



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

Informe nacional de Argentina, Tema 2. “De la exclusión social a la seguridad social”

Autores: Valeria Yadon, Valeria Mohaded, Ricardo Chercoles, Laura Nievas, Darío Scavuzzo y María de los Angeles Ferrario de la Comisión de Jóvenes Juristas de la Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social-Córdoba (AADTSSCb). Asesoramiento y revisión de Mauricio César Arese.

SUMARIO

I. Introducción. Método de abordaje. II. Evolución histórica en la atención de las necesidades sociales III. Atención de las necesidades sociales en Argentina. Un repaso Histórico. III. Fuentes jurídicas. A. Principios de la seguridad social. B. Seguridad Social en el ámbito Constitucional. D. Seguridad Social en los tratados internacionales. IV. Subsistemas previsionales en Argentina. A. Sistema previsional. B. Algunas medidas implementadas en los últimos años El actual Sistema Previsional Argentino (SIPA). C. Las cajas provinciales de previsión y las cajas profesionales. D. Otros sistemas previsionales nacionales. E. Reciprocidad internacional: Convenios internacionales. E. Pueblos indígenas Argentinos y protección previsional y social. F. Consideraciones finales sobre los regímenes previsionales. V. Infortunios en la Salud. A. Descripción del sistema. B. Superintendencia de servicios de salud. C. Financiamiento del sistema. D. Contingencias cubiertas. E. Subsistema privado. VI. Infortunios ocasionados por el trabajo. A. El sistema de seguro. B. Ámbito de aplicación. C. Contingencias cubiertas y excluidas. D. Superintendencia de Riesgos del Trabajo. E. Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART). F. Prestaciones. VII. Sistema de prestaciones por desempleo. A. Sistema general. B. Regímenes especiales. VIII. Régimen de asignaciones familiares. A. Descripción del subsistema. B. Régimen de prestaciones. IX. Consideraciones finales y respuestas a cuestiones planteadas.

I. Introducción. Método de abordaje.

A partir de la premisa que la seguridad social es el sistema de protección que una sociedad construye a fin de brindar amparo frente a determinados hechos o eventos que atraviesan las personas a lo largo de la vida, entendiéndose que es un derecho humano fundamental cuyo ejercicio



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

efectivo es responsabilidad del Estado garantizar, vemos la importancia de analizar el régimen de la Seguridad Social como uno de los principales instrumentos de política social que maneja el Estado.

El presente informe comienza con la evolución del Estado Social de Derecho y la organización del Sistema de Seguridad Social en un país en formación y su desenlace hasta nuestros días a los fines de desentrañar los fundamentos que sostienen el sistema actual en la búsqueda de un régimen universal.

Se realizará una descripción de las principales características principales y los componentes normativos de la seguridad social ingresando al ámbito estrictamente jurídico trabajando sobre el tratamiento constitucional y normativo que se le da a la Seguridad Social tanto en el ámbito internacional como en el ámbito interno.

Más adelante, se explora el funcionamiento real y actual del régimen, trabaja sobre los diferentes sub-sistemas que responden a las contingencias vejez, muerte, invalidez, accidentes de trabajo, desocupación y cargas de familia, alcanzando también las interrelaciones que entre ellos se producen, como también las vinculaciones con otras ramas del derecho, especialmente el Derecho del Trabajo.

Para concluir se determinará si los principios que rigen al Sistema de la Seguridad Social se encuentran reflejados en los diferentes mecanismos que el Estado Argentino implementa para alcanzar un mayor desarrollo de los mismos y se dará respuesta concreta a los temas propuestos para el relato general.

II. Evolución histórica en la atención de las necesidades sociales

La Seguridad Social es uno de los elementos del Estado Social, ambos nacieron prácticamente en el mismo momento, frente a una realidad social muy compleja y crítica sobre todo para el sector obrero. En ese panorama y con alguna influencia del pensamiento de la Revolución Francesa, el Estado Social se fue formando como la respuesta institucional dada por los Estados a las desigualdades y abusos generados por la Revolución Industrial.

