

STAFF

Edita

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Av. Leandro N. Alem 650 (C1001AAO)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

Contenido editorial

Secretaría de Seguridad Social
Juan Carlos Paulucci Malvis
Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social
Mercedes Bourquin

Estilo editorial

Área de Estilo Editorial
Dirección de Prensa y Comunicaciones

Producción gráfica

Área de Diseño Gráfico
Dirección de Prensa y Comunicaciones



EN LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES A LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Aparece esta *Revista de Seguridad Social*, una publicación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que pone al alcance de la comunidad la posibilidad de analizar las distintas experiencias sobre la materia que tienen lugar en el mundo iberoamericano. Esta circunstancia facilitará que cada uno de nosotros pueda encontrar en estas páginas la descripción y consideración de las diversas políticas públicas llevadas a cabo en los países de la región.

La Seguridad Social ha dado, en la segunda mitad del siglo XX, pasos de enorme importancia en pro de dar amparo al hombre cuando atraviesa las circunstancias más difíciles de su existencia. Los expertos, tanto de Occidente como de Oriente, han llagado a compartir conclusiones respecto de los principios básicos sobre los que se debe fundar una cobertura social al menos aceptable. Sin embargo, debemos reconocer que seguimos estando frente a desafíos cuya solución no parece ni simple ni cercana pues, al mismo tiempo, surgen nuevos retos, como cuando se propone la necesidad de una mayor cobertura para las generaciones más jóvenes en momentos en que las formas del trabajo están cambiando rápidamente.

Apreciamos que hay una necesidad universal de conjugar debidamente los dos términos sustantivos que son la esencia de todo régimen de carácter social. Ellos son Suficiencia y Sustentabilidad, ecuación que genera renovadas incógnitas en la mayoría de los países del orbe.

Un régimen que no sea sustentable tiene anunciado su fin, no podrá sostenerse en el tiempo. Pero otro que sea sustentable y no suficiente, no cumplirá con el objetivo de paz y bienestar social al que está destinado. Alcanzar una indispensable armonía dará a la población destinataria confianza en la permanencia de un Sistema que sostenga al individuo desde antes de su nacimiento y hasta después de su muerte.

El equilibrio entre los dos términos de los que hablamos más arriba, el orden interno que debe existir en todo Régimen que aspire a ser un verdadero sistema y las medidas tomadas a fin de combatir la evasión en sus distintas formas, son aspectos que nos permitirán ilustrarnos y al mismo tiempo poner la información a disposición de los ciudadanos en general para que éstos también formen su propia opinión.

Entendemos que todos debemos nutrirnos de otras experiencias a fin de pensar respecto de la posible adaptabilidad de dichas prácticas al orden local. Sin embargo, también aparecen nuevos retos a la Seguridad Social que aún están pendientes de un diseño y financiación adecuados.

Finalmente, debemos agradecer el apoyo recibido del señor ministro de Trabajo, Licenciado Alberto Jorge Triaca, de distinguidos expertos y catedráticos de España, México y la Argentina, como también de la Dirección de Prensa y Comunicaciones de este Ministerio, que con profesionalismo ha sabido sortear los distintos problemas técnicos que exige la puesta en marcha de una iniciativa como la presente.

Juan Carlos Paulucci Malvis
Secretario de Seguridad Social

ÍNDICE



- 04** **El Pacto de Toledo, un acuerdo esencial para la preservación y la consolidación de la Seguridad Social española**
Javier Aibar Bernad
- 09** **Asistencia técnica “El Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de España. Alcances y desafíos de la experiencia española”**
Antonio Solesio Jofré de Villegas
- 13** **Oportunidades de futuro para una mejor Seguridad Social**
Tomás Burgos Gallego
- 17** **La reordenación normativa de la Seguridad Social española**
Virgilio Téllez Valle
- 21** **La Seguridad Social en el Índice de Desarrollo Humano mundial**
Ángel Guillermo Ruiz Moreno
- 24** **Prevención de las contingencias laborales**
Pedro Taddei
- 27** **Seguridad Social y Trasplantología Social**
Félix Cantarovich



JAVIER AIBAR BERNAD

Funcionario perteneciente al Cuerpo Superior de Técnicos de la Seguridad Social. Abogado, docente universitario (España).

EL PACTO DE TOLEDO

UN ACUERDO ESENCIAL PARA LA PRESERVACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

En los momentos en que se llevó a cabo la transición política hacia la democracia en España, su Seguridad Social atravesaba por serios problemas de carácter estructural, al poseer un sistema de financiación desequilibrado, con una limitada cobertura de las pensiones ya de por sí bajas, la aplicación de tipos de cotización elevados, o la existencia de unas bases de cotización alejadas de los salarios reales.

Junto a ello se constataba la necesidad de una mayor transparencia y control en las cuentas de la Seguridad Social, la existencia de una gestión administrativa mejorable, debiéndose superar la dispersión de entes gestores, la

carencia de bases de datos integradas, o la ausencia de democracia en la gestión al no permitirse la participación de los agentes sociales (empresarios y sindicatos) en la misma.

Pero claramente el factor de mayor inestabilidad e incertidumbre estaba provocado por la inexistente separación de las fuentes de financiación del sistema, dado que las cotizaciones sociales soportaban además de los gastos derivados del pago de las pensiones otros impropios, relativos a los costes de las prestaciones sanitarias y los servicios sociales. Ya en el año 1977, los Pactos de la Moncloa apostaron en su apartado sexto por un modelo de Seguridad Social profesional y contributivo, con una



financiación mixta, al determinarse que el Estado se implicara más en la cobertura del gasto social a través de mayores aportaciones.

Otro gran Pacto, el constitucional, siguió la misma línea que el anterior, y de esa forma la Constitución española de 1978 incluyó en su artículo 41 la regulación de un régimen público de Seguridad Social basado en tres niveles: el contributivo de aseguramiento, el no contributivo o universal y el complementario de carácter libre y privado.

A partir de aquellos años se fueron estableciendo lentamente las bases de la futura Seguridad Social, que como hemos señalado, adolecía de importantes carencias y por ello requería de grandes transformaciones para su modernización y mejora. En el transcurso de la década de 1980 se llevaron a cabo reformas orientadas principalmente a modificar y equilibrar la estructura financiera del sistema¹, a mejorar la cobertura de la protección dispensada a través de las pensiones², y a renovar la forma de gestionar.³

1. Para ello se estableció una tenue separación de fuentes de financiación, en función de la naturaleza de las prestaciones contributivas o no, se incrementaron los períodos de cotización para acceder a una pensión pública, o se promovió un acercamiento de la base de cotización al salario real.
2. Destacó la revalorización de las pensiones que pasaron a ser calculadas en función del índice de precios al consumo, el establecimiento de las pensiones no contributivas, o la iniciativa de procurar un acercamiento de las pensiones mínimas al salario mínimo interprofesional.
3. Se crearon organismos gestores especializados que se apoyaron en las nuevas tecnologías, se configuraron eficaces bases de datos, se configuró una administración recaudatoria propia para la vía ejecutiva o se elaboraron normas jurídicas especiales para cada área de gestión.

Algunas de las iniciativas puestas en marcha en el período mencionado resultaron insuficientes, y algunas no pasaron de ser meras aspiraciones sin resultados concretos. Por ello persistían las reservas e incertidumbres sobre la sostenibilidad económica de la Seguridad Social, calificándose esta situación desde algunos sectores como de quiebra.

Más adelante, a mediados de la década de 1990, muchos de los problemas que soportaba la Seguridad Social se reiteraron, en parte a causa de la crisis económica por la que se atravesaba internacionalmente y que afectaba igualmente a España⁴, disparándose de nuevo las alarmas.

