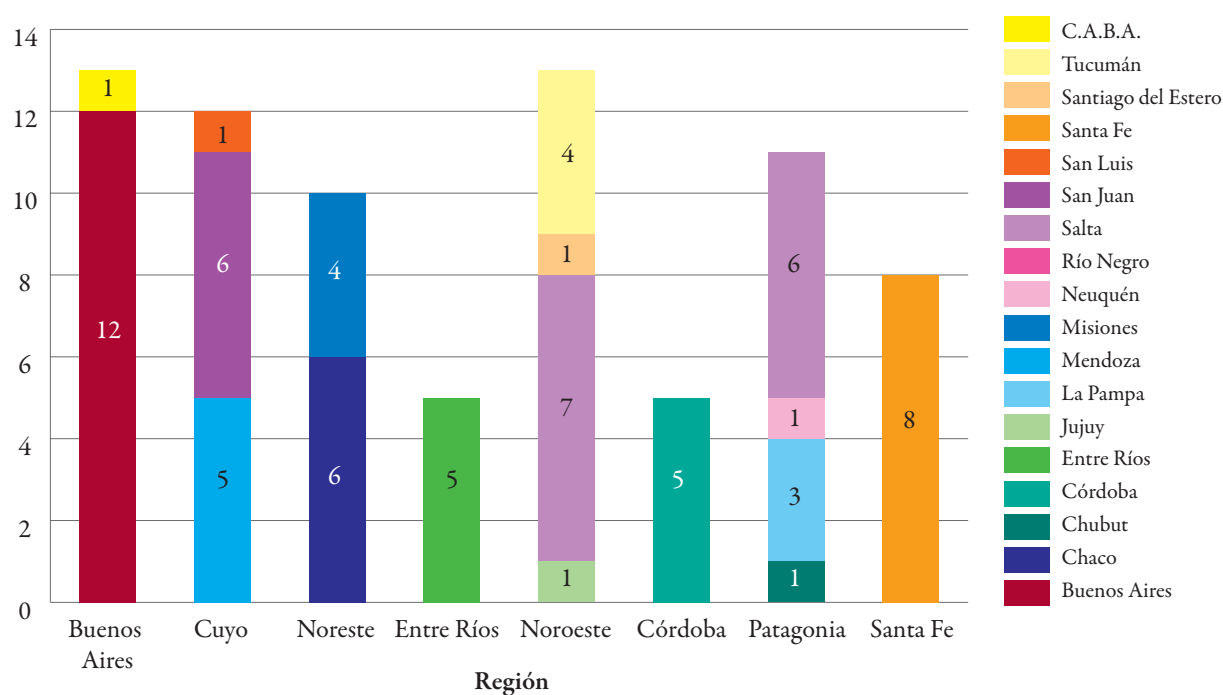
6.1. Cobertura

La cobertura de las prestaciones brindadas por las cajas se abordará considerando, en primer lugar, su extensión geográfica por regiones y provincias y la cantidad de beneficiarios activos y pasivos que comprende. En segundo lugar, se observarán las características del universo de afiliados. Posteriormente se exhibirá la distribución de los activos según ramas de afinidad profesional. Por último, se expondrán algunas estimaciones referidas al no registro de los profesionales independientes.

6.1.1. Cobertura geográfica de activos y pasivos

En la actualidad, el universo total de cajas para profesionales en la República Argentina suma 82 instituciones en 19 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto supone que el 83 % de las jurisdicciones del país tienen al menos una caja para profesionales, siendo la provincia de Buenos Aires la que cuenta con mayor cantidad de cajas. En particular, las 77 cajas para profesionales integradas en la Coordinadora están extendidas en 17 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (gráfico 16).

Gráfico 16. | Agrupamiento y cantidad de cajas para profesionales por región y provincia*

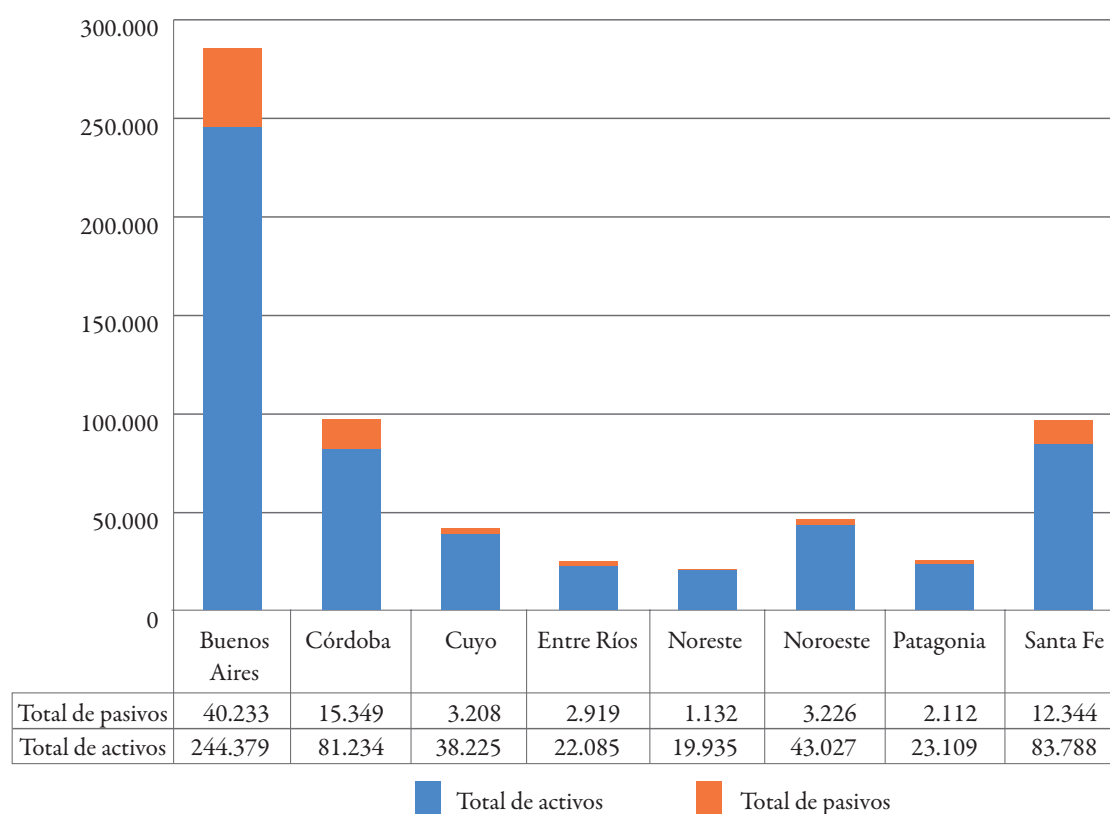


Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

*Criterio de agrupamiento por región adoptado por las cajas adherentes a la Coordinadora.

Al analizar la composición poblacional, segmentada por regiones conforme el criterio de regionalización que suele utilizarse dentro de la Coordinadora, se observa que la provincia de Buenos Aires está cerca de triplicar en volumen el número de afiliados pertenecientes a las provincias de Córdoba o de Santa Fe, superando en conjunto a las cajas de Patagonia, Noroeste, Noreste, Entre Ríos, Cuyo y Córdoba (gráfico 17).

Gráfico 17. | Cantidad de afiliados activos y pasivos por región*



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

*Criterio de agrupamiento por región adoptado por las Cajas adherentes a la Coordinadora

La Región Noreste es la que menos jubilados y pensionados tiene en relación con los activos de esa misma región (5,7 %). En orden creciente le siguen el Noroeste (7,5 %), Cuyo (8,4 %), Patagonia (9,2 %), Entre Ríos (13,2 %), Santa Fe (14,7 %), Buenos Aires (16,5 %) y Córdoba (18,9 %).

Resulta claro que la mayor cantidad de beneficiarios del sistema se ubican en las provincias con cajas más antiguas. En cambio, las regiones que cuentan con cajas más nóveles, en muchos casos han otorgado jubilaciones proporcionales o reducidas, por incapacidad o pensiones, pero aún no cuentan con jubilaciones ordinarias otorgadas, por tener menos de 30 o 35 años de actividad.

En las provincias en las que no se cuenta con cajas para profesionales⁴⁷ incide fuertemente el factor poblacional, puesto que la baja densidad de población tiene relación directa con el número de profesionales independientes que ejercen en esas regiones, por lo que es difícil establecer un sistema previsional que resulte sustentable. Un sistema previsional con un universo muy reducido de aportantes se encuentra más

⁴⁷ Las provincias que actualmente no cuentan con cajas para profesionales son: Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Rioja y Formosa.

expuesto al riesgo que una caja con mayor población, puesto que el impacto que produce la ocurrencia de alguno de los riesgos previstos y cubiertos es más significativo. De alguna manera, estos han sido los argumentos centrales que han contribuido a la formación de las denominadas cajas “multiprofesionales”, puesto que al aglutinar varias profesiones se obtiene una mayor masa crítica de afiliados aportantes, que dota de mayor solidez al sistema.

Así también, la provincia de Buenos Aires concentra la mayor cantidad de activos y pasivos (244.379 y 40.233 respectivamente). San Luis es la provincia con menor ratio entre aportantes y beneficiarios (3,4), no obstante, se trata de una sola caja con escasa cantidad de afiliados. En el otro extremo, la provincia de Chubut es la que presenta la ratio más alta (85,7), contabilizándose también una sola caja en dicha provincia (cuadro 2).