En dicha época a la par de los avances tecnológicos y las mejoras en la producción obtenidas, se generaron un sinnúmero de injusticias. Las ganancias eran aprovechadas por un pequeño grupo de personas, principalmente los dueños del capital. Por otro lado, en el sector obrero se dio un fenómeno de migración, por falta de trabajo en las zonas rurales la gente pobló las ciudades. Estas colapsaron, lo que generó serios problemas de salubridad, ante esa situación también se expandió la pobreza, muchas personas por padecer enfermedades o secuelas de accidentes laborales se encontraban impedidas de obtener ingresos. Otro ingrediente a considerar es que en ciertos momentos disminuyó fuertemente la demanda de trabajo por lo cual las personas sanas tampoco podían acceder al empleo.

Por su parte, el trabajo obra del liberalismo económico fue considerado una mercancía. Había libre negociación al respecto, por lo cual las jornadas eran muy extensas, los salarios insuficientes y los trabajadores estaban expuestos a numerosos riesgos debido a la precariedad de las condiciones de labor. Además, de no existir condiciones de seguridad apropiadas, las máquinas que se utilizaban representaban un verdadero peligro, eran tecnología nueva y voraz: por un momento el hombre



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

estuvo al servicio de la máquina. Debido a esta situación se entiende que la primera manifestación del Estado Social en la historia fue en el S. XIX, con la instauración en los países industrializados de un régimen de responsabilidad en los accidentes laborales.

Alain Supiot explica que lo que aconteció es que el Estado, por medio de reglamentación - derecho social- humanizó la técnica, y puso a las máquinas al servicio del hombre, por el contrario de lo que venía ocurriendo. Dicha intervención estatal según el autor se debe a que fue tan grave la situación que vivían los obreros que su participación en la producción se volvería insostenible en el tiempo (se estaba afectando la reproducción de la población obrera en los países industriales)¹.

A raíz de la problemática expuesta el Estado tradicional fue mutando hacia otra forma de Estado, de ser aquél que se dedica al gobierno de las personas pasó a ser aquél que se dedica a su bienestar, es decir que defiende la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos. El Estado Social a la vez reguló el contrato de trabajo, y dio paso a la autodeterminación colectiva, con el consiguiente derecho a la libre asociación de los individuos, algo que antes no existía. Esto último permite que el Estado no tenga un monopolio de “lo social”, lo que es fundamental, porque da pie a que otros organismos o instituciones actúen y negocien cumpliendo los objetivos del Estado Social.

Sin embargo, la instauración de esos cambios no fue pacífica, por la desigualdad social generada puertas afuera de la fábrica fue cuestión de tiempo que comenzaran las protestas obreras organizadas y su represión. Aquella situación se debió al uso de la violencia originada la ineficacia de medidas como la huelga, por la sobre oferta de trabajo y su escasa demanda². En Alemania durante el S. XIX a partir de esa tensión se fue gestando el partido socialista, situación muy negativa para el gobierno de Bismark quien trató de atenuar su presencia. Por esa razón dispuso fuertes represiones en contra del movimiento obrero, y a la vez propuso una política de Estado Social a través de la seguridad social.

De esta manera, entre 1883 y 1889 se instauró en Alemania un sistema sin precedentes para la época. Se creó un seguro de enfermedad, que tenía un aporte de 2/3 a cargo del obrero y 1/3 a cargo del empresario, y los beneficios, como cualquier seguro, dependía de la cuantía de la cotización y la entidad aseguradora. Comprendía asistencia médica y farmacéutica por trece semanas y prestaciones económicas equivalentes a la mitad del salario del asegurado. También se ordenó un régimen sobre accidentes del trabajo, donde los industriales debían cotizar obligatoriamente para cubrir la invalidez permanente provocada por accidentes de trabajo. En caso de invalidez total el trabajador percibía una renta equivalente al 66% de su salario y en caso de fallecimiento la viuda cobraría un 20% más un porcentaje similar por cada hijo menor a 15 años. Finalmente, se instauró un sistema obligatorio de jubilación para todo trabajador que perciba menos de 2.000 marcos anuales, se conseguía el beneficio al cumplir 70 años de edad y su monto dependía de las cotizaciones que haya realizado el trabajador³.