Ante tal panorama, un grupo parlamentario pequeño y con una implantación limitada a la Comunidad Autónoma de Cataluña, *Convergència i Unió*, presentó en el Congreso de los Diputados una proposición no ley solicitando al resto de partidos políticos que apoyasen la creación de una ponencia para la elaboración de un informe en el que se analizasen los problemas estructurales de la Seguridad Social y se recogiesen las principales reformas que deberían acometerse en los años siguientes. Esta propuesta fue aprobada mayoritariamente el 15 de febrero de 1994 por el pleno del Congreso de los Diputados, transcurriendo un breve plazo hasta el momento en que se aprobó, igualmente de manera holgada, el informe resultante del mandato parlamentario, que fue el día 6 de abril de 1995.

En ese corto espacio de tiempo de algo más de un año, se llevó a cabo una importante reflexión y un profundo debate en la sede parlamentaria que dio lugar al referido informe de manera consensuada. Dicho informe comprendió varios apartados que giraban sobre todos los aspectos más trascendentes

para la Seguridad Social, como eran su propia financiación y junto a ella, la evolución de los ingresos y los gastos, la necesaria homologación del sistema español con los distintos modelos implantados en el resto de Estados europeos, el estudio de todos los factores que incidirían en un próximo futuro en la financiación, y el análisis de las reformas que eran necesarias para transitar a un sistema más solvente y sólido, culminando todo ello con la redacción de 15 recomendaciones, dedicadas cada una de ellas a sugerir los cambios que debían producirse en áreas concretas de la Seguridad Social.

El Pacto de Toledo fue fruto de una plausible confluencia y responsabilidad política de los grupos parlamentarios, que propiciaron un acuerdo histórico (que todavía hoy constituye un modelo en España de cara a alcanzar pactos en otro tipo de cuestiones sociales), cuya propuesta fundamental era el mantenimiento del sistema público de pensiones, de reparto y solidario. Para ello era necesario transitar hacia un sistema más transparente, solvente y diligente, realizando continuas reformas que diesen solución a los problemas reales de la Seguridad Social.

Las reformas que se contemplaron en las recomendaciones del Pacto de Toledo constituían una seria apuesta. Su puesta en marcha exigía un esfuerzo de análisis, de planificación, de gestión, de desarrollo normativo y de ejecución. Pero también era preciso mantener el consenso político y recuperar los esenciales acuerdos con los representantes sindicales y empresariales que permitirían apuntalar asimismo el indispensable consenso social; todo ello resultaba más factible en 1995, ya que en el instante en que vio la luz el Pacto de Toledo se apreciaba una recuperación económica, quedando atrás la crisis que había agravado

4. En 1995 se evidenció un crecimiento negativo del producto interior bruto, un alto desempleo que alcanzó el 23% y un importante déficit público de más del 7%.

la situación de las cuentas de la Seguridad Social, hecho que facilitaría la adopción de pactos y su gradual puesta en marcha.

Inmediatamente después de la consecución del Pacto de Toledo, los grandes Acuerdos Sociales que contemplaron la materia de Seguridad Social se sucedieron en los siguientes años⁵, a diferencia del periodo anterior a 1995⁶, significando ello la asunción del Pacto también por los agentes sociales. Ese proceso dio lugar a reformas que se han materializado a lo largo de casi dos décadas; destacamos a continuación algunas de las más significativas, clasificándolas según su contenido:

Contenido económico

- Clarificación progresiva de las fuentes de financiación (sin duda uno de los mayores logros).
- Mantenimiento de una adecuada relación entre ingresos y gastos.
- Establecimiento de un Fondo de Reserva de la Seguridad Social para atenuar los efectos de los ciclos económicos negativos.
- Reforzamiento del principio de proporcionalidad entre prestaciones y esfuerzo de cotización.

Contenido racionalizador

- Integración de diferentes regímenes de la Seguridad Social.
- Promoción del trabajo a tiempo parcial estable.
- Adopción de medidas de jubilación flexible.

Reforzamiento de la equidad y la solidaridad.

- Acrecentamiento del carácter contributivo de las pensiones.
- Aseguramiento del poder adquisitivo de las pensiones utilizándose como indicador el índice de precios al consumo.
- Mejora de las prestaciones contributivas, en especial de la viudedad, la orfandad y de las pensiones mínimas, así como el establecimiento de las pensiones no contributivas.
- Retraso de la edad de jubilación, pero contemplándose posibles excepciones para determinados tipos de trabajos.

Mejora de la gestión

- Mayor integración de las distintas áreas de la gestión.
- Potenciación de los mecanismos de recaudación y de la tramitación de las prestaciones, implantándose para ello nuevos procedimientos.
- Lucha contra el fraude sobre prestaciones y en la recaudación.

Desde 1995 se ha renovado el Pacto de Toledo en dos ocasiones, en los años 2003 y 2011, encontrándose en la actualidad inmerso en su tercera revisión, no exenta de dificultades para llegar a acuerdos. En todas las ocasiones prevaleció la idea de normalidad, a pesar de las alternancias políticas, y de reafirmación y profundización de los objetivos establecidos en las primeras recomendaciones, ampliándose el

5. Destacaron especialmente los siguientes Acuerdos: de 1997 para la consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social; de 1998 sobre trabajo a tiempo parcial y fomento de su estabilidad; de 2001 para la mejora y desarrollo del sistema de protección social; de 2006 sobre la viabilidad del sistema público de protección social y a favor del empleo y la competitividad; y de 2011 para el crecimiento del empleo y la garantía de las pensiones.

6. En los años anteriores al Pacto de Toledo se formalizaron diferentes acuerdos entre el Gobierno y los agentes sociales, aunque en las cuestiones atinentes a la Seguridad Social no se alcanzó el consenso deseable.

PUNTOS FUERTES / AVANCES

- Estabilización y viabilidad económica del sistema.
- Definición de las fuentes financieras.
- Instrumento para racionalizar la estructura de la Seguridad Social.
- Respeto y defensa de los derechos de los pensionistas.
- Pacto entre generaciones.
- Aval político y social para la planificación y el desarrollo de reformas de manera gradual, aun cuando pudieran resultar impopulares.
- Apertura a cuestiones de protección social que no se limitan a las pensiones públicas.

PUNTOS DÉBILES / RETOS

- Necesidad de culminar definitivamente la separación de fuentes.
- Exigencia de garantizar para el futuro una financiación complementaria permanente, ante la actual insuficiencia estructural de las cotizaciones sociales.
- Finalización del proceso de integración de los regímenes de Seguridad Social.
- Atención al consenso político y social. Hacer partícipes a los ciudadanos de la importancia de las cuestiones tratadas en el Pacto, así como de sus avances.
- Ampliar el Pacto de Toledo a otras modalidades de protección social.

contenido del Pacto a nuevos ámbitos de la protección social relacionados con las modernas formas de trabajo, con la intensificación de la protección social de la mujer, de los discapacitados y de las personas en situación de dependencia, y con la mayor atención a la inmigración.

De la experiencia acumulada y de los resultados alcanzados a través del Pacto de Toledo, relacionamos a continuación algunos de sus aspectos positivos que consideramos más destacables, y otros que todavía deben

constituir objeto de atención y revisión para su aplicación efectiva: (ver cuadro superior)

Podemos concluir afirmando que el Pacto de Toledo es un arquetipo de estabilidad y certidumbre para el sistema de la Seguridad Social, habiendo generado un positivo clima de confianza en la sociedad, aunque en la actualidad, si bien siguen vigentes sus planteamientos iniciales, se enfrenta a retos que no siendo nuevos, requieren una reorientación del consenso político y social, siempre difícil y laborioso. ■



ASISTENCIA TÉCNICA “EL RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS DE ESPAÑA. ALCANCES Y DESAFÍOS DE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA”



**ANTONIO SOLESIO
JOFRÉ DE VILLEGAS**

Inspector de Trabajo y Seguridad Social, destinado a la Inspección Provincial de Madrid (jefe de Equipo). Licenciado en Derecho. Licenciado en Ciencias Políticas (España).

Dentro del Programa de Asistencias Técnicas de Cooperación Internacional, se ha celebrado entre los días 11 y 22 de septiembre de 2017 en Buenos Aires el Proyecto denominado “Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos en España, sus alcances presentes y desafíos futuros”, siendo las partes intervinientes la Secretaría de Estado de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, por medio del experto designado.

