

La prescripción y condonación de deudas y la renuncia de servicios de los regímenes previsionales nacionales para autónomos y el sistema de reciprocidad.

Mario Paganini

El régimen previsional nacional para autónomos ha dispuesto ciertas medidas que pueden colisionar con el sistema de reciprocidad. La situación ha sido dudosa en algunos aspectos, existiendo diferencias de interpretación en los distintos organismos de gestión previsional y en las diversas jurisdicciones de la justicia. Siendo necesario encontrar alguna coherencia en las decisiones, iniciamos con este escrito la discusión.

I

Las disposiciones que ha tomado la Nación son las siguientes:

- 1- Prescripción:** por L. 14236, art. 16, las deudas por aportes prescriben a los 10 años. Como es una prescripción liberatoria **debe existir una deuda**. Por consiguiente, lo que prescribe es el **crédito** de la administración nacional por aportes **y no los servicios o algún derecho** del afiliado o trabajador. Por su parte, la ley 18038 establece que los servicios cuyas deudas fueron prescriptas **no serán computables ni reconocidos a todos los efectos de esa ley**. A todos los efectos de la ley 18038 significa extensivamente que tampoco:
 - a- pueden ser reconocidos y computables por los otros regímenes integrantes del sistema de reciprocidad?;
 - b- son tomados en cuenta para la determinación de la caja jubiladora en los sistemas de reciprocidad?.

- 2- En un primer momento parecería que si no son reconocibles tampoco pueden ser computables. Aunque objetivamente los servicios no desaparecen del mundo sino que la prescripción liberatoria sólo evita la exigencia del pago de la deuda, para lo previsional la esencia es que sean reconocidos. En consecuencia, previsionalmente serían inexistentes.

Ello no impide que el deudor voluntariamente pague su deuda, incluso con moratorias. En esos casos renacen los servicios y son reconocibles y computables, pero cabe una pregunta: ¿el régimen previsional se podría amparar en la prescripción para evitar su obligación de reconocimiento que a su vez le traerá obligaciones prestacionales? Podría opinarse que no porque la prescripción estaría comprendida en la irrenunciabilidad de los beneficios (derechos) de la seguridad social. Pero a ello se le podría contestar que los beneficios tienen el formato de derechos establecidos por las leyes y sus reglamentaciones de manera que si éstas establecen que los servicios deben ser con aportes obligatorios y si se entiende que los son cuando se han pagado o cuando es posible ejercer su ejecución, no serían derechos amparados por la irrenunciabilidad y, en consecuencia, sujetos a la prescripción. Se tendrían dos temas a considerar:

- a- los servicios inevitablemente deben tener aportes efectuados de manera que el término servicios incluye en su concepto el de aportes realizados;
- b- la sanción de no reconocimiento integra la norma.

Si se contesta afirmativamente a ambos temas entonces no hay servicios y, por consiguiente, no habría derechos renunciables; o sea, no estarían amparados por la irrenunciabilidad.

Por el contrario, si se contesta negativamente al primero, una cosa serían los servicios y otra la imposición.

2- **Condonación.** Puede ocurrir que el trabajador autónomo no se ampare en la prescripción pero que tampoco pague algunas deudas. La L. 24476 (art. 1) impide que se los persiga judicial o extrajudicialmente por deudas devengadas hasta el 30 de septiembre de 1993. Los servicios que correspondan a las deudas condonadas en esos términos, tampoco pueden ser reconocidos y computables, salvo cuando los ingresos mensuales no superen 3 AMPOS y el patrimonio neto no supere los \$50.000,-- (arts. 3 y 4). Para la reciprocidad volvemos a lo dicho en 1-.

3- **Renuncia.** Otra hipótesis es la del trabajador autónomo que no invoca la prescripción decenal ni que su deuda es la devengada hasta el 30 de septiembre de 1993. En este caso y **siempre que sea deudor,** según la ley 25321 podrá renunciar a los servicios (y por consiguiente no serán computables ni reconocibles) con **la condición** que complete los servicios y los aportes requeridos para acceder **al beneficio** de acuerdo a las leyes correspondientes. Lo que puede traer alguna duda es la expresión “leyes correspondientes”.