¹ SUPIOT, Alain, “Grandeza y miseria del estado social”, *New left review*, 82, sep oct 2013, p. 157.

² SOTELOLO, Ignacio, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Editorial Trotta Madrid, 2010 p. 157.

³ Material del Proyecto SSOS para la promoción y defensa de la Seguridad Social – OIT http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/formacion_distancia/modulo_002/01_unidad01.pdf consultado el 24/3/2015, pág. 17



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

Como indicó Sotelo⁴, el partido social demócrata no estuvo a favor de dichas normas de origen conservador, siempre se pronunciaron en contra. No obstante, a partir de 1890 (luego de la muerte de Bismark) el movimiento socialista pasó a convertirse en uno de los principales impulsores de la seguridad social y de las leyes protectoras del trabajo. En ese momento los industriales ya planteaban varias objeciones al sistema: 1- No sirvió para frenar el avance de la social democracia (al contrario, lo fortaleció); 2- Las demandas de beneficios se acrecentaban; 3- Se afectaba la competitividad en relación a los países que no tenían normativa similar; 4- Los sistemas de cobertura de riesgos de salud o accidentes favorecían la simulación por parte de los obreros.

En paralelo y con influencia Alemana, en Inglaterra el Estado Social estaba arribando con el dictado de la National Insurance Act (1911). Las necesidades sociales eran similares a las que dieron origen a la seguridad social en Alemania y las presiones de los sindicatos también, pero se estableció un modelo propio con participación estatal para integrar los aportes. El sistema se completó por la labor de Beveridge (a comienzos de la década de 1940) quien estudió los sistemas de seguridad social existentes en otros países y señaló virtudes y desaciertos del régimen Inglés.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial (con cambios notorios en materia política económica y social en los distintos países involucrados) hubo una evolución de la idea de seguridad social. En ese sentido la sociedad internacional destacó la importancia de la justicia social para lograr la paz. En el Tratado de Versalles se dijo que el "descontento engendrado por la injusticia, la miseria y las privaciones que para un gran número de personas implican ciertas condiciones de trabajo, pone en peligro la paz y la armonía universal". Esos acontecimientos dieron lugar a nuevas políticas sociales que fueron adoptando los Estados, cuestión que se consolidó luego de la Segunda Guerra Mundial. Es de particular importancia la Constitución de Weimar del año 1919 (primera república democrática alemana), en ella se diseñaron los pilares básicos del "Estado de bienestar". Dicha expresión surge de terminología inglesa y la doctrina lo usa en el caso de Weimar por ser diferenciadora: en su época también se llamó a su régimen Estado social pero tenía un contenido bastante distinto al régimen conservador de Bismark.

Se podría decir que en ese punto nace la Seguridad Social a cargo del Estado como la conocemos hoy, por oposición a sistemas de seguros obligatorios con corte liberal, con un ámbito más restringido de cobertura, prestaciones acotadas al límite del seguro y a los individuos asegurados. En la Constitución de Weimar se parte de las nociones de justicia social y de dignidad de la persona, y al mismo tiempo subordina a la economía a estos conceptos. Se rechaza un sistema económico liberal para pasar a su reglamentación por parte del Estado con el fin de evitar injusticias. En el ámbito de la seguridad social como novedad se agregó el seguro de desempleo en 1927, no obstante el primer antecedente de este fue en Gran Bretaña en 1920.