A lo largo de las dos semanas de duración de la Asistencia, se ha realizado un laborioso trabajo de intercambio y adquisición de conocimientos entre los diferentes regímenes de trabajo independiente vigentes entre ambos Estados. En el caso español, el objetivo principal se centró en el análisis de la evolución normativa del trabajo autónomo, con especial motivación en el recorrido de las últimas medidas implantadas y estudio de aquellas próximas a su entrada en vigor. Tal enfoque trató de ser completado con una visión más amplia, subsumiendo el marco jurídico en



la idiosincrasia económica y social de un colectivo que ya en el mes diciembre de 2017 engloba a 3.204.678 cotizantes para un total del Sistema de la Seguridad Social que asciende a 18.460.201 trabajadores afiliados (datos arrojados por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España).

El Sistema de la Seguridad Social en España evolucionó a lo largo del siglo XX desde un régimen individualizado de Seguros Sociales hacia un Sistema universalista que vio la luz en el año 1967, con la entrada en vigor de la Ley General de la Seguridad Social. Tras los ajustes motivados por los cambios estructurales del panorama político y la promulgación de la Constitución Española de 1978, cobró fuerza el desarrollo de un sistema de reparto universal tendente a

garantizar el carácter contributivo, solidario y sostenible financieramente de la caja única de la Seguridad Social. Una primera situación de crisis condujo a que a, mediados de los años 90, se acordaran en el seno del Pacto de Toledo mejoras tendentes a la implantación progresiva de ajustes demandados por la realidad económica y social del país, medidas que han tenido su desarrollo normativo posterior.

En este contexto económico, la importancia del trabajo autónomo en España ha resultado crucial en los últimos años, ofreciéndose como una oportunidad para aquellos que deciden optar por iniciar un nuevo proyecto profesional, haciéndose valer para ello de los nuevos desarrollos y tecnológicos, y por qué no, aprovechando las capacidades propias de la autogestión y organización.

...la importancia del trabajo autónomo en España ha resultado crucial en los últimos años

Todo ello ha supuesto una amplitud conceptual del trabajador independiente o autónomo. En el seno de toda actividad profesional habitual, personal y directa se encuentran encuadrados no solamente los colectivos más tradicionales; sirva a título de ejemplo el trabajo por cuenta propia en el sector ganadero, agrario o de la construcción, o también figuras tan diferentes como los socios administradores de sociedades de capital, socios trabajadores de cooperativas, familiares de los titulares de empresas, y un largo etcétera. Esa heterogeneidad requería un esfuerzo centrípeto a nivel normativo, no solamente por razones de síntesis formal, sino también a la hora de lograr un reconocimiento pleno y uniforme de derechos para todos los integrantes del trabajo independiente.

Todo ello ha supuesto una amplitud conceptual del trabajador independiente o autónomo

Los resultados de tales trabajos tuvieron su concreción en la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, primer texto legal en España en el que se reconoce holísticamente el régimen profesional del trabajador autónomo, incluyendo la novedosa figura del Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente (TAED).

La figura del TAED se supedita a una dependencia económica de, al menos, el 75% de los ingresos del trabajador independiente percibidos del cliente mayoritario al cual destinan su actividad económica o profesional. Se requirió desarrollo reglamentario para la consignación del contenido mínimo del contrato suscrito entre el Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente y el cliente, así como su registro, siendo de aplicación lo dispuesto en el Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero.

Además, el Estatuto del Trabajo Autónomo incluye un catálogo de los derechos colectivos de todos los trabajadores autónomos, su protección social y el fomento y promoción del colectivo como palanca del crecimiento económico y productivo en España.

La llegada de una nueva crisis económica a España coincidió con la entrada en vigor de la citada norma legal. Esta circunstancia supuso un reto añadido para los poderes públicos en sus aspiraciones de promover la cultura emprendedora y el fomento del autoempleo. Inicialmente se optó por la implantación de una serie de medidas estructurales en la materia. Entre éstas, cobró una especial importancia el Sistema de Protección por Cese de Actividad, no solamente por su carácter novedoso, sino por la posible repercusión social de la figura.

Gracias a este Sistema, no solamente se le concede al trabajador autónomo el abono de una prestación económica temporal en determinadas condiciones siempre que cese temporalmente en su actividad profesional, sino que también se incluye el ingreso de sus cotizaciones por contingencias comunes, así como la aplicación de medidas de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora. El Sistema fue inicialmente regulado en la Ley 32/2010, de 5 de agosto, estando hoy día vigente en el Título V del Real Decreto Legislativo 8/2015,

de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y en el preceptivo desarrollo reglamentario contenido en el Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre.

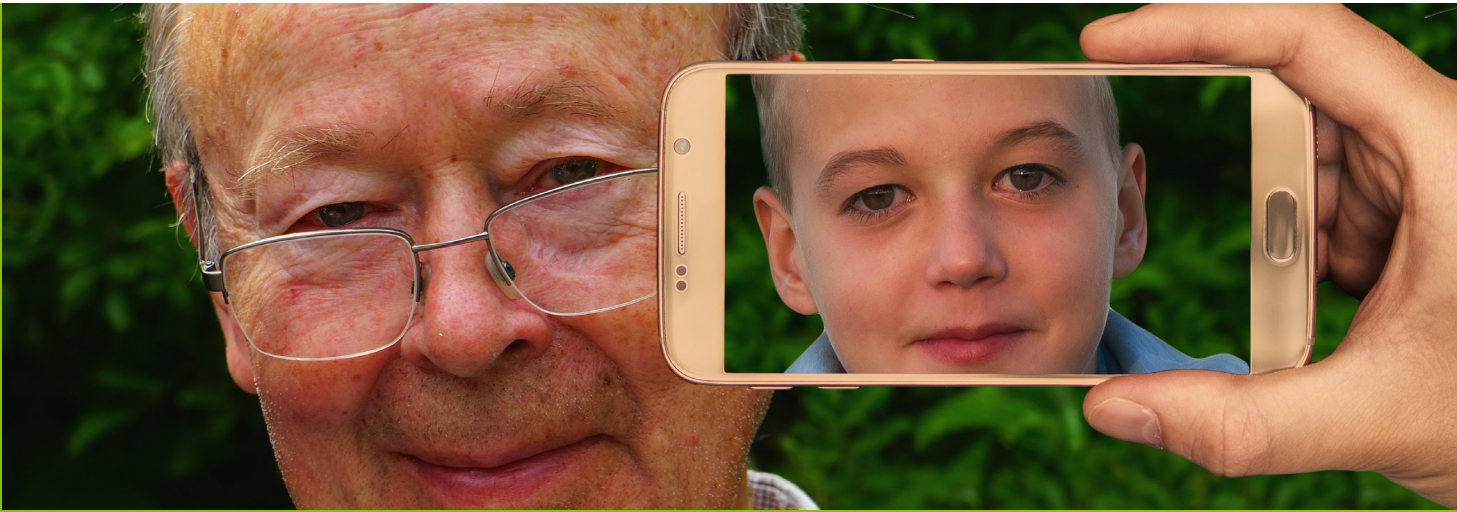
La instrumentación normativa del Sistema de Protección por Cese de Actividad fue un claro ejemplo de la aplicación del denominado Principio de Convergencia de los distintos Regímenes de la Seguridad Social en el Régimen General. En este caso supuso todo un reto para el legislador, pues se trataba de dar forma al reconocimiento de una contingencia reclamada históricamente por el colectivo, procurando a su vez salvar las distancias procedimentales existentes con respecto al acceso a la situación legal de desempleo por parte del trabajador por cuenta ajena, situación en la que el presupuesto sinalagmático de la relación empresa/trabajador permite a la entidad gestora evaluar, no sin dificultades, la acreditación de los requisitos previstos en la norma.