El problema visto en 1- se vuelve a repetir pero con una diferencia: una cosa es completar los requisitos para obtener el beneficio y otra el sistema de reciprocidad. Para saber si se está en condiciones de acceder al beneficio cuando existen servicios de distintos regímenes, **primero hay que aplicar el sistema de reciprocidad.** Encontrado el organismo jubilador, se analiza si de acuerdo a sus normas se puede obtener el beneficio. Por consiguiente, cuando se encuentra complicado el sistema de reciprocidad no se podría renunciar a los servicios autónomos para determinar el régimen jubilador. Así parece entenderlo la Res. de la ANSES n° 1222/04.

II

1- **Regímenes previsionales y caja otorgante de los sistemas de reciprocidad.** La Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe, por nota n° 672/01 planteó la cuestión de la Caja **otorgante** conforme al art. 168 de la L.24241 cuando se invoquen las Leyes 25321, 24476 y prescripción liberatoria de la 14236, sosteniendo que desconocerá las renunciaciones de servicios y la prescripción o condonación de deudas.

Por dictamen 23241/03 ANSeS (GAJ) fundado en Raúl C. Jaime, José IBrito Peret “*Régimen Previsional- Ley 24241, p. 696*”, sostuvo que asumirá el rol de Caja Otorgante aquella en que se acredite haber prestado mayor cantidad de años de servicios con aportes o más exactamente servicios correspondientes a períodos en que **debían** efectuarse aportes. De allí deduce que aunque por algunos servicios se invoquen las leyes 25321, 24476 y 14326, los servicios deben considerarse porque es “*una (son) liberalidad (liberalidades) reconocida (s) por la (s)*”

ley (es), que no empece su consideración como servicios nacionales prestados con obligación de efectuar aportes, aunque los mismos puedan desecharse por invocación de las normas señaladas, por ser innecesarios para el acuerdo de la prestación”. Con el mismo criterio sostiene que si los servicios **son necesarios para obtener un beneficio del régimen provincial, pueden ser reconocidos a esos efectos no obstante el uso de las liberalidades nacionales.** En conclusión, las leyes 25321, 24476 y 14326 no pueden utilizarse para soslayar el rol de caja otorgante, debiéndose tomar la totalidad de los servicios nacionales aunque para algunos se invoquen las leyes mencionadas. En definitiva sostiene que la reciprocidad no puede modificarse por liberalidades de uno de los integrantes de ese sistema. Esta afirmación es cierta ya que el sistema de reciprocidad es un **acuerdo** entre los distintos regímenes previsionales y ninguno de ellos puede modificar unilateralmente lo pactado como tampoco existen organismos de mayores jerarquías que otros.

Este criterio coincide con lo dicho en 3- en el sentido de que cuando hay servicios prestados en diferentes regímenes previsionales, **primero** es necesario aplicar los sistemas de reciprocidad. Efectuada tal aplicación, **surge el organismo jubilador**, y luego, ya con éste determinado, se puede saber qué legislación regirá para el otorgamiento del beneficio. Recién en este momento son válidas las normas de ese determinado régimen. En los casos planteados, la prescripción y la condonación de deudas como la renuncia de servicios con aportes impagos, sólo son válidos para el régimen nacional que es el que los ha dispuesto. Entenderlo de otro modo violaría los convenios de reciprocidad porque uno de los organismos dispone condiciones especiales que tendrían efectos sobre los demás sin participación de estos últimos.