Cuadro 2. | Distribución de cajas para profesionales y afiliados activos, pasivos según provincia y región, año 2018

Región / provincia	Cantidad de cajas	%	Activos	%	Pasivos	%
C.A.B.A.	1	1 %	0	0 %	0	0 %
C.A.B.A.	1	1 %	0	0 %	0	0 %
Cuyo	11	14 %	36.860	7 %	2.923	4 %
Mendoza	4	5 %	25.672	5 %	1.808	2 %
San Juan	6	8 %	11.090	2 %	1.086	1 %
San Luis	1	1 %	98	0 %	29	0 %
NEA	11	14 %	21.300	4 %	1.417	2 %
Chaco	6	8 %	12.495	2 %	671	1 %
Mendoza	1	1 %	1.365	0 %	285	0 %
Misiones	4	5 %	7.440	1 %	461	1 %
NOA	13	17 %	43.027	8 %	3.226	4 %
Jujuy	1	1 %	1.937	0 %	53	0 %
Salta	7	9 %	19.447	3 %	1.644	2 %
Sgo. del Estero	1	1 %	4.951	1 %	502	1 %
Tucumán	4	5 %	16.692	3 %	1.027	1 %
Pampeana	33	43 %	438.143	79 %	71.430	89 %
Buenos Aires	12	16 %	244.379	44 %	40.233	50 %
Córdoba	5	6 %	81.234	15 %	15.349	19 %
Entre Ríos	5	6 %	22.085	4 %	2.919	4 %
La Pampa	3	4 %	6.657	1 %	585	1 %
Santa Fe	8	10 %	83.788	15 %	12.344	15 %
Patagonia	8	10 %	16.452	3 %	1.527	2 %
Chubut	1	1 %	3.000	1 %	35	0 %
Neuquén	1	1 %	8.733	2 %	692	1 %
Río Negro	6	8 %	4.719	1 %	800	1 %
Total general	77	100 %	555.782	100 %	80.523	100 %

Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

6.1.2. Características del universo de afiliados

La población total de afiliados activos de las 74 cajas relevadas asciende a 555.782. En cuanto a los beneficiarios de las diferentes contingencias cubiertas (vejez, muerte e incapacidad), el número crece a 80.523. Sumado a los afiliados activos, la población total alcanzada suma 636.305, en una proporción de 87 % de activos y 13 % de pasivos. De esta manera, el promedio de afiliados activos por pasivo en dicho universo es 6,9⁴⁸.

Esta relación es muy importante para la sustentabilidad de los sistemas previsionales, pues define la cantidad de activos cotizantes existentes o necesarios para financiar cada pasivo. No obstante, en los extremos existen cajas que tienen solo 2,5 activos por pasivo y una caja con menos de 10 años de actividad que presenta 193 activos por pasivo⁴⁹. También se observa que 7 de las 59 cajas que contestaron la consulta tienen una relación menor a 4 activos por cada pasivo, lo que podría significar algún grado de dificultad para garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo (cuadro 3).

**Cuadro 3. | Distribución de cajas para profesionales, afiliados activos y pasivos
y ratio activos/pasivos según región**

Región	Cantidad de cajas	Activos	Pasivos	Activos / pasivos
C.A.B.A.	1 %	s. d.	s. d.	-
Cuyo	14 %	7 %	4 %	12,6
NEA	14 %	4 %	2 %	15,0
NOA	17 %	8 %	4 %	13,3
Pampeana	43 %	79 %	89 %	6,1
Patagónica	10 %	3 %	2 %	10,8
Total	100 %	100 %	100 %	6,9

Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina.

A continuación, se exponen las principales características sociodemográficas de los afiliados a ocho cajas que precisaron datos⁵⁰ sobre la composición de sus afiliados por sexo y edad con un suficiente grado de desagregación. Cabe indicar que la población comprendida abarca a 130.647 afiliados activos (23,5 % del total de activos de las cajas adheridas a la Coordinadora) y 16.554 jubilados y pensionados (20,5 % del total de beneficiarios de las cajas adheridas a la Coordinadora).

⁴⁸ 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.

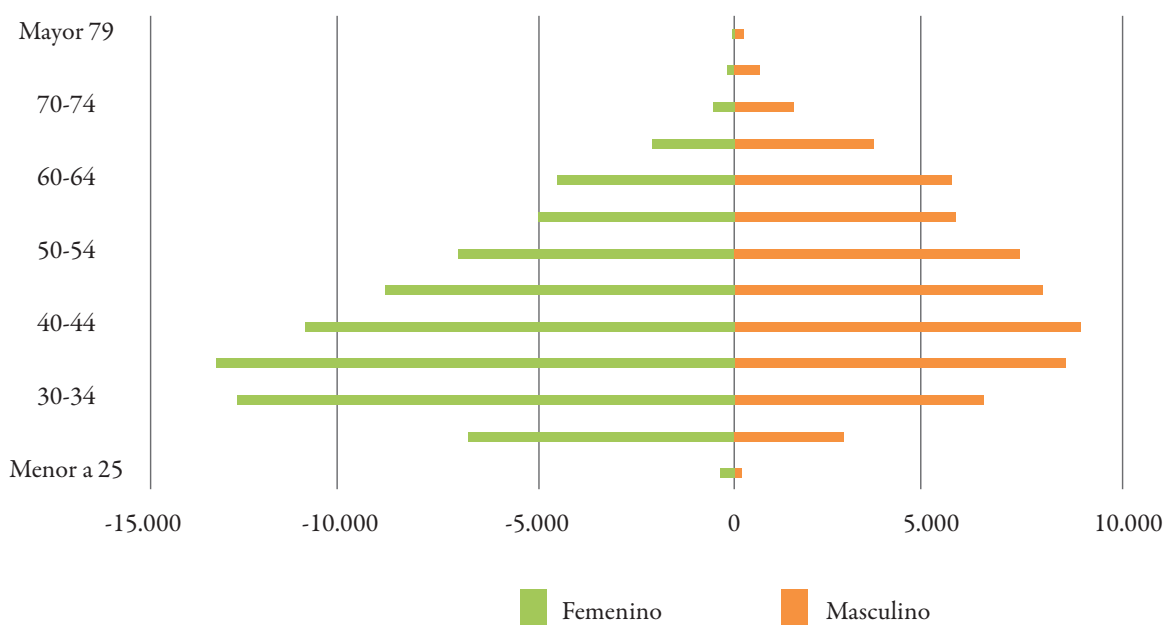
⁴⁹ Se trata de una Caja de la provincia de Buenos Aires, creada en 2008. La ratio a nivel provincial es 6,1.

⁵⁰ La muestra se realizó sobre la base de 8 Cajas (2 multiprofesionales, 3 de profesionales de la salud, 1 de abogados y 2 de profesionales en ciencias económicas) de 7 provincias (Buenos Aires, La Pampa, Neuquén, Mendoza, Misiones, San Juan y Santa Fe). De las 8 Cajas que componen el muestreo, 2 de ellas fueron creadas hace más de 60 años, mientras que las restantes tienen al menos 25 años de existencia.

En la pirámide poblacional correspondiente a los afiliados activos, se observa una mayor proporción de mujeres, principalmente en las franjas etarias más jóvenes, mientras que en la franja que supera los 55 años la proporción de hombres es superior (gráfico 18). Uno de los motivos que explica esta distribución es que en la actualidad es mayor el número de mujeres que se gradúan en las universidades y ejercen las profesiones que se encuentran cubiertas por las cajas para profesionales. Así surge del último Censo Nacional de Población realizado en el año 2010⁵¹, donde se da cuenta que el 54,4 % de las personas de 20 años o más, con título universitario o superior, son mujeres (1.050.662). Comparando estos datos con los que surgen del censo del año 2001, se advierte el incremento de mujeres con título universitario o superior, ya que en aquel momento representaban el 49 % (559.577 mujeres)⁵².

En otras palabras, no sólo se incrementó el porcentaje de mujeres, sino que en una década las profesionales mujeres casi se duplicaron, mientras que los hombres 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.

Gráfico 18. | Pirámide poblacional de afiliados activos, por rango etario y sexo, en las 8 cajas seleccionadas



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

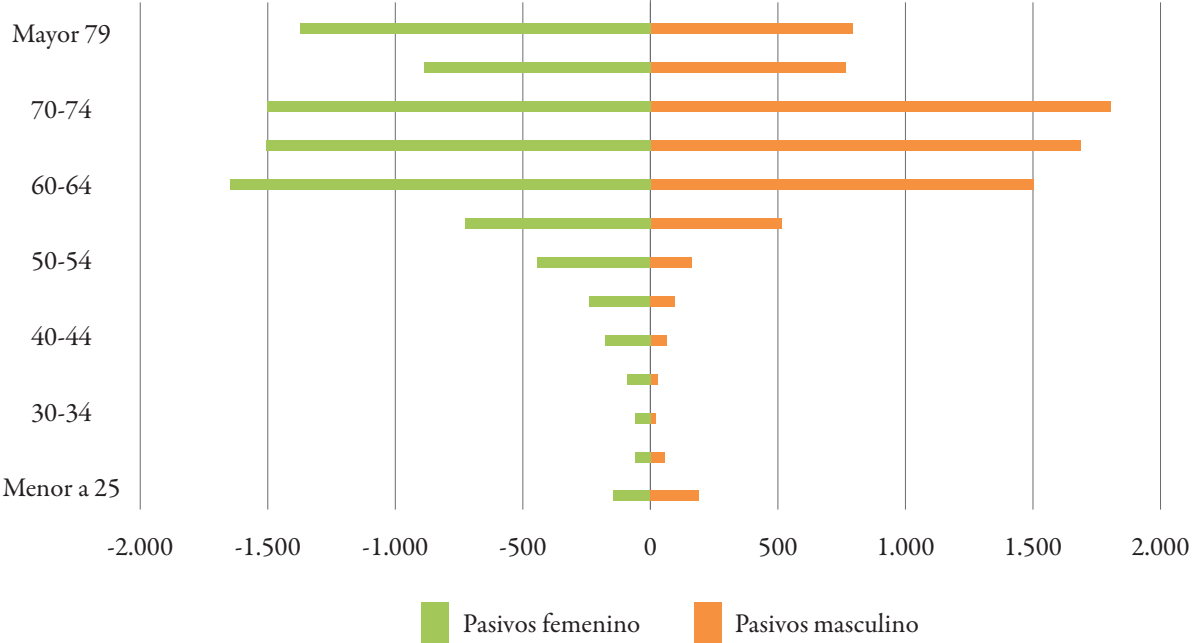
51 Véase el resultado del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 - Cuadro P30 bis - Total del país. Población de 20 años y más que completó el nivel universitario, por sexo y grupo edad. Año 2010 en la página web del INDEC: https://www.indec.gov.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=3&s=1&c=2010

52 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.gov.ar/censos_total_pais_2001.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=134&c=1&t=5&ce=2001

Retomando el análisis poblacional de las cajas para profesionales que detallaron información, tanto en la pirámide de activos como en la de pasivos se evidencia una participación mayor de mujeres, con un 55,1 % de los afiliados en actividad y un 53,6 % de los jubilados y pensionados.