Transcurridos diez años desde la entrada en vigor del Estatuto del Trabajo Autónomo, y siete desde el inicio del Sistema de Protección por Cese de Actividad, se puede estimar que la proyección, tanto de la figura del Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente, como de la prestación por cese de actividad, ha sido menor a la inicialmente prevista. Es por ello que el ajuste normativo a la realidad social del trabajador independiente ha sufrido un claro cambio orientativo en España. En los últimos años, el objetivo ha sido reorientado a favorecer e incentivar el inicio y permanencia de la actividad por cuenta propia, aspectos que han sido recogidos recientemente en una amplia batería de medidas que se desplazan de lo estructural a lo temporal, y que han visto su concreción en la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo.

Las medidas contempladas en dicha norma suponen mejoras, entre otros ámbitos, en el régimen fiscal aplicable al trabajador independiente, en la potenciación de sus derechos colectivos, e incluso en el reconocimiento de la figura del accidente “in itinere” a todos los trabajadores autónomos. No obstante, adquieren un especial protagonismo las medidas tendentes a mejorar el sistema de cotización del trabajador autónomo, caracterizado en España por no estar supeditado a un índice de rentas o ganancias declarado –a diferencia de lo que sucede en Argentina, incluyendo las especificidades del Régimen de Monotributo– sino por el derecho de opción del trabajador autónomo a escoger una base de cotización en el intervalo consignado anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Entre estas últimas medidas se encuentra un complejo sistema de reducciones y bonificaciones en las cuotas a Seguridad Social a ingresar por el trabajador autónomo, con un especial apoyo al colectivo de trabajadores jóvenes y mujeres. Estos instrumentos suponen en algunos casos la continuación y mejora de algunas medidas ya existentes, como es el caso de la “tarifa plana” para los autónomos que inicien una actividad, habida cuenta de los resultados obtenidos desde su entrada en vigor.

El análisis de los resultados obtenidos en estas últimas medidas se antoja indispensable a la hora de extraer conclusiones que no solamente permitan evaluar el encaje normativo de la realidad económica, social y cultural de los trabajadores autónomos, sino también para que los poderes públicos continúen desarrollando, en el ámbito de sus competencias, las funciones de fomento del autoempleo individual por medio del trabajo autónomo, figura con un papel indispensable en el marco productivo en España. ■



OPORTUNIDADES DE FUTURO PARA UNA MEJOR SEGURIDAD SOCIAL



TOMÁS BURGOS GALLEGO

Secretario de Estado de la Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Diputado nacional por Valladolid en la V, VI, VII, VIII, IX y X Legislaturas (1993-2012) (España).

La Seguridad Social en España, pionera en la introducción de medios tecnológicos en su gestión, constituye en la actualidad un modelo eficiente y moderno que el ciudadano percibe como un instrumento sensible a sus demandas, requerimientos y necesidades.

Los sistemas de Seguridad Social en nuestros países se enfrentan a retos económicos, sociales y demográficos muy relevantes y, dentro de nuestras especificidades nacionales, muy similares. Retos y desafíos entre los que cabe incluir, de forma muy notoria, el

propio desarrollo tecnológico acelerado, que propicia una nueva revolución social con el desarrollo de la “sociedad de la información”. Una materia prima, “la información”, que será el motor de esta nueva sociedad, surgiendo en torno a ella nuevos escenarios y oportunidades de mejora, especialmente en el ámbito de los servicios públicos esenciales.

Esas nuevas tecnologías de información y comunicación, que giran en torno a tres medios básicos: la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones, lo hacen además de

manera interactiva e interconexionadas, determinando nuevas realidades comunicativas, que trascienden incluso las fronteras.

Con esta reflexión previa quiero saludar y dar la bienvenida a la iniciativa de esta Revista de Seguridad Social en soporte digital que, con toda probabilidad, se convertirá en un referente en nuestro mundo de la Seguridad Social.

La tecnología nos da la oportunidad de intercambiar de forma inmediata nuestras experiencias [...] nos acerca al ciudadano

A través de este canal se plantearán las nuevas tendencias y oportunidades de mejora de la protección social de todos los países, en especial de España y Argentina. La tecnología nos da la oportunidad de intercambiar de forma inmediata nuestras experiencias y, además, nos acerca al ciudadano, nos hace próximos y accesibles a él y nos facilita la interacción con sus inquietudes y necesidades, que son crecientes y exigentes.

La seguridad social española como modelo de referencia en las tecnologías

En España, especialmente desde el año 2012, hemos sido conscientes de la importancia que tiene mantener el nivel de calidad del servicio al ciudadano (incluso en entornos de profundas dificultades económicas), y hoy día esa calidad pasa por trabajar concienzuda y plenamente de la mano de las tecnologías. Cada vez tienen más importancia en nuestra

organización y se han convertido en elemento imprescindible para el correcto funcionamiento de los servicios públicos al ciudadano.

Sin duda, un sistema tan complejo y relevante para el bienestar social como es la Seguridad Social requiere de una organización capaz de satisfacer las demandas de los ciudadanos con una excelencia en la prestación de servicios, al menos comparable, o incluso superior, en muchos casos, a la de las organizaciones privadas.

En los últimos tiempos el comportamiento de los ciudadanos ha sufrido un cambio profundo, y nos demandan un servicio cada vez más ágil y más personalizado, a través de sus ordenadores o, especialmente, desde sus dispositivos móviles (tablets, smartphones, etc.). El cliente español de las Administraciones Públicas, en general, y de la Seguridad Social, en particular, demanda que se presten los distintos servicios en este entorno y, por lo tanto, debemos adaptarnos plenamente a esta realidad cambiante, si queremos servir al ciudadano de una manera eficaz y eficiente.

Desde la Seguridad Social española concebimos como insuficiente el modelo tradicional de servicios que se concentraba, básicamente, en el canal presencial. Por eso en estos cinco años hemos apostado por ser punteros en ese desarrollo tecnológico pero sin olvidar que cualquier innovación debe hacerse mediante servicios accesibles y cómodos para nuestros ciudadanos.

La Seguridad Social española es, actualmente, modelo de eficiencia, modernización cercanía y capacidades tecnológicas. Es además, sin duda, por los muchos proyectos que se han implantado en estos cinco años, pionera en el compromiso de las administraciones con el modelo de acercamiento al ciudadano a través de la modernización tecnológica.

...concebimos como insuficiente el modelo tradicional de servicios que se concentraba, básicamente, en el canal presencial

Sin embargo, las nuevas tecnologías no pueden convertirse en excusa o causa de distancia o frialdad en el trato con los ciudadanos. Más bien al contrario, han de ser percibidas como un instrumento de cercanía y sensibilidad a las demandas, necesidades, requerimientos y deseos de los ciudadanos. Abren la puerta a una

administración no sólo eficiente sino plenamente disponible, accesible y sensible.

Por eso, la principal finalidad estratégica de los desarrollos informáticos implantados desde 2012 ha sido la cercanía al ciudadano. Nuestra Administración no podía desarrollar complicados procesos tecnológicos al margen de las necesidades de nuestros clientes, que conforman además un amplio abanico de perfiles: desde jóvenes perceptores de prestaciones, pasando por jóvenes emprendedores o empresarios ya consagrados y, como no, esa gran cantidad de personas que acceden a la pensión para la que han cotizado gran parte de sus vidas laborales: la jubilación.



Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social española han sido, desde hace más de tres décadas, protagonistas y referentes en el uso de medios electrónicos para conseguir una gestión ágil y eficaz en beneficio de los ciudadanos y las empresas.

Ya en 1980 se creó la Gerencia de Informática dentro de la Seguridad Social en el marco de la reforma institucional que conformó la Administración de la Seguridad Social actual, y que supuso un claro ejemplo de visión del relevante papel que iban a jugar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración de nuestra organización, y que hoy ya conforman una apuesta decidida por la prestación de servicios electrónicos con altos estándares de calidad y servicio.