2- Las reglas del sistema de reciprocidad¹ tienen supremacía sobre las leyes **provinciales sólo en la materia que regula ese régimen**

¹ Aquí se sigue lo dicho en Paganini, Mario, “Reciprocidad: objeto jurídico no identificado”, Revista de Jubilaciones y Pensiones, Año 15, Marzo/abril 2005-nº 85, p. 2 y ss., y en W.O. Arrighi, M.O. Paganini y G. E.L. Otaño, “Comentarios sobre el nuevo régimen de reciprocidad jubilatoria-convenio 49/05, ps., APESSNEA, Posaas, 2006, ps. Ps. 8 y ss.

pero el predominio se encuentra en **ese espacio jurídico constituido**² del cual deriva un **modelo** de **lógica jurídica** específico (normas organizativas³). En efecto, el nombre “coordinación jubilatoria” refiere a las normas que dicen y establecen la manera en que se vinculan los distintos regímenes previsionales, cuando un sujeto está comprendido por varios de ellos. La situación jurídica que juega como supuesto (dado que.....) de la reciprocidad contiene⁴, por un lado el art. 14 bis tercer párrafo de la Constitución Nacional (CN) y por otro, a- las libertades garantizadas en el art. 14 de la CN; b- lo Federal del Estado Argentino que conserva (art. 125 CN) para las distintas Provincias la facultad de crear sus propios regímenes previsionales para sus dependientes, a los que se agregan los de las Municipalidades (autonomía art. 123 CN) y algunos sectores de profesionales; y c- la igualdad real de oportunidades y trato (arts. 8, 14, 14bis primer párrafo, y 125 inc. 23 CN). De allí que el sistema de reciprocidad es una **garantía** (y no sólo un instrumento como se ha dicho la Cámara Civil, Comercial, Laboral y de Minería de Neuquén, Sala I, “Ríos Sara Elena c/ ISSN”. Con el criterio de esta cámara también serían instrumentales la democracia, el estado de derecho, etc) de los derechos de los trabajadores afiliados en tiempos sucesivos a distintos regímenes⁵ porque el alojamiento de los ciudadanos en normas nacionales, provinciales y municipales de seguridad social, debe realizar o afirmar, y no negar o imposibilitar, la igualdades de oportunidades, de trato y de trabajo (arts. 8 y 14 CN), concretamente confirmadas en la materia por convenios con la OIT.

² Las reglas constitutivas tienen una entidad similar a los juegos: el ajedrez: tiene normas que lo construyen como tal. Regulan conductas para constituir algo y no la simple relación entre partes (estrategia de los jugadores). Ross, A. "La lógica de las normas", Tecnos, Madrid 1971., P. 57; Schreiber, R. "La lógica del derecho", Sur, Buenos Aires 1967, p:23

³ Vamberg, V. "La justicia: discurso o mercado", Gedisa, Barcelona 1992, p. 163.

⁴ En el concepto de antecedente de la norma (endonorma) como situación vital incide la totalidad del ordenamiento jurídico Cossio, C. "Teoría de la verdad jurídica", Losada, Bs.As. 1954, 137.

⁵ Voirin, R. "Revista Internacional de Seguridad Social, 1-2/1991AISS, Buenos Aires, p.47: coordinar implica diferencias y pluralidad...no sistema común, ni prestaciones comunes sino aplicar leyes vigentes no discriminando.

Entonces son **derechos fuertemente fundados en la CN que originan obligaciones (alteridad jurídica) del Estado**, y se repite, **no meros instrumentos**. Ese deber del Estado tiene que adecuarse a la pluralidad de regímenes y a las exigencias de los derechos previsionales que requieren tiempos de servicios que se realizan históricamente y, por tanto, irreversibles por transcurrir en el tiempo. De allí que el derecho protegido en la coordinación es del conocimiento y aceptación, por los distintos regímenes, del trabajo acaecido.

El instituto de la coordinación es la **construcción del conjunto de relaciones entre los regímenes de distintas jurisdicciones como otro régimen con identidad propia**, con derechos y obligaciones surgidos de sus **reglas**⁶. Principalmente las facultades y obligaciones contenidas en sus prescripciones, son para los organismos constituyentes del sistema de reciprocidad, aunque puedan derivar de allí ciertos derechos y obligaciones de los afiliados de los regímenes participantes. La coordinación regula las relaciones de los distintos regímenes y no los vínculos jurídicos de cada uno de ellos con sus afiliados, salvo en la parte que sea necesario para que las relaciones inter-regímenes puedan existir.