La realidad alemana no permitió que el proyecto de Weimar prospere, no obstante el Estado de bienestar se concretó en Suecia, y como aspiración influyó en el Reino Unido y en la Alemania posterior a la segunda Guerra Mundial. En la Declaración de Filadelfia de 1944 (luego incorporada como Anexo a la Constitución de OIT) se sostuvo que la pobreza es un problema económico y político, insistiendo en que la paz permanente solo puede basarse en la justicia social. De esta

⁴ SOTELOLO, Ignacio, *El Estado social...* op. cit. idem, p. 172.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

manera, se proclama al bienestar material como un derecho y se establece que es responsabilidad de los Estados y de la comunidad internacional lograr las condiciones para cumplir ese objetivo.

También en 1944 se emitió la Recomendación N° 67 de OIT “Sobre la seguridad de los medios de vida”. En la misma se afirma que la seguridad de los medios de vida constituye un elemento esencia de la seguridad social, y establece que es fundamental que los Estados cuenten con un sistema de seguridad social que se extienda a todos los trabajadores y sus familias. Se expresa incluso la necesaria inclusión de los regímenes de protección a los trabajadores independientes.

Por medio de esta recomendación se da directrices a los Estados sobre las coberturas que se deben otorgar, y se recomienda que la seguridad de los medios de vida se organice a través de seguros obligatorios. Por otra parte se indica que las prestaciones que los Estados deben prestar son las de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte del jefe de familia, desempleo, gastos extraordinarios y daños (heridas o enfermedades) causados por el trabajo. En relación a los trabajadores independientes se expresa que los seguros se deben circunscribir a los riesgos de invalidez, vejez y muerte; no obstante se establece que es conveniente estudiar la posibilidad de ampliar la cobertura. Por otra parte, según cada beneficio el documento establece condiciones mínimas otorgamiento.

En relación a la cuantía de las prestaciones se dispone la proporcionalidad con las ganancias del asegurado, que son la base de la cotización. Junto al seguro social obligatorio, se recomienda que las necesidades no cubiertas por este lo estén a través de la asistencia social. Esta se dirige a los niños, inválidos, ancianos y viudas, cuyos recursos no excedan de un determinado nivel.

Un poco después, también en el marco de OIT, se firmó el Convenio N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1955, donde se profundizaron estos principios. Asimismo hay otros instrumentos de alcance general como la Recomendación N° 202 sobre pisos de protección social del año 2012, el Convenio 118 sobre la igualdad de trato y el Convenio 157 sobre la conservación de derechos en materia de seguridad social. Al margen de dicha regulación, de tipo básica y con la impronta de norma de protección mínima, existen numerosos instrumentos referidos a las distintas ramas de la seguridad social que amplían los derechos a otorgar a los beneficiarios.

OIT ha desplegado una intensa actividad normativa internacional en materias de seguridad social, a través del Convenio 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (1964) y Recomendación 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (1964); el Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967) y Recomendación 131 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967); el Convenio 130 sobre asistencia médica y a las prestaciones monetarias de enfermedad (1969) – Recomendación 134 sobre asistencia médica y a las prestaciones monetarias de enfermedad (1969); el Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988) y Recomendación 176 sobre el fomento del empleo y protección contra el desempleo (1988) y el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad (2000) y Recomendación 191 sobre la protección de la maternidad (2000).

De particular importancia es la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), “Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social”, porque constituye un



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

instrumento de trabajo político general cuya adopción generalizada significará un avance sustancial en la materia a nivel mundial.

III. Atención de las necesidades sociales en Argentina. Un repaso Histórico.

En el año 1823 se creó la Sociedad de Beneficencia, su fundador, Bernardino Rivadavia, decidió que fuera el Estado el que se ocupara de la atención a los pobres. La secularización de un ámbito que hasta ese momento estaba bajo el dominio de la iglesia no fue la única novedad. Su administración quedó en manos de mujeres que debían encargarse, además de otras obligaciones, de la educación de las niñas en una ciudad como la de Buenos Aires que, hasta ese momento, no contaba con escuelas para ellas. Para la década de 1870 la Sociedad de Beneficencia había establecido un Asilo para Mujeres Insanas (Hospital Nacional de Alienadas), el Hospital de Niños, y varios orfanatos. Estas instituciones junto con otras, fueron conformando un incipiente sistema de protección de la salud y de asistencia a la pobreza.