Por ello celebramos el lanzamiento de esta Revista digital de la Seguridad Social argentina y estamos convencidos de que este nuevo canal servirá para incrementar la colaboración que siempre ha existido entre Argentina y España, manifestada en la aplicación del convenio bilateral de la Seguridad Social. Nuestra cooperación ha continuado cuando Argentina firmó el Convenio Multilateral (CMISS) en noviembre de 2007, y cuya aplicación efectiva se produjo en agosto de 2016.

Con la entrada en vigor del CMISS para Argentina ambos países adoptamos decisiones sobre las disposiciones del Convenio Bilateral que deben mantenerse vigentes por ser más beneficiosas para los ciudadanos. A este respecto, el pasado junio se envió a la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) la citada comunicación acerca de las disposiciones más favorables. La OISS es una organización esencial para la colaboración iberoamericana en materia de

Seguridad Social, y su presidente argentino, el ministro Jorge Triaca, en su gestión contó y contará con el pleno apoyo de España.

Por último, quiero mencionar nuestra cooperación a través de las Asistencias Técnicas de Cooperación Internacional del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que faculta la participación-cesión temporal de expertos. Con este instrumento mantenemos permanentemente vivas nuestras relaciones e intercambios de conocimientos y experiencias.

Sin duda esta herramienta que hoy lanzáis va a facilitar la continuidad y fuerza de esta cooperación. Estaremos más cerca y nos conoceremos mejor. La colaboración hispano-argentina ha gozado de un brillante pasado y tendrá, sin duda, un prometedor futuro.

En España, el 2018 será un año importante en el que celebraremos el 40º aniversario de la actual configuración de la Seguridad Social. Un año que aprovecharemos, de forma especial, para renovar esfuerzos, para analizar nuestras experiencias pasadas, y para trazar las estrategias del futuro que, inevitablemente, estarán unidas al intercambio de experiencias con la Seguridad Social Argentina. Con ella compartimos, no sólo un pasado colaborativo, también una filosofía social que nos coloca en el lado de las instituciones siempre inquietas en la innovación, y siempre dispuestas a la adaptación y la mejora.

Los ciudadanos nos reclaman más Seguridad Social, y no menos. Y nuestra labor común consiste en hacer posible y realidad esa exigencia. Por ello felicidades por esta nueva andadura que iniciáis. Con ella comienza un largo camino que ha de reportarnos frutos exitosos. ■

LA REORDENACIÓN NORMATIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA



VIRGILIO TÉLLEZ VALLE

Letrado de la Administración de la Seguridad Social, Cáceres (España).

Constituye una premisa básica de cualquier ordenamiento jurídico moderno la necesidad de contar con un sistema normativo armónico, claro y actualizado. Y ello, por cuanto que resulta incuestionable que las normas, para que desempeñen su función (esto es, que sean cumplidas) necesitan ser conocidas y comprendidas por sus destinatarios. Es por ello que debe considerarse un reto de primer nivel de toda política normativa el elaborar una legislación clara, eficaz y eficiente, que coadyuve al bienestar de la población y facilite el desarrollo social y económico.

En la línea anteriormente descrita se enmarca la actividad ordenadora del ordenamiento jurídico español que ha tenido lugar en los últimos años, partiendo del informe presentado al Consejo de Ministros del 21/6/2013 por la Comisión para la Reforma

de las Administraciones Públicas (CORA), que ponía de manifiesto concretos defectos del sistema normativo español, tales como el frecuente uso inapropiado de disposiciones adicionales, la ausencia de derogaciones específicas cuando se aprueba una nueva regulación o la reiteración en el dictado de normas con rango de ley al margen del parlamento, durante la reciente época de crisis económica, utilizando el Gobierno el mecanismo excepcional del Decreto-Ley.

Merece igualmente destacarse el empuje normativo dado por la importante Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuya Disposición Adicional 2ª ordenó a la Administración General del Estado que acometiera una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico.

la CORA consideró necesaria la aprobación de una ley ordinaria que habilitase al Gobierno para elaborar textos refundidos sobre distintas normas

Ante las circunstancias referidas, la CORA consideró necesaria la aprobación de una ley ordinaria que habilitase al Gobierno para elaborar textos refundidos sobre distintas normas, entre las que se encontraban, por lo que aquí interesa, el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, junto a determinados preceptos y leyes posteriores. Tal ley ordinaria, aprobada como Ley 20/2014, de 29 de octubre, concedió un plazo de 12 meses para esa tarea, habilitando, conforme a lo que prevé expresamente el art. 82.5 CE, no sólo para la mera formulación de un texto único, sino además, para regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser reordenados, lo cual permite, según ha interpretado el Tribunal Constitucional, introducir normas adicionales y complementarias, colmar lagunas y eliminar discordancias.

En la concreta materia de la Seguridad social, amén del citado Real Decreto Legislativo 1/1994¹, se ordenaba la incorporación al nuevo texto de preceptos concretos de

múltiples normas (hasta 23) e, igualmente, de las siguientes 5 leyes completas:

- La ley 47/1998, de 23 de diciembre, por la que se dictan reglas para el reconocimiento de la jubilación anticipada del Sistema de la Seguridad Social, en determinados casos especiales.
- La Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- La Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.
- La Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.
- La Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

Como puede advertirse, la reordenación normativa estaba más que justificada, no sólo a la vista del tiempo transcurrido desde la aprobación del anterior texto, sino además, por el elevado grado de producción normativa característica de una materia como la Seguridad Social, que al ser más dependiente que otras de los cambios sociales, provoca frecuentes modificaciones, las cuales, además, en muchas ocasiones se introducían sin criterios uniformes en su aprobación, bien

1. Que a su vez había reordenado el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo –que aprobó el inicial Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social–, junto a importantes normas posteriores, adecuando así la normativa prestacional a los principios contenidos en la Constitución Española aprobada en 1978.



por tener lugar en el trámite parlamentario sin análisis previo, con ánimo de consensuar votaciones, bien por introducirse en textos extraños a la Seguridad Social, con la intención de dar una respuesta rápida a necesidades perentorias. Más concretamente, debe también tenerse en cuenta la dispersión normativa que había provocado la integración como sistemas especiales dentro del Régimen General de los extintos regímenes especiales de trabajadores agrarios por cuenta ajena y empleados del hogar, así como la incorporación con idéntico carácter en el régimen de trabajadores autónomos, de los agrarios por cuenta propia.

Conforme a las circunstancias descritas, se buscaba la inclusión en un único texto legal de todas las normas aprobadas o modificadas con posterioridad a 1994, que constituyese la norma legal de referencia en el ámbito de la Seguridad Social y que viniese dotada de una estructura y sistemática coherentes, reduciendo el elevadísimo número de disposiciones adicionales del texto precedente, actualizando expresiones o instituciones obsoletas y adaptando la norma a las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22/12/2005.

Acatando las anteriores indicaciones, dentro del plazo legal conferido y en cumplimiento

del mandato dado por la citada ley 20/2014, de 29 de octubre, se llevaron a cabo todas las labores previas preceptivas (proyecto de real decreto legislativo, memoria de análisis normativo, dictámenes de órganos consultivos, audiencia previa de diferentes organismos y entidades y aprobación por el Consejo de Ministros), que concluyeron con la aprobación del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Una vez analizadas la situación inicial previa a la ordenación, la habilitación legal otorgada y el texto aprobado, podemos afirmar que se han cumplido ampliamente los objetivos perseguidos, pues se ha producido una verdadera armonización de los preceptos en juego, incluyendo todas las leyes en materia de Seguridad Social, con la única excepción del régimen especial de los trabajadores del mar, que junto con el resto de particularidades en el ámbito social del sector marítimo-pesquero, ha sido regulado específicamente por la reciente Ley 47/2015, de 21 de octubre.

Y decimos que la mejora ha sido evidente respecto del texto precedente de 1994, porque así se deduce de la propia estructura de la norma, la cual, junto a los tres Títulos que conformaban la norma derogada (Normas Generales del sistema de la Seguridad Social, Régimen General y Protección por desempleo), incorpora otros tres a continuación, dedicados expresamente al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos², a la Prestación por Cese de Actividad³ y a las Prestaciones no contributivas⁴.