Esa ordenación la dispuso, en un primer momento, el Poder Ejecutivo Nacional para las secciones del Instituto Nacional de Previsión Social y de la Caja Municipal de la Ciudad de Buenos Aires porque tenía jurisdicción sobre ellos, al que luego se incorporaron las cajas provinciales y municipales, mediante actos jurídicos de competencia provincial y municipal y por Res. 363, las cajas de profesionales.

A partir de aquí caben dos interrogantes:

- a- Los regímenes previsionales pueden modificar las reglas del sistema de reciprocidad?;
- b- El sistema de reciprocidad puede modificar las normas de los regímenes previsionales?.

⁶ Siguiendo lo dicho en notas 3 y 4, llamo reglas a las prescripciones que organizan esta relación de los diferentes regímenes para distinguirlas de las normas previsionales de cada uno de ellos.

La contestación al primer interrogante es negativa porque las reglas de coordinación exceden la competencia reguladora de los regímenes previsionales, tienen **otros objetivos y finalidades**, regulan **relaciones diferentes**, los **sujetos son distintos** y, finalmente, derivado de todo lo anterior, porque el **origen o fuente de las reglas es de un colectivo de organismos aunque el acuerdo o la adhesión se haya conformado sucesivamente**.

Es también negativa para el segundo porque por un lado no es ese su objetivo (por el contrario, da por hecha la diversidad) y porque no es una norma superior en cuanto a la regulación de los requisitos y modalidades de los beneficios sino que, por el contrario, la coordinación es instituida para que los regímenes diferentes sigan existiendo con sus particularidades y, no obstante ellas, los trabajadores puedan acceder a los derechos previsionales en igualdad de condiciones. Dicho de otro modo, como los distintos regímenes justifican la coordinación, en el sentido de que si no existieran diferencias no habría necesidad de ella, los derechos contenidos en los regímenes previsionales no son reflejo del sistema de coordinación. Si éste tuviera competencia para modificar los regímenes, no sería una regla de coordinación sino una norma de **armonización**⁷ que se **impone** a los diferentes regímenes en sus relaciones **internas**. Bien se ha dicho que la armonización es la antesala de la unificación.

Por las contestaciones a los interrogantes planteados anteriormente el sistema no incluye a los ciudadanos como afiliados a un régimen nacional sino que relaciona a regímenes nacionales, provinciales y municipales. De la vinculación no surge la manera de hacerla sino que es a la inversa. Si bien el producto puede ser el mismo (en este caso la vinculación sin considerar su contenido) el proceso admite alternativas ya que es posible conseguirlo mediante la decisión de uno o por co-decisiones de varios o de todos. Tampoco deriva del espacio de validez de la norma porque la extensión de su vigencia puede tener el mismo procedimiento señalado anteriormente. Digamos que vincula a todos

⁷ La armonización puede ser de la financiación, de las organizaciones, de los riesgos cubiertos, de las prestaciones, de los recursos por ejercicio de derechos, etc.

los regímenes de previsión pero de allí no hay necesidad lógica por la que se pueda deducir que sea el Estado Nacional el que tenga facultades para modificar las reglas del sistema de reciprocidad. Por supuesto que es necesario decidir en forma unitaria, en el sentido de general, para todos porque precisamente es coordinación de todos pero eso no implica que sea una sola de las participantes la que lo haga ni que todos los trabajadores dependan del régimen nacional, sino que la unidad debe venir por adhesiones de cada uno de los regímenes, aunque sean sucesivas. Por otro lado, el origen del sistema ha sido precisamente un acuerdo, que también se obtiene por adhesión (respetando las facultades contenidas en el art. 125, 2do. párrafo de la CN) que, para modificarlo, requiere una regla del mismo carácter y con similar procedimiento⁸.