En la pirámide correspondiente a la población de beneficiarios se evidencia que las mujeres superan ampliamente a los hombres en la franja de edad menor a los 60 años, posiblemente relacionado con la incidencia de los beneficios de pensión derivada del fallecimiento de profesionales en actividad en momentos en que la población de hombres era mayor que la de mujeres (gráfico 19).

Gráfico 19. | Pirámide poblacional de afiliados pasivos, por rango etario y sexo, en las 8 cajas seleccionadas



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

En cambio, los valores casi se equiparan en la franja de 60-64 años y recién es superada por los hombres a partir de los 65 años, pero luego se revierte drásticamente la tendencia en los mayores de 79 años (63,34 son mujeres y el 36,7 % son hombres), posiblemente relacionado con la mayor expectativa de vida de las mujeres respecto de los hombres, y el mayor número de pensionadas mujeres en una franja etaria en la que los hombres afiliados a las cajas para profesionales superan ampliamente a las mujeres. Si bien este dato se relaciona con los fallecidos, se puede también corroborar con la proporción de activos en la misma franja etaria (79,8 %).

Recuadro 5. | Afiliación: problemáticas asociadas

- Aumento en la cantidad de egresados universitarios.
- Incumplimiento de las obligaciones de afiliación y de matriculación.
- Adhesión al Monotributo como vía de elusión y/o evasión.
- Baja afiliación de los jóvenes debido a la carencia de cultura previsional y a las dificultades de inserción profesional.
- Reducción en la relación entre aportantes y beneficiarios.

6.1.3. Cobertura prestacional

Dentro del universo de beneficiarios de prestaciones jubilatorias y pensionarias, el 62,3 % son jubilados (50.134 personas) y el 37,7 % son pensionados (30.389 beneficiarios).

A su vez, la categoría de los jubilados, se puede subdividir del siguiente modo:

- Jubilación ordinaria (35.790 beneficiarios - 71,4 %).
- Jubilación extraordinaria por incapacidad total y permanente (3.460 beneficiarios - 6,9 %).
- Otro tipo de jubilación⁵³ (10.884 beneficiarios - 21,7 %).

Por su parte, la cobertura de prestaciones médico asistenciales es una de las principales preocupaciones manifestadas por los dirigentes 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 a la demanda de prestaciones en cantidad y calidad. En tanto, aquellas cajas que no tienen sistemas asistenciales propios, reciben a diario la demanda de sus afiliados que se encuentran interesados en incorporar ese tipo de beneficio. Ante la consulta referida al universo poblacional al que se brinda como mínimo la cobertura del programa médico obligatorio, incluyendo afiliados activos o pasivos y su grupo familiar, el número total asciende a 144.035 personas.

53 Entre ellas, la jubilación o prestación por edad avanzada, la jubilación proporcional, la jubilación parcial y otras de menor incidencia.

La Caja de Profesionales del Arte de Curar de Santa Fe es la que abarca el mayor número de sujetos con cobertura (45.097 personas), con el 31 % del total de personas en esas condiciones, vinculadas con las cajas para profesionales (como afiliado titular o grupo familiar adherente). La sigue en número de personas cubiertas el Sistema Asistencial CASA de la Caja de Abogados de la provincia de Buenos Aires, con el 17 % (24.448 personas afiliadas).

Recuadro 6. | Cobertura prestacional: consideraciones asociadas

- Adecuar los requisitos de acceso de las prestaciones a las disposiciones del nuevo Código Civil y Comercial, en especial respecto a las modificaciones en materia de conformaciones familiares.
- Necesidad de revisar el criterio vitalicio de las pensiones por fallecimiento, considerando la edad de los beneficiarios supervivientes.
- Existe una demanda de los afiliados de incorporar las prestaciones de salud. Restricciones vinculadas a su financiamiento.
- Necesidad de realizar una adecuación paramétrica en la edad de jubilación y años de aporte para mantener una tasa de dependencia sustentable.

Por último, cabe señalar que los sistemas asistenciales de las cajas para profesionales no se encuentran regidos por la denominada “ley de medicina prepaga”, tanto por las particularidades que presentan las coberturas de salud tan heterogéneas que ofrecen, como por no tratarse de ninguno de los sujetos establecidos en el art. 1 de la Ley Nacional 26.682.

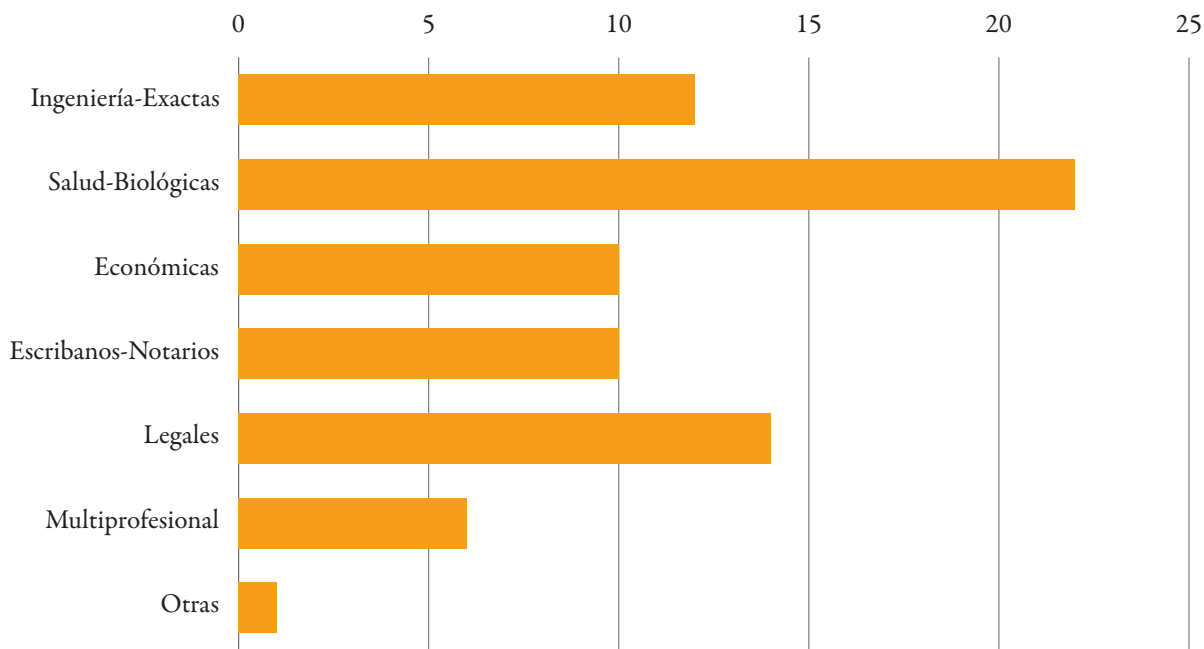
6.1.4. *Ramas de afinidad profesional*

En la actualidad existen tantas profesiones con cobertura específica de seguridad social, que sería muy difícil realizar una clasificación de cajas por profesión. En ese sentido, se pueden observar cajas que tienen por objeto el amparo específico de ciertas profesiones liberales mientras que otras agrupan a una gran cantidad de profesiones que en muchos casos poseen una afinidad. Por ejemplo, mientras hay cajas que amparan específicamente a los profesionales de la odontología, otras agrupan en su seno a más de 20 profesiones relacionadas con la salud.

Así también, algunas profesiones solo tienen cobertura en conjunto con otras, en una misma caja, o no tienen una masa crítica de afiliados que justifique su consideración individual. De este modo, el siguiente agrupamiento está realizado en función de cierta homogeneidad por “ramas de afinidad profesional”: a)

salud-biológicas; b) multiprofesionales; c) legales; d) ingeniería-exactas; e) escribanos-notarios; f) económicas⁵⁴.

Gráfico 20. | Cantidad de cajas para profesionales, por rama de afinidad profesional



	Otras	Multiprofesional	Legales	Escribanos-Notarios	Económicas	Salud-Biológicas	Ingeniería-Exactas
Cantidad	1	6	14	10	10	22	12

Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

Se observa que la rama de afinidad que nuclea la mayor cantidad de cajas corresponde a la salud o la del arte de curar, con 22 cajas, que brindan cobertura de previsión y seguridad social a un abanico de entre 10 y 20 profesiones⁵⁵ relacionadas con la salud, ya sea en forma individual⁵⁶ o colectiva⁵⁷, y alcanzan al

54 Si bien de las 77 cajas que integran la Coordinadora fueron 74 las que contestaron el cuestionario, del agrupamiento surge un total de 75 casos distribuidos por rama de afinidad. Esto se debe a la existencia de la Caja de Médicos e Ingenieros de Tucumán, que no es típicamente multiprofesional por el hecho de contar con solo dos profesiones, pero tampoco califica de modo puro en la rama de la ingeniería ni en la de la salud, por lo que se ubicó en ambos grupos.