Del mismo modo, esa reordenación ha conseguido una reducción manifiesta en el número de disposiciones adicionales, que vuelven a ser utilizadas conforme a su naturaleza primigenia. Todo lo anterior ha supuesto un innegable beneficio para la seguridad jurídica, con claro avance en el objetivo de la simplificación normativa y de visibilización de la reducción de regímenes especiales.

Por el contrario, también deben señalarse algunas debilidades observadas en el proceso de reordenación, que impiden hablar de una completa simplificación y reordenación. Probablemente, la más evidente haya sido el mantenimiento de las previsiones del texto refundido de 1974 en materia de asistencia sanitaria que aún permanecían vigentes, de lo que subyace el ya antiguo debate sobre si tal materia pertenece o es ajena a la propia de la Seguridad Social. Del mismo modo, como se ha adelantado, no se ha incluido la regulación del régimen jurídico de los trabajadores del mar, que se mantiene en norma legal específica, impidiendo que el texto aprobado pueda consagrarse como única norma legal aglutinadora de la materia. No obstante lo anterior, el balance global del proceso debe ser calificado sin ambages de positivo. Es cierto que podría haberse profundizado aún más en la labor simplificadora y clarificadora pero, en comparación con la situación precedente, el trabajo realizado es más que elogiado. Un paso más en el camino hacia el cumplimiento de la premisa básica y esencial de que sólo las normas claras, armónicas y comprensibles llegan a ser cumplidas por los ciudadanos. ■

2. En paralelo a la regulación del Régimen General, y evitando la dispersión de la regulación existente hasta entonces en disposiciones adicionales y complementarias.

3. Integrandolo así esta prestación, similar a la de desempleo, establecida para los trabajadores autónomos en la Ley 32/2010, de 5 de agosto.

4. Corrigiendo la errónea ubicación del Texto de 1994 en el Título II referido al Régimen General, habida cuenta que tales prestaciones están desvinculadas de cualquier régimen del sistema.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNDIAL



ÁNGEL GUILLERMO
RUIZ MORENO

Doctor *Cum Laude* en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Universidad CEU-San Pablo, de Madrid, España. "Maestro Emérito" y coordinador del Doctorado en Derecho de la Universidad de Guadalajara (México). Presidente internacional de la Asociación Iberoamericana de Juristas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social "Dr. Guillermo Cabanellas". Investigador nacional Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (México).

El presente artículo reflexiona sobre el Desarrollo Humano y los indicadores de bienestar presentados en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como su importancia para el bienestar social. Después de considerar los números obtenidos por los países de la región de América Latina, se aprecia que la desigualdad social existente en estas naciones es la causa principal de un resultado bajo cuando éste se compara con los tres países con mejor desarrollo humano. La seguridad social ha jugado y debe seguir jugando un importante papel en el avance de la sociedad y radica en el mejor interés de la población y el Estado que los sistemas nacionales de Seguridad Social cambien para bien las condiciones de vida de los grupos que son más afectados por la desigualdad social.

Unos de los mayores impactos de la seguridad social contemporánea, muy pocas veces visualizado por gobernantes y gobernados, es cómo este manto protector influye e incide en el bienestar de la sociedad de un país, especialmente en cuanto al desarrollo humano se refiere. El desarrollo humano es un proceso medible, un objetivo que una sociedad determinada persigue para mejorar su calidad de vida mediante ciertos cambios estructurales, legales o de políticas públicas; y para alcanzar esto, es necesario contar con bienes y servicios que provean las necesidades básicas y las complementarias de los individuos, creándose así un entorno social capaz de respetar de mejor manera los derechos humanos.

Para decirlo de una manera simple de comprender, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) tiene como fin medir la calidad de vida de las personas en el medio y circunstancias en que

se desenvuelven. Su nivel se ubica año tras año, desde su creación en 1965, a través de un índice que abarca a 170 países y territorios de los cinco continentes, si bien focalizándose en mayor medida en los países más pobres del planeta. Proporciona diversos datos estadísticos, con parámetros y procesos confiables de medición, y el resultado final que arroja es tan claro como innegable: el mundo hoy día está mejor que nunca en la historia de la humanidad. Pero ya sabemos que todo es relativo.

Porque en base a las mediciones del IDH, estadísticamente y analizados en conjunto los datos recabados, nunca antes habíamos tenido mejores indicadores de bienestar, sobre todo si nos atenemos a los datos que muestra el más reciente “Informe sobre Desarrollo Humano, 2016”, que publica en Internet el denominado Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Para tener un diagnóstico situacional actualizado global, se creó el PNUD, que es el organismo técnico de la ONU dedicado a ello y que, a su vez, se encarga de la realización de dos importantes indicadores: a) indagar acerca del desarrollo humano; y, b) determinar el índice de pobreza multidimensional – esto es, condiciones materiales económicas y sociales de la pobreza-. Entonces, al calcularse el índice de desarrollo humano, se analizan aspectos tan diversos como, por ejemplo: la expectativa de vida al nacer, el nivel educativo de la población, las posibilidades materiales que se pueden llegar a alcanzar usando como referencia las cifras del Producto Bruto Interno del país, etc.

...es posible constatar sin equívocos que América Latina progresa de manera lenta pero constante en cuanto a desarrollo humano

Del extracto del Informe aludido, es posible constatar sin equívocos que América Latina progresa de manera lenta pero constante en cuanto a desarrollo humano; no obstante, nuestra región geográfica continúa lastimada por ser la de mayor desigualdad en el mundo pues conviven en ella algunos de los individuos más ricos del planeta, junto a millones de personas en pobreza alimentaria. La brecha de bienestar entre unos y otros es enorme.

Además, el Informe destaca que el tema de la seguridad pública sigue siendo “un problema acuciante” en América Latina y el Caribe, con tasas de homicidios y de encarcelamiento muy altas en comparación con otras regiones. Por ello es que estamos muy lejos de los tres países con mejor desarrollo humano, que son Noruega, Australia y Suiza.

...el Informe destaca que el tema de la seguridad pública sigue siendo “un problema acuciante” en América Latina y el Caribe

Importa señalar que el PNUD destaca lo que califica como “extraordinarios avances” logrados en los últimos 25 años por los países latinoamericanos y del Caribe latino, aunque apunta que éstos “ocultan un progreso lento y desigual en el caso de ciertos grupos”; los Estados nacionales de nuestra región en América Latina tienen en conjunto un IDH de 0,751 –calculado sobre un máximo de 1 como factor más elevado del bienestar social-, y se sitúan por delante de otras áreas

geográficas como Asia Oriental y el Pacífico, las naciones árabes, el sur de Asia, o el África Subsahariana.

Así, el IDH de Latinoamérica y el Caribe latino avanzó ligeramente en 2016 con respecto al año anterior: 0,756 y por ello se mantiene no demasiado lejos del de Europa y Asia Central; sin embargo, encontramos que hay diferencias muy importantes entre los países integrantes de esta región, pues Chile ocupa el puesto 38, en tanto que Argentina se ubica en el lugar 45, siendo ambos los dos únicos países latinoamericanos con un desarrollo humano muy alto, según el PNUD.

En cambio, la mayoría del resto de los países de la región de Latinoamérica están un escalón más abajo; esto es, en el de desarrollo humano alto. Por estricto orden descendente, aparecen: Uruguay (en el puesto 54), Panamá (60), Costa Rica (66), Cuba (68), Venezuela (71), México (77), Brasil (79), Perú (87), Ecuador (89), Colombia (95) o la República Dominicana (99). Por detrás, considerados ya como países de desarrollo humano medio, aparecen Paraguay (110), El Salvador (117), Bolivia (118), Nicaragua (124), Guatemala (125) y Honduras (130). En tanto que el país peor parado de la región, y el único que es considerado como de desarrollo humano bajo, es Haití (ubicado en el puesto 163), al lado de naciones del África subsahariana, y de países en conflictos internos graves como Afganistán o Yemen.