No hay que confundir la función del sistema de coordinación con su fuente. El sistema de reciprocidad regula y con ello reduce la complejidad⁹ entre los distintos regímenes, de manera que en este sentido puede pensarse en algún tipo de **unificación, pero** sólo como **resultado** y en ese **nivel**. Por el contrario, la **fuentes** normativa es un acuerdo, que supone **pluralidad** de sujetos y que se realizó por alguna de las formas posibles, dando como resultado, se repite, esa unidad específica. Los acuerdos pueden tener diversas formas, siempre que respeten la identidad de los sujetos y sus facultades o jurisdicciones, por lo que también son realizables por adhesiones, simultáneas o no. El acuerdo es, sin dudas, una manifestación de voluntad sobre algo, que es posible construir contemporáneamente entre todos o por consentimientos a decisiones ya existentes, de manera que la adhesión puede ser a una ley o decreto porque la manifestación de voluntad tiene por objeto a esos textos. Pero tampoco hay dudas que esa voluntad está dirigida a ese objeto (el contenido de la ley o decreto) y no a cualquier

⁸ El sistema jurídico se autorregula de manera que para que una regla modificatoria sea válida hay que atender al control que ejerce sobre su propia creación. Subordina cualquier cambio a sus propias reglas, definiendo sus fronteras para mantener la identidad de la institución. (Van De Kerchove, M, "El sistema jurídico, p. 51).

⁹ Complejidad como exceso de posibilidades. (Izuzquiza, I, "La sociedad sin hombres, Niklas Luhmann o la teoría como escándalo", Antrhopos, Barcelona, 1990, p.10

regla y menos a una facultad normativa sin opinión ni control de los participantes. Una cosa es consentir un texto normativo y otra subordinarse a un **productor** de normas.

Desde ya que esto no significa que cualquiera de los regímenes previsionales por sí no puedan establecer una regla más liberal *dentro de su propia estructura normativa* pero esa nueva norma **no tendría validez para los otros**, en cuanto obligación de éstos para proceder de igual forma, hasta que no se adhieran, con lo cual aquella norma modificatoria carecería de eficacia jurídica¹⁰ (es una acción inválida dentro del juego; si lesiona la validez interna del orden jurídico en el modo de hacer las reglas, es una norma no vigente para los demás). La selección normativa del sistema de coordinación es una obligación para los regímenes previsionales porque si se totalizan los servicios, alguno debe ser el competente para reconocer el beneficio pero si uno de los regímenes decide tomar esa obligación para sí, sin los parámetros del sistema coordinador, libera de dicha obligación a los otros y tiene efectos solamente para él.

El argumento para sostener la competencia nacional no puede consistir en que de lo contrario cada uno de los regímenes podría cambiar la disposición del sistema coordinador porque precisamente se había dicho que las prescripciones del acuerdo son reglas que constituyen una identidad distinta. Los regímenes conservan su autonomía legislativa sobre previsión social pero no pueden disponer unilateralmente (en disposiciones que afecten a los demás) sobre el acuerdo porque, en primer lugar, no sería un concierto de voluntades y, por otro, porque la amplitud del espacio de jurisdicción los supera.

Tampoco parece válido el argumento que las adhesiones han sido al régimen y no a un específico decreto o ley¹¹. Es cierto que la adhesión es

¹⁰ En ese caso daría lugar a acciones de los sujetos perjudicados¿y por qué no a la acción por intereses colectivos y/o difusos si la norma perjudica al RP al que se está afiliado?