55 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.

56 Por ejemplo, la Caja de Farmacéuticos de Buenos Aires; la Caja de Bioquímicos de Buenos Aires; la Caja de Odontólogos de Buenos Aires; la Caja de Veterinarios de Buenos Aires; la Caja de Médicos de Buenos Aires y la Caja de Previsión Médica de La Pampa, entre otras.

57 Por ejemplo, la Caja de Odontólogos y Bioquímicos de Salta; la Caja de Profesionales del Arte de Curar de Santa Fe; la Caja de Profesionales del Arte de Curar de Mendoza y la Caja de Previsión para Médicos, Odontólogos y Bioquímicos de San Juan, entre otras.

43 % de los afiliados activos de las cajas adheridas a la Coordinadora (239.284 activos). No obstante, puede también señalarse que la profesión que cuenta con más cajas, considerada individualmente, es la de abogacía/legales (15,6 %), que nuclea al 22 % de los activos (125.359 profesionales) y que, en conjunto con los escribanos⁵⁸, alcanza al 31,2 % de las cajas para profesionales (gráfico 20).

6.1.5. Sobre el no registro de los profesionales independientes

Con el propósito de aproximar una dimensión de la cobertura que presentan las cajas para profesionales para los trabajadores en actividad, se realiza a continuación una estimación de la cantidad de profesionales ocupados no registrados a la seguridad social a nivel nacional. Para ello, se plantea la elaboración de dos estimaciones orientativas del no registro, una de mínima y una de máxima.

En el primer caso, se considera un criterio restringido como universo de profesionales ocupados, al definirlo como aquellos profesionales independientes que ejercen como tal su actividad principal. Contrastado este grupo con el total de profesionales registrados en alguna caja profesional de acuerdo al relevamiento de la Coordinadora de Cajas, se obtiene una tasa de no registro de 18 % (Estimación A).

Cuadro 4. | Estimaciones de no registro de profesionales independientes.
Cálculo por diferencia. Estimación A

Estimación A	18 %
Ocupados (proyección)	681.841
Ocupados registrados (relevamiento)	555.782
Ocupados no registrados (diferencia)	126.059

Fuente: Secretaría de Seguridad Social

En el segundo caso se utiliza un criterio más amplio para definir al universo de profesionales ocupados, al incorporar a quienes tienen una segunda ocupación como profesionales independientes⁵⁹. De esta forma, se arriba a un total de más de un millón de profesionales ejerciendo potencialmente dicha ocupación, lo que da por resultado una tasa de no registro de 45 % (Estimación B).

58 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.

59 Para obtener la cantidad de profesionales que realizan una ocupación secundaria en forma independiente se parte de tomar al conjunto de profesionales asalariados con título universitario o más que realizan una ocupación secundaria, y se aplica el supuesto de que las ocupaciones secundarias guardan una distribución idéntica a la que exhiben los asalariados e independientes en el total de ocupados (ocupación principal).

Cuadro 5. | Estimaciones de no registro de profesionales independientes.
Cálculo por diferencia. Estimación B

Estimación B	45 %
Ocupados (proyección)	1.017.979
Ocupados registrados (relevamiento)	555.782
Ocupados no registrados (diferencia)	462.197

Fuente: Secretaría de Seguridad Social

En ambos casos, debe tenerse en cuenta que, por motivos de falta de información, no es posible incluir como ocupados registrados a la Seguridad Social a aquellos profesionales que ejercen su actividad en provincias donde no existe una caja profesional para su profesión y, por lo tanto, se inscriben en los regímenes nacionales de Autónomos o de Monotributo. Por lo cual, los resultados alcanzados del no registro, tanto el mínimo como el máximo, podrían estar sobreestimados.

6.2. Suficiencia

La suficiencia o adecuación de las prestaciones, en particular de las previsionales, hace referencia al nivel y calidad de las mismas. Para realizar dicha evaluación, se utilizan distintos indicadores de medición y comparación que serán presentados a continuación. Entre ellos, se destaca la denominada tasa de sustitución (o tasa de reemplazo) que será analizada en forma diferenciada, debido a que, en el caso de las cajas para profesionales, así como en general para los regímenes que cubren trabajadores independientes, dicha tasa presenta dificultades en su estimación.

6.2.1. Nivel de los beneficios

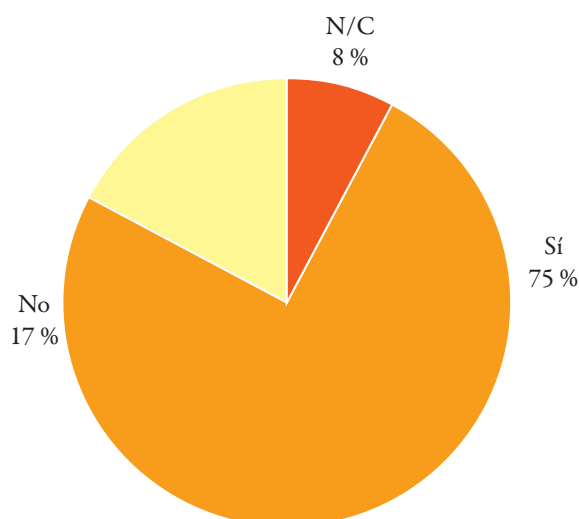
Uno de los criterios para evaluar el nivel de suficiencia de las prestaciones es el grado de cumplimiento de garantías mínimas de protección, por sobre el cual deben ubicarse el nivel de las prestaciones que brindan las cajas para profesionales. A este respecto, el nivel de referencia que se encuentra enunciado en el artículo 26 del Estatuto de la Coordinadora de Cajas para Profesionales⁶⁰ es el de la prestación mínima que abona el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a sus beneficiarios.

60 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.*”

Cabe recordar la vigencia del Convenio N.º 102 de OIT sobre la norma mínima de seguridad social, aprobado por la República Argentina a través de la Ley 26.678 del 13 de abril de 2011⁶¹ 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 invalidez 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 invalidez, 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 la tasa de sustitución o reemplazo de 45 % para la contingencia de vejez.

Considerando lo estatuido por la Coordinadora respecto a garantizar la prestación mínima brindada por el SIPA, debe advertirse que el 75 % de las cajas que la integran reconocen un haber teórico mínimo que supera el monto de haber mínimo fijado en el SIPA⁶². Se trata entonces de 58 cajas que superan dicho valor, en tanto que 13 cajas presentan haberes teóricos mínimos inferiores y 6 cajas no registran respuesta al respecto (gráfico 21).

Gráfico 21. | Porcentaje de cajas para profesionales cuyo haber mínimo teórico de la jubilación ordinaria supera el fijado por el sistema nacional



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

61 El convenio sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952 (C102) es un instrumento que define nueve ramas de la seguridad social (prestaciones de asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones por accidentes de trabajo, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes) y establece parámetros mínimos para cada una de las contingencias sociales objeto de cobertura. Estos mínimos refieren a la población protegida, la suficiencia de las prestaciones y las condiciones y los plazos para tener derecho a las prestaciones establecidas. La norma también plantea que estos mínimos podrán ser alcanzados por medio de esquemas universales, contributivos o sujeto a la verificación de recursos (OIT, 2016).

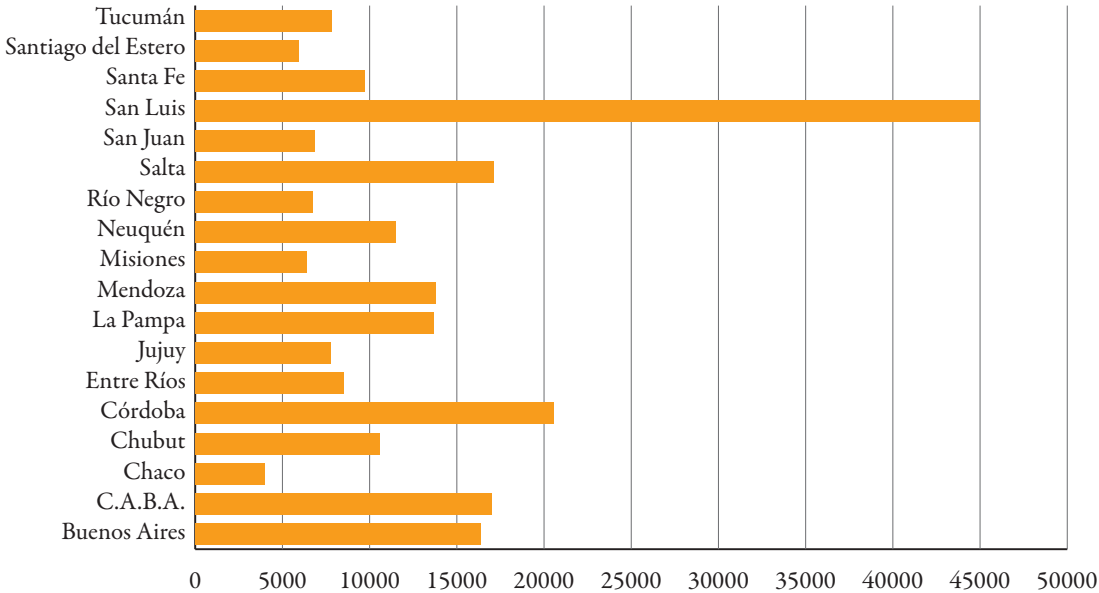
62 No obstante, el hecho de brindar prestaciones con montos iguales o superiores al haber mínimo del sistema jubilatorio nacional, no necesariamente implica niveles adecuados de suficiencia de los sistemas previsionales, para los cuales debe tenerse en consideración otros parámetros de referencia como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

Por su parte, el haber mínimo teórico promedio informado por el conjunto de cajas para profesionales es de \$13.781 y el haber máximo teórico promedio es de \$32.912 (valores a julio de 2018). Se destaca que el haber mínimo teórico más alto informado por las cajas asciende a \$46.300. En tanto, el haber teórico máximo se ubica en el orden de los \$141.969.