No obstante, sucede que los países latinoamericanos comparten de manera generalizada el enorme problema de la desigualdad social y en casi todos los casos pierden puestos en la lista del IDH al ser considerado este factor; así, por ejemplo, retroceden por tal motivo en esa clasificación: Panamá 19 puestos, México y Chile 12 puestos, Brasil y Venezuela 11 puestos, Uruguay 7 puestos y Argentina 6 puestos, respectivamente. En

conjunto, el IDH de Latinoamérica y el Caribe se reduce casi un 25 por ciento al realizar el ajuste por la desigualdad social, según las mediciones efectuadas de manera estandarizada por el PNUD, que por cierto hace hincapié en la necesidad de garantizar que el desarrollo beneficie a toda la población y que no haya grupos que queden excluidos; sin perder de vista que se señala a las comunidades indígenas como una de las partes de la sociedad nacional, y cuyas condiciones de vida muy a menudo están muy atrás del resto de la población. Eso se comprueba al ver que los más de 400 pueblos indígenas en América Latina, casi siempre considerados como grupos sociales vulnerables o excluidos, representan alrededor del 5 por ciento de la población mundial; y es un hecho notorio que alrededor del 15 por ciento de sus miembros –en especial la niñez indígena– viven sumidos en la pobreza y suelen tener niveles de educación inferiores, lo cual se nota en países como México, Guatemala o Bolivia.

Ante tal escenario, los líderes de los países latinoamericanos deberían apostar a mejorar –o al menos intentar mantener– el desarrollo humano conseguido con esfuerzo y perseverancia, combatiendo la inseguridad pública y sobre todo la social en todo su territorio.

La problemática bien podría resolverse o disminuirse mediante las buenas prácticas del sistema nacional de seguridad social, sirviéndose de la experiencia obtenida durante las décadas pasadas para ir mejorando la gestión de dicho servicio público, siempre en beneficio de la población usuaria, haciéndolo de toda buena fe, con conciencia de clase y clase en la conciencia, pues es obligación inexcusable del Estado nacional darle la mayor prioridad al derecho humano de acceso a la seguridad social solidaria e incluso al seguro social existente. ■

PREVENCIÓN DE LAS CONTINGENCIAS LABORALES



PEDRO TADDEI

Abogado, docente universitario. Consultor Académico de la OISS. Jefe de Gabinete de Asesores de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (Argentina).

El presente aborda la problemática de la prevención de los riesgos derivados del trabajo desde su faz normativa y su regulación en la legislación nacional vigente. Se sintetizan brevemente los aspectos más relevantes de la Ley de Higiene y Seguridad y la Ley sobre Riesgos del Trabajo, en lo que respecta al tratamiento de la prevención de los riesgos laborales.

Se señalan algunas falencias que han de sido objeto de consideración por el legislador al indicar –en la Ley N°26.348 Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo– la confección de un nuevo proyecto de ley de prevención en el seno del Comité Consultivo Permanente de la Ley de Riesgos del Trabajo, que contemple la inclusión de los principios contenidos en los Instrumentos Internacionales ratificados por la República Argentina con el propósito de procurar una ley de prevención que garantice la adecuada tutela del bien primario, es decir, el resguardo de la vida y la salud de todos los trabajadores.

Con anterioridad a la vigencia de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, la prevención de los riesgos

laborales y las enfermedades profesionales estuvo siempre desvinculada de la Seguridad Social, y su regulación normativa pasó exclusivamente por las obligaciones de los empleadores en materia de seguridad e higiene.

La Ley N°19.587, y sus profusas reglamentaciones, establecieron reglas y procedimientos a ser cumplidos tanto en lo general como en lo particular en determinadas actividades, bajo el control estatal a través de los poderes de policía laboral Provincial y Nacional.

En Argentina, la Salud y Seguridad en el Trabajo cuenta en la actualidad con dos marcos normativos fundamentales: el de prevención (establecido en la Ley N°19.587) y el de reparación (creado por la Ley sobre Riesgos del Trabajo N°24.557 [LRT]). En esta última norma también se abordan aspectos de prevención de los riesgos integrando ambos marcos normativos.

Con la mentada Ley N°24.557 se implementó el Sistema de Riesgos del Trabajo que significó un cambio sustantivo en el ordenamiento jurídico, dado que por primera

vez la prevención y cobertura de los riesgos son incorporadas como un subsistema de la Seguridad Social y de las relaciones laborales, en tanto que su legislación antecesora, Ley N°9.688 y sus modificatorias y la Ley N°24.028, sólo tenían como eje la compensación económica del daño previamente ocurrido, con prescindencia absoluta de la cuestión preventiva. Así, la prevención pasa a tener una mayor preponderancia resultando el objetivo prioritario junto con la reparación de los infortunios.

En tal sentido, el artículo 1° de la LRT destaca entre los objetivos de la ley: 1. Reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos laborales; 2. Promover mejoras en prevención mediante negociaciones colectivas.

En el capítulo II, dedicado exclusivamente a la “Prevención de los Riesgos del Trabajo”, se definen las obligaciones de empleadores, trabajadores y ART y en cuanto a estas últimas les impone la exigencia de establecer para los establecimientos o actividades consideradas “críticas” un plan de acción que contempla la evaluación periódica de los riesgos, visitas periódicas de control, definición de medidas correctivas y propuestas de capacitación para empleadores y trabajadores.

Todos los actores del Sistema de la LRT cumplen roles fundamentales y poseen obligaciones a cargo en materia de Prevención de Riesgos: tanto las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo como los Empleadores, los Trabajadores y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), que tiene entre sus funciones asignadas la de controlar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo (cfr. artículo 36 punto 1. a) LRT).

Como fuera expresado, la LRT, al constituir un sistema propio de la Seguridad Social, genera el profundo avance al priorizar la

prevención por sobre la reparación de los accidentes y enfermedades profesionales, pero destina casi la totalidad de su articulado a regular cuestiones atinentes a la reparación, asumiendo que con la incorporación de la temática y la vigencia de la Ley de Seguridad e Higiene resultaría suficiente para lograr los objetivos pretendidos.

Si bien ha sido marcado el descenso de la siniestralidad durante las dos décadas de existencia de la LRT, resta alcanzar estándares de salud y seguridad laboral aún más compatibles con las mandas de los Tratados Internacionales a los que nuestro país ha adherido y que por ende revisten rango supralegal.

Esta es la razón por la cual la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo N°27.348, en su artículo 19°, impuso a la SRT la obligación de presentar al Comité Consultivo Permanente de la LRT un anteproyecto de ley de prevención que tuviese como objetivo principal garantizar la adopción de las mejores prácticas que aseguren el derecho de todo trabajador a contar con condiciones y medio ambiente de labor seguros y saludables, acordes con las mejores experiencias y principios generales recogidos en la normativa nacional e internacional de la materia, ajustándose en forma específica a la que para cada actividad se establezca en los respectivos convenios colectivos de trabajo.

En cumplimiento de ese cometido, la SRT sometió a consideración del Comité Consultivo Permanente de la LRT, en mayo de 2017, un anteproyecto de ley de Prevención de Riesgos Laborales para cuya elaboración se tomaron en consideración los principios sentados por la Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo N°19.587 y la Ley sobre Riesgos del Trabajo N°24.557 que, con las sucesivas reformas, resultan hoy, como ya se ha dicho, las herramientas medulares del sistema de prevención de los riesgos del trabajo.

En pos de lograr el propósito encomendado por el legislador, el anteproyecto considera la prevención como eje rector, en el que el hombre es el bien superior que debe tutelarse, preservando su salud e integridad física frente al avance y desarrollo tecnológico y los riesgos específicos derivados del trabajo.