¹¹ Esta proposición está tomada de G. Bidart Campos “Estudios de previsión social y derecho civil”, La Ley, Bs.As. 1968, p. 36 y ss. No se encuentra la deducción lógica-jurídica que de la adhesión a un decreto o ley que contiene un conjunto de reglas se deduzca como consecuencia necesaria, que ello implica la adhesión a la jerarquía de una autoridad productora de normas. Son dos cosas distintas: lo segundo implica mucho más que lo primero porque no solamente es admitida una regulación sino que se

al sistema pero esto no implica la facultad reformadora de la Nación. La adhesión al sistema no es a algo vacío de normas sino a un contenido de reglas, a una manera de dictarlas y de darle **vigencia**. Aún fuera del Dto. 9316/46, no se entiende cómo podría ser eso de la adhesión a un régimen en blanco como si fuera una entidad abstracta sin contenido, porque de ser así, estaríamos frente a una delegación de facultades¹², por lo menos a las de convenir con otras Provincias y con la Nación. La confección de un conjunto de reglas por uno de los pactantes al cual los demás se suman, es una técnica utilizada en numerosas cuestiones y espacios jurídicos que no altera la voluntad del acuerdo ni la hace prescindible.

3- No satisfacen los argumentos que pretenden fundar que incumbe al Estado Federal la dirección sistema¹³. No se puede deducir

reconoce la subordinación a una autoridad normativa. La obstrucción invocada (p.37) se salva mediante cuerpos colectivos reglamentados en sus procedimientos y decisiones.

¹² Sostiene que es así Bidart Campos (op.cit.p. 38). El autor lo hace equivalente a la incorporación de un estado a la federación de estados, que son cosas distintas. Por otra parte, los poderes implícitos invocados por el autor deberían analizarse en combinación con lo que dice el art. 14 bis y la discusión de los convencionales (v. nota 16) mientras que la reducción que hace dejando sólo la gestión del sistema a las provincias (op.cit. p. 39 y 40) deben considerarse dentro de las responsabilidades políticas otorgadas a las Provincias por la CN. El convencional santafesino Horacio Teddy (Reforma 1957, Diario de Sesiones, p: 1476) dijo que la facultad de las Provincias para crear sus entidades propias no impide la concertación armónica con la Nación, quedando siempre abierto el camino de los convenios.

¹³ Tal vez se pretenda deducir esta facultad del art. 14 bis pero tampoco eso es seguro. Si bien el art. 14 bis dice *“El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social.....En especial la ley establecerá el seguro social obligatorio.....que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales...”* hay que averiguar a qué Estado y a qué leyes se refiere el artículo. Si más adelante dice que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales, ¿éstas últimas son exclusivamente administrativas o su sentido es, tanto para las leyes como para las entidades, la de régimen previsional como entidad nacional o provincial?. La discusión de los convencionales puede aclarar algo: *“Giordano Echegoyen: (miembro informante de la Convención)“El propósito de la comisión es crear una entidad nacional, pero que cada una de las provincias tenga su autonomía.....Lo que queremos es que cada una de las Provincias tenga su caja y puedan desenvolverse arreglando todos sus asuntos. Mercado (convencional) ..Quiero saber si las provincias pueden establecer el seguro social. Giordano Echegoyen: “Sí, pueden....Van a tener que poder. Veo que hay un exceso de federalismo, una suspicacia. Mercado: Ahora que acaba de decir, concretamente, que las provincias podrán organizar un seguro social, **mantener su régimen jubilatorio**,De manera que lo que me interesa ahora es que la enmienda lo diga clara y categóricamente”*. Lo dicho por los convencionales tampoco es muy claro, pero al decir que las provincias tengan su autonomía y que pueden mantener su régimen jubilatorio, está reconociendo la facultad de disponer sobre previsión social para la población bajo

del Dto.nacional 61/02 que esas atribuciones las tiene por sí sola y con exclusividad la Nación, ya que el enunciado *“Encomienda a la Secretaría de la Seguridad Social para que..... elabore un proyecto normativo para la creación de un área, dependencia u organismo con competencia.... de aplicación obligatoria..”*, sólo significa que encarga un proyecto de texto normativo sin especificar el nivel jerárquico de la misma, que bien puede ser el contenido de un acuerdo o si se quiere una ley pero que disponga el convenio o un espacio de reglamentación colectivo. y no de una resolución o un decreto, porque éstos carecerían de jurisdicción. La duda estaría en el término *“dependencia”*, que no causa demasiadas dificultades por lo polisémico de su significado y porque tampoco se menciona de qué jurisdicción dependería.