En 1880 coincidiendo con la federalización de la ciudad de Buenos Aires, la Sociedad de Beneficencia pasó a depender del Ministerio del Interior. Dos años más tarde entregó al Consejo Nacional de Educación -institución creada con la sanción de la Ley N° 1.4203 - las escuelas que estaban a su cargo. De ahí en más, con los recursos que le proveía el Estado, la Sociedad sumo nuevas instituciones, convirtiéndose en la corporación asistencial más poderosa del territorio y, en definitiva, en la principal responsable de dar forma a las respuestas oficiales en torno al abandono, la enfermedad o la miseria. Si bien se la consideraba una repartición de la administración pública, la Sociedad de Beneficencia de la Capital (SBC), como fue llamada a pocos años de su creación, gozaba de autonomía para administrar los fondos del Estado. Los recursos provenían en buena parte, cerca del 80%, del Presupuesto Nacional, recibiendo también donaciones por parte de empresas privadas y de particulares.

Los eventuales beneficiarios debían mostrar un comportamiento ejemplar. Se premiaba el sacrificio, la abnegación y la resignación cristiana. Este modelo de asistencia fue replicado en casi todas las provincias: organizaciones que practicaban la beneficencia, con características similares a la de la Capital, se multiplicaron a lo largo y ancho del país. Desde comienzos del siglo XX se presentaban y se otorgaban en el Parlamento cientos de pedidos de subsidios destinados a organizaciones privadas que respondían, en su gran mayoría, a distintos órdenes de la religión católica para atender a una población minúscula.

Como en el caso de la Sociedad de Beneficencia, pese a que el financiamiento provenía en su casi totalidad de subsidios otorgados por el Parlamento, estas organizaciones eran las que decidían cuál era el beneficio a otorgar y quienes eran los destinatarios de estos beneficios.

A fines del siglo XIX, la Argentina se insertó en el mercado mundial como exportadora de productos agropecuarios. Esta incorporación fue posible, no sólo por la existencia de campos sumamente fértiles, sino también por una activa acción estatal. Además de promover obras de infraestructura y estimular la inversión en el sector agropecuario, el Estado argentino decidió impulsar una serie de acciones orientadas a fomentar la inmigración. Es así que a fines del siglo citado, importantes contingentes de hombres y mujeres llegaron desde Europa atraídos por la



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

convocatoria de un gobierno que intentaba poblar la extensa campaña argentina. Sin embargo, muchos de esos migrantes no pudieron trasladarse al campo y se establecieron en las ciudades, fundamentalmente en aquéllas situadas en el litoral del país. El crecimiento urbano y el desarrollo de las industrias trajeron aparejados un aumento en los conflictos laborales y sociales.

A partir de la irrupción de los trabajadores en la escena política y del temor al inmigrante como potencial agitador social, el aparato de coerción estatal surgió como garante del orden, de la disciplina, de la gobernabilidad, pero también del progreso. Paz y administración fue el lema que sintetizó el clima de ideas de la época. El positivismo en la Argentina, como sucedió en otros países de América latina, fue heterogéneo y versátil y sirvió para legitimar objetivos políticos diversos como, por ejemplo, las políticas de seguridad social.

Ante la creciente conflictividad social ya no bastaba con apelar a las prácticas formales de la caridad tradicional ni tampoco acudir a la represión. De acuerdo con el pensamiento positivista el camino más eficiente era educar a la clase obrera y mejorar sus condiciones de vida. Muestra de ello fue la propuesta de los liberales reformistas de 1904 redactar de un Código Laboral que fije las normas que regulen las relaciones entre el capital y el trabajo. González consideraba que se debía encontrar una solución integral a la cuestión social. Para ello era necesario dictar un código que regule y unifique la temática laboral. A su juicio, *“la causa de la persistencia en la agitación e inquietudes de las clases trabajadoras, consiste en que ninguno de los problemas que constituyen el conjunto de sus aspiraciones colectivas tiene una solución completa.”* (De la Fuente, sin fecha). Se proponía también la regularización de las asociaciones de profesionales de la industria y obrera, se creaba una Junta Nacional de Trabajo como autoridad administrativa en el campo de las relaciones laborales y se establecían tribunales de conciliación y arbitraje. El proyecto, si bien contó con la participación de figuras notables de la época, no recibió apoyo ni del movimiento obrero ni de los industriales.