Por otra parte, recepta las directrices emanadas de los instrumentos internacionales suscriptos por la República Argentina y la normativa internacional vinculada con la seguridad y la salud en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), enriqueciéndose el contenido del texto legal al incorporar las prescripciones de los Convenios OIT, en particular: el Convenio OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores de 1981 (N°155), ratificado el 13 de enero de 2014 y el Convenio OIT sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo de 2006 (N°187), ratificado el 13 de enero de 2014 y otros instrumentos de Derecho Público Internacional que revisten trascendencia en términos similares.

A fin de lograr una efectiva disminución de la siniestralidad laboral, se insta a promover la difusión y la capacitación en materia de prevención de riesgos del trabajo en todos los niveles de enseñanza con la intervención conjunta del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y el Ministerio de Educación de la Nación, así como también, a través de los medios de comunicación masiva, los Colegios y Asociaciones de Profesionales, entre otros.

Se establece, asimismo, que el control de las políticas en materia de salud y seguridad en el trabajo estará en cabeza del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; mientras que la Superintendencia de Riesgos del Trabajo será la autoridad de aplicación en prevención sobre la salud y seguridad laboral con la facultad de dictar o modificar las normas que sean necesarias para asegurar una

adecuada prevención de los riesgos del trabajo. Al propio tiempo, se dispone que el Comité Consultivo Permanente de la Ley sobre Riesgos del Trabajo será el ámbito de debate, consenso y armonización en lo referente a la Política Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo reglada por la presente ley.

Actualmente, el anteproyecto se encuentra en plena discusión y búsqueda de consensos en el ámbito del Comité Consultivo Permanente de la LRT, estimando que a la mayor brevedad se remitirá a la consideración del Honorable Congreso de la Nación el proyecto de ley elaborado en su seno.

No existe hoy debate alguno respecto de la necesidad de asegurar condiciones de trabajo sanas y seguras para todos los trabajadores, así como que esta exigencia requiere definiciones claras propias de las políticas de estado, programas sustentables de mediano y largo plazo y acciones sostenidas en el tiempo, concretas y específicas para cada actividad tendientes a la eliminación o morigeración hasta el mínimo que fuere factible de la exposición a riesgos laborales.

Tampoco es posible imaginarse negociación alguna donde se subalternice la salud y la seguridad de los trabajadores y por el contrario cada vez más se incorporan en los convenios colectivos obligaciones puntuales y específicas a cargo de empleadores y trabajadores tendientes a eliminar o morigerar riesgos.

Es por todo lo indicado precedentemente que es dable esperar que, durante el próximo año, nuestro país cuente con una ley de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que resulte la cabal expresión normativa de una política de Estado fruto del consenso entre los sectores sociales involucrados, tendiente a asegurar la salud y la vida de los trabajadores como un compromiso ineludible del Derecho Social. ■

SEGURIDAD SOCIAL Y TRASPLANTOLOGÍA SOCIAL



FÉLIX CANTAROVICH

Doctor en Medicina, Universidad de La Plata. Director del Curso Superior Universitario de Perfeccionamiento en Trasplantología, Facultad de Ciencias Médicas de Buenos Aires, Pontificia Universidad Católica Argentina. Primer director nacional del actual INCUCAI (Argentina).

Para comenzar este editorial quiero mencionar conceptos de referencia a la intención de este escrito.

En 1948 el eminente Rudolf Virchow, pionero del concepto moderno de patología celular, lanzó el revolucionario concepto de la Medicina Social: “La medicina es una ciencia social cuya política no es otra cosa que medicina en gran escala”. Refiriéndose a los médicos escribió: “Los médicos son los abogados naturales de los pobres y los problemas sociales caen en su mayor parte bajo su jurisdicción”.

Estimo de interés agregar mis palabras: “Si la enfermedad es un mal social, la medicina debe ser un bien social”.

Estas nociones sobre la Medicina y la Seguridad Social, en el siglo XXI deberían ser analizadas en sus conceptos y fines prácticos, en relación a una nueva práctica médica que se ha desarrollado en el mundo a partir de la década del ‘60.

Los trasplantes de órganos y tejidos, que fundamentalmente asocian científicamente,

para beneficio de la Sociedad, la vida y la muerte, generan la necesidad de un nuevo enfoque y acción directa de los mecanismos del Estado respecto a esta extraordinaria evolución de la medicina asistencial.

Esta exigencia vital para transformar la muerte en vida toma fundamentalmente sus recursos del hecho inexorable del fin de la vida.

Además de la interpretación y conocimiento social del significado de esta metáfora, los trasplantes presentan, sumado a este recurso de asociar la posibilidad de salvar vidas con la muerte, la alternativa de generar recursos económicos (diferencias significativas entre los costos de las hemodiálisis diarias y trasplante renal) a los sistemas responsables de la seguridad social de toda nación.

Actualmente, la fuente más indicada para resolver la evolución inexorable de lo que se llama “falla orgánica funcional de los órganos”, marcapasos de la vida como el riñón, corazón, hígado, pulmón, intestino, es nuestro cuerpo después de la muerte.

Esta posibilidad depende del resultado legalmente generado de la donación de órganos y tejidos por parte del individuo durante su vida, o la de sus seres queridos en el momento de la muerte. Esta aparentemente simple alternativa de realización práctica se ha mantenido tristemente durante décadas, en una parcial respuesta por parte de las personas. El sombrío resultado es la “muerte injusta” de miles de personas por año.

Muerte injusta, pues sin duda es debida a una negación, por parte de la sociedad misma, de una realidad mágica que nos ha brindado la ciencia de hoy.

La pregunta que requiere una respuesta inminente es: ¿por qué se está cometiendo este real crimen de “lesa majestad” de la humanidad contra sí misma?

Son varias las causas que constituyen una barrera para la donación de órganos, que se mantienen en forma constante, aproximadamente en un cincuenta por ciento de la población mundial, a través de los años. Entre ellas podemos mencionar, principalmente, la ignorancia y la desinformación.

Personalmente hemos sustentado en los últimos años como causa crítica de esta problemática un posible error, mantenido desde el comienzo de esta nueva práctica médica: “Un mensaje a la sociedad no capaz de desarrollar un cambio positivo en esta imprescindible conducta humana”.

Es así como hemos sugerido modificar el slogan clásico “Donar es un regalo de vida” por el de “Donar es compartir vida entre todos”.

A esta posibilidad hemos agregado los siguientes conceptos:

- “Durante la vida somos todos receptores de órganos, donantes sólo lo somos particularmente después de la muerte”.

- “Todas las religiones monoteístas aceptan actualmente la donación, tanto en vida como después de la muerte”.
- “A través de una educación bien dirigida, la donación de órganos y tejidos puede convertirse en un tácito derecho y deber en la conducta social”.

Finalmente hemos sugerido el siguiente concepto como fundamental para el logro de un cambio social:

“Nuestro cuerpo después de la muerte es una fuente de salud única e insustituible”.

Quiero destacar que en nuestra experiencia, y en algunas encuestas presentes en la literatura, se muestran como las barreras más significativas y frecuentes para la donación el miedo a la muerte y a la mutilación.

Los programas actuales de educación a nivel global no han profundizado en absoluto esta problemática. Es por todo ello que consideramos que este tema debería ser un argumento a desarrollar por expertos en teología y en psicología social. Creemos esencial modificar esos ancestrales conceptos, prácticamente inamovibles desde el antiguo Egipto, en el subconsciente colectivo de la humanidad.

Considero que la importancia para el bienestar y seguridad del hombre de hoy de gozar de una posibilidad correcta e inmediata ante la necesidad de un trasplante de órgano obligaría a los organismos estatales o privados de la Seguridad Social a involucrarse en forma activa en la solución de este problema social. Sin duda esta participación en el desarrollo de programas de difusión y enseñanza constantes y correctamente elaborados será de gran valor en la búsqueda del cambio de una conducta esencial para la seguridad y bienestar del hombre de hoy. ■



Secretaría de Seguridad Social
seguridadsocial@trabajo.gob.ar

www.argentina.gob.ar/trabajo



**Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social
Presidencia de la Nación**