su jurisdicción. En Paganini, Mario *“La constitución Nacional y la Seguridad Social”*, ZEUS –Revista Jurídica, Rosario, Pcia. Santa Fe- , julio 1990, se dice *“En especial, la ley establecerá.....”* *“....Si por especial se entiende lo particular, lo singular, la peculiaridad, la cualidad, el carácter o la distinción, se pueden obtener las siguientes conclusiones: a- Tomando particular, singular, peculiar o distintivo como sinónimos, se podría afirmar que la ley establecerá en forma individual el seguro social. b- Si es la cualidad o el carácter, posiblemente quiera decir que la seguridad social se prestará en el modo de los seguros sociales. c- Si es lo destacado o lo privilegiado, significa lo preferente pero sin excluir otras maneras. Como la primera y la tercera, individualidad y preferencia son concurrentes con los seguros sociales, no se impide que funcionen conjuntamente con la seguridad social, las alternativas quedarían reducidas a dos. Pero entre la primera y la tercera existen diferencias. Una indica la singularidad de los distintos seguros sociales, individualidad que puede diferenciarlos por la ubicación territorial de los adheridos, la distinta actividad u oficios o el tipo de contingencia protegida; mientras que la otra podría decir dos cosas: o que de los modos de prestar la cobertura se prefiere (en iguales circunstancias de las alternativas se elige una cualquiera) el seguro social, o que esta manera goza de primacía (salvo la existencia de elementos seleccionados, siempre se elige una) ante la seguridad social. De aquí que, una primera diferencia en las interpretaciones sería saber si la seguridad social y los seguros sociales se excluyen; y una segunda, si la concurrencia lo es en el modo preferente o, de una forma más rigurosa, hegemónica”*. Más adelante se afirma: *“... V.- En el transcurso de la discusión se le agrega que los organismos estarán a cargo de entidades nacionales o provinciales. Se dijo que las provincias tenían el derecho de crear sus propios seguros sociales como también era posible la existencia, al mismo tiempo, de una entidad nacional y cajas provinciales (insistiendo aquí en la previsión y dando este carácter como propio de las jubilaciones). Se encuentra la idea de un sistema general combinado con seguros diferenciados por la profesionalidad, el espacio juridicopolítico o el tipo de contingencia cubierto. Si la inteligencia de lo pretendido por los convencionales es esa, lo destacable es que aparece alguna forma de estratificación de las coberturas sociales, distinta a las prestaciones únicas y universales”*. Pero esta última conclusión no impide que la Nación establezca una prestación universal para toda la población aunque ello no obstará a la existencia de regímenes provinciales.

Sin dudas que es conveniente que exista un organismo que ordene y guíe la coordinación con participación de los diferentes regímenes a un mismo nivel sin relación jerárquica entre ellos.

4- Como derechos a prestaciones tienen un carácter económico cuya satisfacción necesita organizaciones y transferencias de fondos, en su caso, o coparticipar en su pago. Se trata de derechos que garantizan la libertad positiva lo que implica deberes de prestación de contenido material. Por ello los individuos que tienen la expectativa de estos derechos, deben cumplir con la carga que le corresponde para que el instituto cuente con los recursos necesarios para la conservación del mismo. Los deberes asociados a determinados derechos se presentan no aislados sino conectados entre sí.

5- Tal vez pueda presentarse un problema cuando un trabajador autónomo tiene mayor cantidad de servicios con obligación de aportes en el régimen nacional a quién, según ese criterio recurrirá, pero dicho régimen no se los computará porque ha hecho valer las liberalidades comentadas. Se entiende que en esos casos el causante del conflicto debe superar el inconveniente. Para el caso se tendría que interpretar que cuando se encuentra comprometido el sistema de reciprocidad no se debe aplicar el impedimento del reconocimiento y computación de servicios.