Cabe señalar que en la mayoría de los casos en los que las cajas no emitieron respuesta sobre el nivel de los beneficios⁶³ 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. Esto es así porque la misma se relaciona con el capital acumulado en las cuentas individuales, en función de la cantidad de años de permanencia en el sistema, la edad de retiro efectivo y la sobrevivencia estimada (excepto en el caso que el sistema tenga predeterminada una cantidad de períodos de supervivencia). En otras palabras, en esos casos no existe un haber teórico de referencia, sino que el monto del haber a percibir será diferente para cada afiliado, dependiendo de su propio historial de aportes, su rendimiento y deduciendo los cargos administrativos si los hubiere.

En cuanto al análisis por provincia, aquellas que superan el promedio de haber mínimo a nivel nacional (\$13.781) son San Luis, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza (gráfico 22). En el primer caso hay una diferencia significativa con el resto de las provincias, pero ello se debe a que tiene una sola caja con un haber mínimo muy superior a la media.

Gráfico 22. | Monto del haber mínimo teórico promedio en pesos abonado por las cajas para profesionales, por provincia



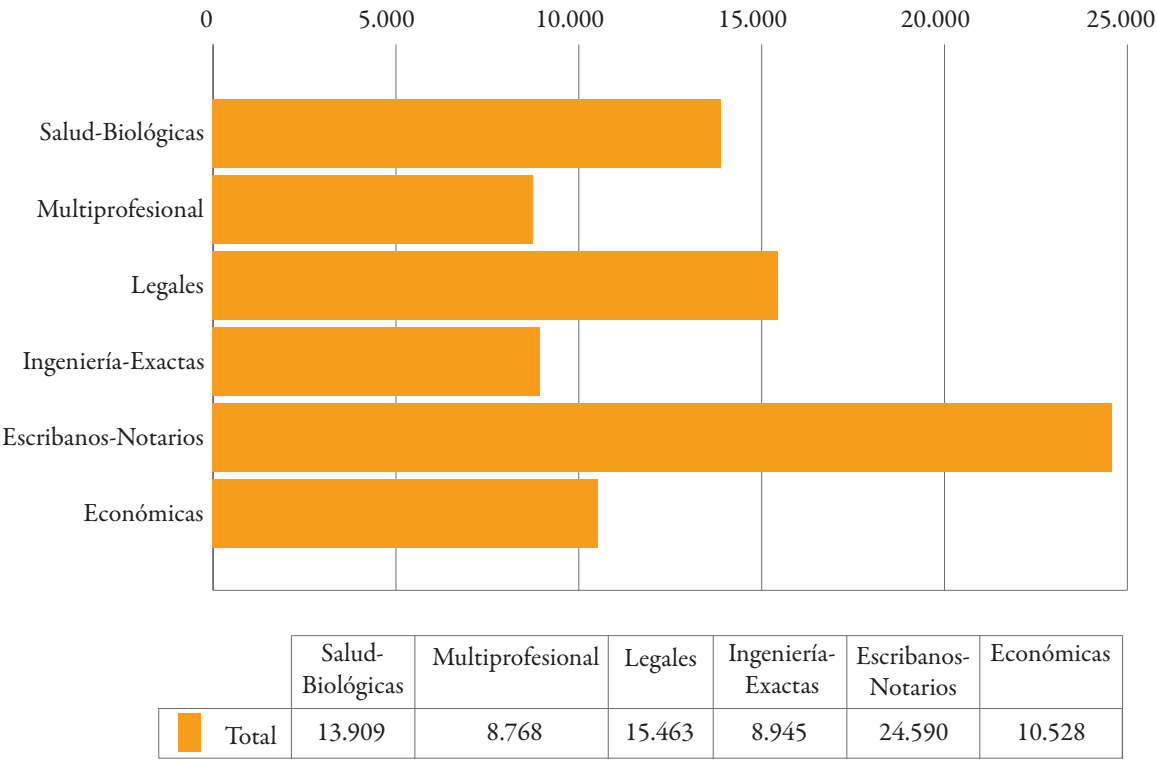
Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

63 En 11 casos no se informó el mínimo teórico y en 22 el máximo teórico.

En otras provincias con mayor número de cajas, como es el caso de la provincia de Buenos Aires, existe una importante dispersión entre los haberes teóricos mínimos informados, siendo \$8.897 el más bajo y \$33.840 el haber mínimo más alto (3,8 veces más que el mínimo más bajo). Lo mismo ocurre en Córdoba donde el haber mínimo más bajo alcanza \$12.654 y el más alto \$46.300 (valores a julio de 2018).

El análisis del nivel de las prestaciones por grupo de profesiones o ramas de afinidad profesional⁶⁴ destaca que las Cajas de Escribanos, las de Abogados (abogados y procuradores), y las de profesionales de la salud, analizadas por grupo de profesiones, superan el haber teórico mínimo promedio a nivel nacional (gráfico 23). Entre estas, las cajas de escribanos concentran los haberes mínimos más altos. De hecho, las tres cajas con haberes mínimos más altos a nivel nacional son justamente de escribanos (de Córdoba, San Luis y Buenos Aires).

Gráfico 23. | Monto del haber mínimo teórico promedio en pesos abonado por las cajas para profesionales, por rama de actividad/afinidad profesional, año 2018



Fuente: Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina

64 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.

En cuanto al haber que las cajas para profesionales reconocen para la jubilación extraordinaria por incapacidad, el 42,86 % afirma que el monto de la prestación es idéntico al de la jubilación ordinaria, mientras que el 57,14 % abona montos distintos para ambas prestaciones⁶⁵. En este último caso, casi todas las cajas (90,63 %) abona una suma superior para la jubilación ordinaria, pero existen 3 casos que informan mayores haberes para la jubilación extraordinaria por incapacidad.

El haber correspondiente a la pensión derivada también presenta algunas particularidades. En promedio, las cajas consultadas reconocen para la pensión un 74 % del haber que corresponde a la jubilación ordinaria⁶⁶. De las 65 cajas que contestaron esta consulta, existen 3 (4,61 %) que reconocen para los pensionados el 100 % del haber que correspondería a la jubilación ordinaria. El resto, oscila entre el 70 % y el 80 % y solo 3 cajas reconocen un haber de pensión inferior al 70 %.

6.2.2. Sobre la tasa de sustitución y las dificultades para su determinación

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

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 las instituciones previsionales no tienen injerencia ni control absoluto sobre el nivel de ingresos de los profesionales en actividad, por lo cual se definen uno o más niveles de aportación y sus correspondientes niveles de beneficios, sin que exista certeza absoluta sobre el ingreso real obtenido por la actividad profesional. 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 en las que se perciben honorarios sobre los que no resulta sencillo o siquiera posible realizar retención de aportes.

En otros supuestos, donde 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 declaración jurada de ingresos, o directamente los establecen sin relación con el nivel de ingresos real o presunto. En definitiva, se determinan pisos mínimos de protección que deben ser financiados con los aportes correspondientes al nivel de haberes determinado.

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

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

Las dificultades para establecer los niveles de ingreso en actividad, y con ello la posibilidad de calcular un indicador de tasa de sustitución es, en definitiva, una problemática propia de los trabajadores independientes, que asimismo 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, en el cual, si bien se establece una renta de referencia y un nivel de aportes, los mismos no guardan una relación directamente proporcional al nivel real de ingresos, como sí sucede respecto de los trabajadores en relación de dependencia. Similar situación sucede con los trabajadores independientes que tributan al Monotributo. Allí se establecen categorías en función del nivel de facturación, pero todas ellas obtendrán el haber mínimo fijado a nivel nacional, sin relación con el nivel de ingresos real.

Más allá de las dificultades señaladas para el cálculo de la tasa de sustitución, en algunos supuestos es posible establecer una tasa de sustitución “aproximada” o “presunta”. Un primer ejemplo es la Caja de Abogados de la provincia de Buenos Aires. En función de los valores correspondientes al año 2018, y suponiendo para el caso que un afiliado integra el Valor Anual de Referencia correspondiente al estamento 1 (\$52.000,) puede deducirse que este letrado tiene un ingreso mensual promedio de \$21.667 en concepto de honorarios. Para ello se parte de la base de que se dedica a la litigación en procesos contradictorios, lo que provoca que deba aportar el 10 % en concepto de aportes sobre sus honorarios, más otro 10 % como contribución de la comunidad vinculada, a cargo de quien resulte condenado en costas⁶⁷. Este afiliado, suponiendo que aportara siempre la suma correspondiente al estamento 1 de referencia, podría obtener una jubilación de \$ 24.000. Esto significa que dicho beneficio equivaldría al 110,7 % del ingreso denunciado o presunto obtenido en actividad. Es decir que el abogado jubilado percibiría una suma mayor en la etapa de retiro que durante el ejercicio profesional activo.