Si embargo con la creación del Departamento Nacional del Trabajo se comenzó a preparar la legislación laboral y organizar la inspección y vigilancia de las disposiciones legales dictadas por el Congreso, creándose de esta manera un ámbito en el que se van incorporando profesionales y comienzan a generarse nuevos intereses sobre la cuestión laboral. Inspiradas en la propuesta sintetizada en el Código Laboral, se promulgaron en esos años una serie de leyes tendientes a mejorar las condiciones de vida y la situación laboral de los trabajadores.

La sanción, en octubre de 1915, de la Ley de Accidentes de Trabajo N° 9.688 significó un avance importante en materia de seguridad social. Por primera vez se introduce la noción de riesgo social y se establece que la responsabilidad de los accidentes de trabajo corresponde al empleador.

El estallido de la Primera Guerra Mundial fueron los detonantes de una profunda crisis económica. Las exportaciones cayeron bruscamente y también se contrajo la actividad en el sector de la construcción. A diferencia de lo ocurrido en años anteriores cuando hubo que recurrir a la migración para resolver el problema de la escasez de mano de obra, a partir de 1912 comenzó a contraerse la demanda laboral: entre 1912 y 1917 el desempleo creció del 5,1 al 19,4. Ante esta situación, el Departamento Nacional de Trabajo crea las Agencias Gratuitas de Colocaciones que quedaron bajo la órbita del Registro Nacional de Colocaciones del Departamento Nacional del



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

Trabajo, con facultades para intervenir en el mercado laboral específicamente, en la distribución de la población y disminuir así los riesgos del paro.

La creación, en 1919, de la Organización Internacional del Trabajo constituyó sin duda un hito fundamental en la defensa de los derechos de los trabajadores. La tarea encomendada a la OIT por los países firmantes del tratado de Versalles fue la de proponer reformas sociales y defender los derechos de los trabajadores.

Pasado los años, con el gobierno de Irigoyen, se propuso nuevamente la sanción de un Código del Trabajo el cual tampoco consiguió aprobación. El 6 de septiembre de 1930 el General Uriburu derrocó al Dr. Hipólito Yrigoyen, quien estaba cumpliendo su segundo mandato presidencial. En esos días la crisis financiera, que había comenzado en Wall Street en el año 29, golpeaba fuertemente la economía argentina. Entre 1928 y 1932 los precios de los productos de exportación argentinos cayeron alrededor del 42%. El valor de las exportaciones pasó de cerca de 1.000 millones de dólares en 1928 a 335 millones de dólares en 1932 disminuyendo, por lo tanto, de manera notable la capacidad de importar. Las salidas de capital y las dificultades para obtener financiamiento externo agravaron la situación. La consecuencia inevitable fue la caída de la actividad económica y el crecimiento del desempleo.

En 1932 asumió la presidencia de la Nación Agustín P. Justo, quién frente al crecimiento de la desocupación y de los niveles de pobreza, promulgo la ley 11.896, cuya finalidad era *“organizar la asistencia inmediata a los desocupados, proyectar un plan de acción racional para afrontar la resolución de ese problema, organizar y fomentar el desarrollo del trabajo y promocionarlo a los desocupados, bien sea en los lugares donde se encuentran o trasladándolos a los distintos centros en que su labor sea necesaria y realizar los servicios de asistencia y auxilio.”*⁵

A mitad de la década del treinta la economía argentina recuperó su dinamismo. La política económica dejó de tener como objetivo primordial las exportaciones de productos primarios para comenzar a apostar por el mercado interno. Este cambio colocaba a los trabajadores empleados en determinadas ramas industriales, como la textil o la metalúrgica, en el lugar central de la economía. Centralidad que les permitió, como sucedió en décadas pasadas con los trabajadores del riel, convertirse en un actor poderoso a la hora de negociar sus demandas.