Ahora bien, si ese mismo profesional del derecho se dedicara a las sucesiones (proceso voluntario que impone una contribución del 5%, en vez del 10% como sucede en los contradictorios), la obligación de aportes a cargo del afiliado sería de \$35.000 (\$17.500 serían integrados por la contribución de la comunidad vinculada), lo que hace suponer un ingreso mensual promedio de \$29.166. En este supuesto, la tasa de sustitución presunta sería del 82,3 %. Estas hipótesis planteadas son solo dos entre las múltiples posibles, que dependen siempre del modo en que desarrolle su actividad profesional, pero en uno u otro caso no aporta un dato cierto, sino más bien aproximado sobre el nivel de ingresos real del profesional.

En consulta a 10 informantes clave⁶⁸ que integran los órganos de gobiernos de diferentes cajas para profesionales en distintas provincias, hay coincidencia en que resulta imprescindible contar con información

67 Si \$52.000 es el mínimo anual obligatorio a cotizar, que puede ser cumplido a partir del 10 % a cargo del letrado y el 10 % a cargo del tercero obligado, entonces la cotización a cargo exclusivamente del afiliado sería del orden de los \$26.000, lo que hace presumir un ingreso anual promedio de \$260.000, es decir, \$21.667 por mes en promedio.

68 Se trabajó con 10 informantes clave 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.

fiable 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. A su vez, todos señalaron que la información debería provenir de los organismos de recaudación de cada provincia o a nivel nacional, pero hasta el momento la mayoría de las gestiones han sido infructuosas, al amparo del secreto fiscal.

Recuadro 7. | Suficiencia: consideraciones asociadas

- El beneficio otorgado resulta adecuado en relación al esfuerzo contributivo realizado por los afiliados, excepto casos particulares.
- Algunas cajas proponen incorporar escalas de aportación de acuerdo al nivel de los beneficios que los afiliados pretenden percibir.
- Se establece una igualación con el haber mínimo del SIPA.
- En algunos casos, las expectativas de los afiliados respecto de los montos de los beneficios esperados presionan hacia el incremento de los mismos, condicionando en el largo plazo la sustentabilidad financiera.

6.3. Sustentabilidad

Se observan distintos problemas asociados a la sustentabilidad de las cajas para profesionales, que generan la atención constante de los órganos decisores. Entre ellos, se destacan los siguientes: a) Mora en el cumplimiento de las obligaciones previsionales; b) Mecanismos de recaudación de aportes y contribuciones; c) Mecanismos de recuperación de deudas; d) Sobre el tratamiento otorgado a los nóveles profesionales.

a. 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, pueden dejar exentos de cobertura a aquellos que no se encuentran al día.

Más allá del fenómeno de la evasión de aportes y contribuciones, también existen atrasos o incumplimientos derivados de la situación económico-financiera del país y la particular del profesional afiliado al sistema. La generación de trabajo profesional, y la correspondiente percepción de honorarios, resulta sensible a los avatares económicos que pueda atravesar el país.

En promedio, el nivel de cumplimiento de las obligaciones previsionales se ubica en torno al 75 %. En tanto, el 15 % (10 cajas) de las cajas que contestaron la consulta exhiben un nivel de cumplimiento que se ubica entre el 50 % y el 60 %, mientras que el 22 % está por sobre el 90 %. Estos valores relevados contemplan las obligaciones correspondientes al año 2017, con datos obtenidos en julio de 2018. En fechas más cercanas al vencimiento de las obligaciones, la mora es mayor.

Si bien no se presenta una correlación clara entre las cajas con mayores niveles de cumplimiento y las profesiones que representan, la experiencia de las distintas cajas da cuenta de que resultan sumamente útiles los mecanismos de recaudación indirectos, es decir aquellos que implican la retención del aporte y/o la contribución en forma previa o concomitante a la percepción del honorario por parte del profesional.

De igual forma se señala que, paradójicamente, la opción de pago directo por parte del afiliado es más dificultosa, a pesar de tratarse de un procedimiento operativamente más sencillo que el que implican los mecanismos indirectos. Ello probablemente se debe 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. No sucede lo mismo con los trabajadores en relación de dependencia que perciben un salario neto, luego de realizadas todas las deducciones impositivas y de la seguridad social. En definitiva, es posible vincular esta cuestión con la “percepción” respecto del ingreso real, puesto que el asalariado lo dimensiona a partir del neto percibido, mientras que el trabajador profesional autónomo hace lo propio a partir del bruto percibido.

b. Mecanismos de recaudación de aportes y contribuciones

La amplia mayoría de las cajas (97 %) ha establecido el pago directo por parte del propio afiliado. Por otra parte, el 39 % de los consultados tienen instrumentos de cobro indirecto. El análisis de estos datos en conjunto indica que casi la totalidad de las cajas que tienen mecanismos de cobro indirecto, también perciben aportes directamente del propio profesional, por lo que en su estructura de financiamiento coexisten varias modalidades.

Esta última modalidad se da típicamente en las cajas de abogados (cuando se perciben honorarios a través de giros judiciales en el que el banco retiene aportes y los transfiere a la caja), en las de médicos (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), en las de profesionales en ciencias económicas (se certifican firmas a través del Consejo de Ciencias Económicas y se paga un aporte que es transferido a la caja), y existen mecanismos similares en otras profesiones para la percepción de aportes y contribuciones. En estos casos, el nivel y eficacia de la recaudación de recursos previsionales dependerá del volumen económico que represente ese tipo de incumbencia profesional.

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

inflacionarios. 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.

c. Mecanismos de recuperación de deudas

Las cajas para profesionales aplican diferentes procedimientos, entre ellos:

- el 87 % envía notas informativas sobre el estado de deuda, requiriendo la regularización;
- el 65 % realiza notificaciones vía carta documento requiriendo la regularización;
- el 90 % realiza llamados telefónicos a través de recursos internos o externos, informando sobre el estado de deuda y aprovechando la oportunidad para abordar otros asuntos de interés previsional de los afiliados;
- el 84 % realiza reclamos por vía judicial, una vez que los mecanismos anteriores resultaron infructuosos.

En relación al reclamo judicial de deuda, seis cajas no cuentan con la vía de apremio o ejecución fiscal prevista específicamente en la norma. Por lo tanto, en vez de utilizar un mecanismo rápido y expedito de ejecución de tipo especial, 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 de tiempo.

A su vez, la mora resulta perjudicial para los sistemas previsionales producto de 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 obtenidos e invertidos oportunamente impactan en la sustentabilidad del sistema desde el punto de vista actuarial.

d. Sobre el tratamiento otorgado a los nóveles profesionales

En los últimos años ha aumentado la atención de las cajas sobre esta problemática, que comprende principalmente a las dificultades relacionadas con la inserción profesional, como a la concientización sobre la importancia radical de encontrarse cubierto por un sistema previsional.

De la población total de afiliados activos, el 19 % corresponde a profesionales menores de 35 años, es decir alrededor de 105.000 jóvenes afiliados. 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. En ese sentido, debe matricularse en el colegio o consejo profesional respectivo, afiliarse a la Caja, requerir

el alta en impuestos provinciales y nacionales, eventualmente instalar el estudio/consultorio, entre otras necesidades, obligaciones y cargas que, a diferencia de un trabajador en relación de dependencia, exigen un esfuerzo económico importante para poder intentar generar honorarios profesionales que permitan su sustento y el de su grupo familiar.

Evidentemente, las dificultades propias del inicio de la profesión, que se prolongan en el tiempo hasta tanto el joven profesional logre sostenerse económicamente con plena inserción, tiene incidencia en los niveles de mora respecto de las obligaciones previsionales. Así, mientras que en promedio el 75 % de los afiliados activos totales se encuentran al día con sus aportes, en el caso de los jóvenes profesionales el nivel de cumplimiento alcanza el 57 %.

A partir de esta situación, las cajas para profesionales han diseñado una serie de estrategias y políticas especialmente pensadas para los jóvenes y/o nóveles⁶⁹ profesionales. De esta forma, se advierte que en el 78 % de las cajas está previsto un régimen de aportación diferenciado en razón de la edad y por tratarse de la etapa inicial del ejercicio profesional. En los hechos, este régimen diferencial importa una exención total o parcial de la obligación de aportes para el joven profesional, computando o no la/s anualidades a los fines jubilatorios.

La exención total no pareciera ser una opción razonable, puesto que expone a la institución previsional a un riesgo –bajo– de contingencias de muerte o de incapacidad, sin que el potencial beneficiario haya realizado cotización alguna al sistema. En definitiva, se trataría de una cobertura sin el mínimo financiamiento. Es posible afirmar que en 21 cajas la franquicia de aportes que se aplica a los jóvenes profesionales no permite el cómputo de esas anualidades a los fines jubilatorios. Por el contrario, 26 cajas computan esas anualidades al 100 %, a pesar de la exención de pago total o parcial.

Además de un régimen especial de aportación, en general las cajas para profesionales cuentan con líneas de préstamos especialmente orientadas a una mejor inserción profesional, lo que permite 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 de que se trate. Estos préstamos especiales suelen contar con tasas de interés preferenciales, subsidiadas, que los hacen sumamente atractivos y útiles para los nóveles afiliados⁷⁰.

De igual modo, en la actualidad 12 cajas tienen comisiones internas de jóvenes profesionales, que abordan su propia problemática e inciden en el diseño de políticas adecuadas a la realidad del ejercicio profesional que atraviesan.

69 Se definen los “nóveles profesionales” como aquellos que recién se inician en la profesión, pero en una edad superior a los 35 años.

70 A modo de ejemplo, algunas de las cajas que tiene previstos estos préstamos son: Caja de Abogados de la provincia de Buenos Aires; Caja de Escribanos de la provincia de Buenos Aires; Caja de Profesionales en Ciencias Económicas de la provincia de Buenos Aires; Caja de Abogados de Córdoba; Caja de Kinesiólogos de la provincia de Buenos Aires; Caja Forense de Entre Ríos; Caja de Psicólogos de la Provincia de Buenos Aires; Caja de Profesionales del Arte de Curar de Mendoza; Caja Técnica de Mendoza; etc.

Uno de los desafíos que se plantean desde distintas cajas para profesionales 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.

Recuadro 8. | Sustentabilidad: problemáticas asociadas

Factores que condicionan la sustentabilidad:

- Modificaciones legislativas que no contemplan sus efectos sobre el financiamiento de las cajas profesionales.
- Falta de coordinación en la aplicación de normativa que dispone la obligatoriedad de afiliación a una caja profesional.
- Informalidad y precarización de las ocupaciones profesionales.
- Gestión financiera de los fondos en un contexto de volatilidad económica nacional e internacional.
- Falta de adaptación de los requisitos de acceso a las prestaciones a los cambios demográficos: aumento de la esperanza de vida, reducción de la relación entre activos y pasivos.

7. Resumen y conclusiones

Resumen final

Las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales son instituciones de seguridad social administradas por sus propios interesados, creadas por ley provincial y de la Ciudad de Buenos Aires. Estas definen una afiliación y aportación obligatoria respecto de los profesionales de la rama de actividad que comprenda cada institución en su respectiva jurisdicción. Asimismo, presentan un régimen de control y fiscalización propio, determinado en las diferentes legislaciones que les dieron creación.

En la Argentina existen actualmente 82 cajas para profesionales, en su mayoría adheridas a la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad para Profesionales que reúne alrededor de 700.000 afiliados activos y pasivos.

La primera caja fue fundada en 1943 y en la etapa reciente más de la mitad han alcanzado cierta maduración, comenzando a otorgar las primeras jubilaciones ordinarias de carácter puro, es decir con cumplimiento pleno de los requisitos establecidos por ley.

Uno de los aspectos que más se destacan es la importante heterogeneidad en cuanto a diseño, cobertura, cotizaciones y financiamiento de los regímenes de seguridad social. A pesar de ello, se observa que más de la mitad de las cajas manifiestan adoptar regímenes previsionales mixtos, que con distintas variantes combinan el régimen de reparto con aspectos de capitalización. Sólo un grupo minoritario de cajas organiza sus esquemas en un régimen de capitalización puro, en tanto que más de un tercio mantiene diseños basados exclusivamente en un criterio de reparto.

En cuanto a las prestaciones, todas las cajas otorgan cobertura previsional respecto de las contingencias básicas de vejez, muerte e incapacidad, con diferentes requisitos, alcance y criterios para la determinación de los beneficios. Dichas prestaciones son de carácter contributivo. Así también, casi la mitad de las cajas tiene prevista una prestación proporcional al nivel de años cotizados y otro tanto también otorga prestaciones complementarias al haber básico. Adicionalmente, las cajas suelen establecer otras prestaciones de pago periódico o de pago único, tales como cargas de familia, salud, formación y capacitación, entre otras.

En relación al financiamiento, a diferencia de lo que sucede con el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y con los regímenes previsionales provinciales para servidores públicos no transferidos a la nación, las cajas para profesionales no cuentan con las tres clásicas fuentes de financiamiento (aportes del trabajador, contribuciones patronales, recursos tributarios), sino con una o eventualmente dos fuentes: el aporte personal del profesional y la contribución de la comunidad vinculada.

Las cotizaciones de los propios afiliados suelen adoptar diferentes modalidades que implican distintos criterios entre las distintas cajas en función del diseño previsional y el colectivo de profesionales cubierto. En algunos casos las cotizaciones presentan una relación con el nivel de ingresos u honorarios profesionales, mientras que en otros casos se establecen en forma desvinculada del nivel de ingresos real o presunto, pero se articulan en función de la edad o los años de matriculación. Normalmente se estructura una cotización mínima exigible que garantice el financiamiento de la prestación solidaria y lo que exceda ese monto mínimo apuntará al reconocimiento de un mejor haber por sobre el mínimo teórico. La mayoría de las instituciones adoptan una modalidad de pago mensual.

En cuanto a cobertura geográfica, la mayoría de las jurisdicciones provinciales del país tienen al menos una caja para profesionales, siendo la provincia de Buenos Aires la que concentra la mayor cantidad de cajas, así como de activos y pasivos afiliados. El factor poblacional incide fuertemente en las provincias en que no se cuenta con cajas para profesionales, encontrándose más expuestas al riesgo que produce la ocurrencia de alguna de las contingencias previstas. Esto ha contribuido a la formación de las denominadas Cajas “multiprofesionales”, puesto que al concentrar varias profesiones se obtiene una mayor masa crítica de afiliados aportantes, que dota de mayor solidez al sistema.

La población total de afiliados activos a las cajas adheridas a la Coordinadora comprende a más de medio millón de personas, en tanto que la proporción de beneficiarios de las principales contingencias previsionales es marcadamente inferior, sin alcanzar los cien mil. De esta manera el promedio general de activos por pasivo supera ampliamente la métrica arrojada por el sistema nacional SIPA. No obstante, se observa una importante dispersión entre las cajas, dependiendo en gran medida de los años de actividad y del universo alcanzado en cada caso. Asimismo, se estima que existe una mayor participación de mujeres que de varones entre los profesionales afiliados.

Por otra parte, la evidencia empírica indica que entre un 18% y un 45% del universo de profesionales en todo el país –dependiendo del criterio de inclusión de la actividad secundaria como profesional independiente– no se encuentra adherido a una caja para profesionales. Por el momento, no es posible determinar en qué proporción dichos profesionales no registrados en las cajas sí cuentan con una cobertura de seguridad social por encontrarse inscriptos a los regímenes de Autónomos o de Monotributo en aquellos casos en que no existe caja de su profesión en la respectiva provincia.

Para evaluar la suficiencia es menester señalar que las tres cuartas partes de las cajas que integran la Coordinadora reconocen un haber teórico mínimo que supera el monto de haber mínimo fijado en el SIPA. En los casos que comprenden las cajas basadas en diseños de capitalización no existe un haber teórico de referencia, sino que el monto del haber a percibir será diferente para cada afiliado, dependiendo de su propio historial de aportes. Analizado por profesión, se observa que las cajas de escribanos concentran los haberes mínimos más altos. No obstante, no es posible determinar una tasa de sustitución real en dichos esquemas previsionales, debido a la dificultad de acceder a información sobre el nivel de ingresos de los profesionales en actividad.

En cuanto a la sustentabilidad financiera, es menester reseñar los principales problemas que suelen identificar los órganos decisores. Entre ellos se destaca la mora en el cumplimiento de las obligaciones previsionales, la necesidad de establecer mecanismos adecuados de determinación de los aportes y de recaudación, así como del recupero de deuda y las problemáticas asociadas a la inserción de los nóveles profesionales, habida cuenta de las características propias del ingreso tardío a la actividad.

En términos de su organización institucional, cabe mencionar que las cajas pueden establecer sus órganos de gobierno y de control en forma independiente de los colegios o consejos para profesionales, o de manera integrada a los mismos. En este último caso, la integración puede ocurrir en términos jurídicos o indirectamente con algún grado de incidencia de estos últimos en la toma de decisiones.

Por último, en materia de control y gestión de los recursos, las cajas manifiestan una insuficiencia de información que genera dificultades para realizar el cruzamiento de datos de tipo económico como herramienta para mejorar los niveles de recaudación y evitar la evasión de recursos de la seguridad social. Un aspecto a destacar es que la mayoría de las cajas contratan servicios de profesionales especializados para que asesoren al órgano decisor en el proceso de toma de decisiones referidas a la cartera de inversiones. Así también, resulta significativo el déficit en materia de organismos de control de las inversiones en un tercio de las cajas, que comprenden a más de la mitad de los aportantes.

Consideraciones finales

El futuro de las profesiones

Una característica destacada del grupo de profesionales independientes se vincula a la existencia de una menor brecha ocupacional entre varones y mujeres en comparación con el promedio general de los ocupados. La tendencia a la feminización de las profesiones viene aconteciendo durante las últimas décadas. Por ello, resulta importante atender situaciones propias del colectivo de trabajadoras tales como la licencia 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 se relaciona con la concentración en edades más elevadas en comparación al total de ocupados. Esto se explica, en parte, con el hecho de 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 América Latina, 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 atender las particularidades que presentan tanto los noveles como los profesionales de mayor edad. Para este último grupo se destaca la necesidad de implementar prestaciones proporcionales a los años cotizados, así como la jubilación por edad avanzada, destinada a personas con edades superiores a la jubilación ordinaria pero con menores requisitos de años de aportes. Por otro lado, y en relación a los jóvenes, una de las iniciativas que adoptaron algunas cajas ha sido la posibilidad de realizar una aportación reducida.

Pluralidad de diseños

Las cajas para profesionales presentan una amplia variedad de diseños previsionales, tanto en relación a la clasificación clásica del tipo de sistemas (reparto, capitalización y mixtos), como respecto a las modalidades de cotización, la relación que se establece entre la forma de cotizar y la determinación de los beneficios y los distintos parámetros del sistema (con excepción de la edad jubilatoria que presenta una distribución más homogénea). En cuanto al primer aspecto, se destaca el caso de los esquemas “mixtos”, que comprenden a más de la mitad de las cajas, en general definidos en base a un piso de protección similar para todos, junto a un pilar complementario proporcional al aporte.

Esta diversidad responde a las características propias de cada una de las profesiones independientes. En particular, a la forma en que los profesionales perciben sus ingresos, a las características poblacionales y socioeconómicas propias y de la actividad, que suelen verse reflejadas en la definición de los distintos parámetros del sistema y a los momentos de desarrollo institucional de las cajas, que están condicionados por las tendencias previsionales en el país y en América Latina (por ejemplo, la introducción de los sistemas de capitalización individual durante los años 90).