Los nuevos aires que soplaban en los treinta también incidieron en el funcionamiento de las sociedades de beneficencia. Desde comienzos del siglo XX muchas fueron las voces que se levantaron criticando la dispersa administración de las cuestiones asistenciales y exigiendo un mayor control del Estado. Estos reclamos, si bien se hicieron más insistentes en la década de los treinta, cuando el Estado comienza a posicionarse como un actor relevante en el manejo de las políticas públicas, no lograron torcer el rumbo de la política destinado a los sectores más vulnerables.

En 1933, se presentó un proyecto de ley para la creación de un Departamento Nacional de Asistencia Social bajo la dependencia del Ministerio del Interior. En sus fundamentos se señalan los problemas que traen para la gestión de una estrategia asistencial coherente la coexistencia de un

⁵Artículo 1° de la Ley N° 11.896.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

sinnúmero de organizaciones así como los derivados de las modalidades de recaudación de las damas de beneficencia.

Ese mismo año la Cancillería, ante el aumento del desempleo y el crecimiento de la pobreza consecuencia de la crisis de 1929, organizó la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social en la que se discutió un proyecto de ley. Si bien en este proyecto se reconocía a *“todo habitante que se encuentre en situación de desamparo ocasionado por abandono en la menor edad, desocupación, enfermedad, invalidez y vejez, el derecho a solicitar y recibir socorro gratuito.”*, las obligaciones del Estado siguen siendo subsidiarias por la *“acción filantrópica privada, ejercida individualmente o por medio de instituciones de beneficencia.”*

A principios de la década de los cuarenta, con el objetivo de controlar e impedir la duplicación de subsidios, se creó la Dirección Nacional de Subsidios dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Las acciones tendientes a mejorar la condición de los trabajadores emprendidas por Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión se continuaron cuando, en 1946, asume la presidencia de la Nación. El gobierno peronista no se limitó a extender algunos beneficios ya otorgados al conjunto de los trabajadores y otorgar otros nuevos.

La bonanza económica de los primeros años de la gestión de Perón como presidente de la Nación fue clave para poder llevar a cabo esta política social. La tasa de crecimiento del PBI entre 1946 y 1948 fue del 8% anual. El gobierno peronista continuó con la política de sustitución de importaciones iniciada en la década anterior. Las manufacturas de origen nacional no sólo abastecían el mercado interno, sino que incluso se comercializaban en otros mercados: durante 1943, las exportaciones industriales representaron casi el 20% del total exportado.⁶

En el año 1949 cambió la suerte de la economía. A la caída de los precios de exportación se sumó la adversidad climática: las sequías redujeron considerablemente el stock de productos exportables mientras que la inflación corroía los salarios. El gobierno decidió reducir el gasto fiscal y atar el aumento de los salarios a los incrementos de productividad. En febrero de 1952 -al anunciar un Plan de Emergencia para estabilizar la economía en los siguientes tres años- Perón, con el afán de contener la inflación, anunció que los salarios, los precios y las tarifas públicas quedarían congelados por dos años y anticipaba ya que una vez que se reabrieran los convenios colectivos, la discusión salarial debería guiarse por la evolución de la productividad.

Un año más tarde se había logrado reducir la inflación y recuperar la actividad económica. En este contexto, las convenciones colectivas volvieron a reunirse en 1954 y culminaron con una nueva ola de aumentos en los salarios nominales.

El 11 de marzo de 1949, luego de un corto debate y del retiro de la oposición, se aprobó la reforma de la Constitución. En su artículo 37 se incorporaron los derechos del trabajador y los de la ancianidad así como los de educación y cultura.