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, muerte 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. Si remitimos a los requisitos de años de aportes subyace una gran divergencia en términos legales. En ese sentido, se torna necesario avanzar hacia la elaboración de estándares más homogéneos en lo respectivo a las prestaciones y beneficios otorgados y a los requisitos para acceder a estos.

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 o jubilaciones anticipadas, que permiten el acceso a prestaciones de menor nivel que las ordinarias pero con una flexibilización de los requisitos de acceso. Así también, a diferencia de los regímenes nacionales para trabajadores independientes, se destaca la presencia extendida de subsidios por maternidad o nacimiento. Sin embargo, estos no constituyen una cobertura específica por maternidad como un sustituto de ingresos, como en el caso de los trabajadores en relación de dependencia que cuentan con licencias, sino que se estructuran bajo la forma de pago único o mediante un tratamiento similar a la incapacidad transitoria. En otro orden, 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 suficientes exigidos en los distintos regímenes a los cuales hubiesen aportado.

Por otro lado, una de las principales problemáticas actuales 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 en 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. Resulta necesario avanzar hacia esquemas transversales de las cajas que garanticen una cobertura médico-asistencial mínima tanto para activos como para pasivos y evaluar alternativas de articulación con el Estado Nacional o provinciales.

Financiamiento

El análisis ha permitido poner de relieve las asimetrías existentes entre las Cajas en materia de financiamiento. Además de la heterogeneidad de criterios y diseños de los esquemas de cotización arriba mencionados, se destaca que una importante proporción de ellas pueden obtener recursos adicionales de la comunidad vinculada en el ámbito provincial en que se desempeñan, en tanto que más de la mitad no gozan de esta posibilidad de recaudación. Cabe señalar que los aportes de la comunidad vinculada están basados en una erogación obligatoria, estatuida por ley, por parte de aquellos beneficiarios directos e indirectos de los servicios profesionales prestados.

Por su parte, una serie de aspectos que afectan la sustentabilidad financiera están vinculados con 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 tienen 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 sistemas, como en la cobertura efectiva de los profesionales por dificultar el cumplimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones.

Coordinación interinstitucional

La escasa articulación de las cajas para profesionales con los regímenes nacionales de seguridad social para trabajadores independientes constituye un importante déficit en materia de coordinación previsional. Esto repercute en una adecuada transparencia de la información y en la evaluación del desempeño de los regímenes, su monitoreo y control.

En este sentido, se requiere propiciar la conformación de ámbitos de coordinación entre los organismos nacionales y la Coordinadora de Cajas para el fortalecimiento institucional, en pos de mejorar los canales de información interinstitucional y hacia los afiliados, adecuar las herramientas de recaudación y combatir

la evasión. Al respecto, se pone de relieve el rol destacado de la Coordinadora de Cajas frente a la diversidad y heterogeneidad de cajas para profesionales, como herramienta de intercambio y cohesión entre las cajas, así como de coordinación con el Estado Nacional.

Transparencia, control y gestión de los fondos

Una gestión eficiente de los recursos financieros es fundamental en el logro de un sistema previsional sustentable. 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 vital 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.

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, dotando de mayor transparencia a los sistemas. 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.

Al respecto, cabe agregar la importancia de fomentar la coordinación entre los órganos colegiados (colegios y consejos profesionales) y las propias cajas, a fin de fortalecer la consistencia de información y los canales interinstitucionales de control, especialmente en aquellos casos en que su actividad o gobierno no está integrada.

Referencias bibliográficas

- 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. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_29187.pdf
- Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina. (2019). *La Seguridad Social para Profesionales, Libro Amarillo*. Recuperado de <https://www.coord-cajas.org.ar/wp-content/uploads/2019/05/Libro-Amarillo-edici%C3%B3n-2019-versi%C3%B3n-digital-.pdf>
- Marco Navarro, F. (2016). *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*. Serie Asuntos de Género. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40653/1/S1600956_es.pdf
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2002). *El libro blanco de la Previsión Social*. Recuperado de <https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/libroblanco-arg.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1952). *C102 - Convenio sobre la seguridad social. Norma mínima, n.º 102*. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2016). *Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento*. Santiago de Chile. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_537219.pdf
- 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. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_619069.pdf
- Piffano, H. (2009). *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Serie Documentos de Trabajo - Oficina de País de la OIT para la Argentina

Documento de trabajo N° 1

Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012

Fabio Bertranou, Luis Casanova y Marianela Sarabia. Julio de 2013.

Documento de trabajo N° 2

Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina

Fabio Bertranou, Luis Casanova, Maribel Jiménez y Mónica Jiménez. Septiembre de 2013.

Documento de trabajo N° 3

Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina

Fabio Bertranou. Octubre de 2013.

Documento de trabajo N° 4

Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social

Oscar Cetrángolo, Ariela Goldschmit, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán.

Noviembre de 2013.

Documento de trabajo N° 5

Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina

Carina Lupica. Julio de 2014.

Documento de trabajo N° 6

Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional

Victoria Castillo, Moira Ohaco y Diego Schleser. Julio de 2014.

Documento de trabajo N° 7

Estrategias para la formalización del empleo rural. El caso del Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el sector vitivinícola de Mendoza

Fabio Bertranou, Rodrigo González y Luis Casanova. Julio de 2014.

Documento de trabajo N° 8

El efecto de la negociación colectiva sobre la distribución de los ingresos laborales. Evidencia empírica para Argentina en los años dos mil

Luis Casanova y Javier Alejo. Enero de 2015.

Documento de trabajo N° 9

Instituciones laborales y políticas de protección social para la erradicación del trabajo infantil en Argentina

Fabio Bertranou, Luis Casanova, Alejandra Beccaria y Gustavo Ponce. Febrero de 2015.

Documento de trabajo N° 10

Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina

Giuseppe M. Messina. Marzo de 2015.

Documento de trabajo N° 11

Asistencia escolar y participación laboral de los adolescentes en Argentina: el impacto de la Asignación Universal por Hijo

Maribel Jiménez y Mónica Jiménez. Julio de 2015.

Documento de trabajo N° 12

Calidad del empleo y cumplimiento del salario mínimo en Argentina

Luis Casanova, Maribel Jiménez y Mónica Jiménez. Septiembre de 2015.

Documento de trabajo N° 13

Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo

Daniel Helbig, Roxana Mazzola y María García. Diciembre de 2015.

Documento de trabajo N° 14

Impacto del Programa de Profesionalización del Servicio en casas particulares sobre trabajadoras y trabajadores domésticos de origen nacional y migrante en Argentina

Ana Lis Rodríguez Nardelli. Diciembre de 2015.

Documento de trabajo N° 15

Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes

Francisca Pereyra. Junio de 2017.

Documento de trabajo N° 16

Fortalecimiento de la inspección del trabajo en Santa Fe. Detección de los determinantes del trabajo no registrado y su regularización (2012-2015)

Martín Carné, Virginia Trevignani, Fernando Muruaga. Junio de 2017.

Documento de trabajo N° 17

Los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG). Estrategias para la formalización del empleo rural

Diciembre de 2017.

Documento de trabajo N° 18

Trayectorias hacia la formalización y el trabajo decente de los jóvenes en Argentina

Fabio Bertranou, Mónica Jiménez y Maribel Jiménez. Diciembre de 2017.

Documento de trabajo N° 19

Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento

Pablo Casalí, Maribel Jiménez, Eduardo Lé pore, Lucía Ortega, Mariana Álvarez. Enero de 2018.

Documento de trabajo N° 20

Tendencias legislativas en seguridad y salud en el trabajo con enfoque preventivo. Estudio comparado de la legislación internacional y algunos países seleccionados

Pablo Páramo Montero, Carmen Bueno Pareja. Febrero de 2018.

Documento de trabajo N° 21

Cambios tecnológicos, laborales y exigencias de formación profesional. Marco y dinámica institucional para el desarrollo de las habilidades colectivas

Pablo Bortz, Nicolás Moncaut, Verónica Robert, Marianela Sarabia y Darío Vázquez. Marzo de 2018.

Documento de trabajo N° 22

Tecnología, innovación y competencias ocupacionales en la sociedad del conocimiento

Ana Catalano. Mayo de 2018.

Documento de trabajo N° 23

Cambios tecnológicos y laborales. Sus implicancias en el mercado de trabajo de Argentina

Mariela Molina, Natalia Benítez, Christoph Ernst. Mayo de 2018.

Documento de trabajo N° 24

Incidencia de las inspecciones y las sanciones laborales sobre el empleo registrado. Evidencia empírica para Argentina a partir de los registros administrativos

Lucía Ronconi y Moira Ohaco. Junio de 2018.

Documento de trabajo N° 25

El trabajo forzoso en Argentina: avances y desafíos

Giuseppe M. Messina. Junio de 2018.

Documento de trabajo N° 26

Cuando la expansión de derechos es posible: el diálogo social de las trabajadoras domésticas en Argentina

Francisca Pereyra. Diciembre de 2018.

Documento de trabajo N° 27

La regularización del empleo asalariado: análisis de trayectorias posfiscalización laboral

Virginia Trevignani, Martín Carné, Fernando Muruaga. Abril de 2019.

Documento de trabajo N° 28

Análisis comparativo de las políticas de empleo en los gobiernos provinciales de la Argentina

Ana María Florencia Álamo. Diciembre de 2019.

Documento de trabajo N° 29

La cadena de suministro de biodiésel en Argentina: ¿una oportunidad para el avance social?

Daniele Epifanio y Christoph Ernst. Diciembre de 2019.

Serie disponible en: <http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/documentos-de-trabajo/lang-es/index.htm>