Pasado los años, fue el turno del presidente Illia, quién intentó poner en marcha un proyecto para impulsar el desarrollo económico y mejorar el bienestar de la población. Para lograrlo el gobierno confiaba en organismos estatales de planificación como el Consejo Nacional de Desarrollo

⁶ DOYON, Louise M. (1984). “La organización del movimiento sindical peronista 1946- 1955”. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 24, N° 94, julio./ septiembre, pp. 203-234



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

(CONADE), creado en los años del gobierno de Frondizi. En 1964 el CONADE presentó el Plan Nacional de Desarrollo (1965-69). En el capítulo dedicado a las políticas sociales (que comprendía vivienda, educación y salud) no sólo se hacía un diagnóstico de la situación de estas áreas sino que también se planteaba una estrategia de desarrollo social con metas a cumplir.

Se sancionó la Ley N°16.459 que reglamentaba la conformación del Consejo Nacional del Salario Vital, Mínimo y Móvil. Integrado por representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del de Economía, de los trabajadores y de los empleadores, su objetivo era “evitar la explotación de los trabajadores en aquellos sectores en los cuales puede existir un exceso de mano de obra”, “asegurar un mínimo adecuado” y “mejorar los salarios de los trabajadores más pobres”.

Además el gobierno con la Ley de Abastecimiento fijó precios máximos para algunos artículos, aquellos que conformaban la canasta familiar. El gobierno avanzó también en la ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares: se amplió a la escolaridad media superior y por cónyuge y se creó una tercera Caja de Subsidios destinada al personal de la estiba (CAFPyMAR).

En el campo de la salud, Illia intentó recuperar el rol orientador, tanto en su organización interna cuanto en lo referente a su relación con las provincias. En estos años se creó el Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural, los centros maternos infantiles distribuidos en las zonas más pobres del país y se procuró equipamiento para los hospitales.

Para lograr este objetivo de bienestar que supone tener en cuenta una diversidad de cuestiones el gobierno consideraba necesario contar con la colaboración eficiente y activa de la comunidad, punto de apoyo necesario para la consolidación de un sistema de seguridad social. Si bien el Estado planificador se arrogaba un papel clave para el desarrollo de las acciones tendientes al bienestar, el gobierno consideraba que debían participar distintos organismos y niveles gubernamentales, así como organizaciones de la sociedad civil. El concepto de desarrollo comunitario fue puesto en circulación por las Naciones Unidas a principios de la década de 1950. Unos años más tarde, en 1957, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas adoptó la siguiente definición: *“La expresión ‘desarrollo de la comunidad’ se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional. En este complejo proceso intervienen, por lo tanto, dos elementos esenciales: la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de su propia iniciativa; y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter en formas que estimulen la iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y aumente su eficacia. El desarrollo de la comunidad encuentra su expresión en programas encaminados a lograr una gran variedad de mejoras concretas”*.⁷

En enero de 1965 se intervino el Consejo Nacional de Asistencia Social, este consejo, sería el órgano técnico del Estado que posibilite la instauración del régimen de seguridad social previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, aportando al mismo la única base sólida sobre la que podrá asentarse la organización y desarrollo de las comunidades.

⁷ Naciones Unidas (1963). Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional: informe del Grupo Especial de Expertos designado por el secretario general de las Naciones Unidas. Nueva York.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

Las condiciones para promover un cambio en el sistema de protección social parecían estar dadas: consenso acerca del rol del Estado en las políticas públicas, visibilidad de la pobreza y un gobierno dispuesto a ser el motor de estos cambios. Sin embargo, los obstáculos eran muchos. La herencia de la vieja estrategia de intervención pesaba a la hora de poner en marcha una política más acorde con las necesidades de la población. El Ministerio de Asistencia Social y Salud que recibió el gobierno radical era un organismo desquiciado, desorganizado y como los propios funcionarios declaran “anacrónico”. En segundo lugar, los recursos asignados a la asistencia social en el presupuesto nacional eran más que escasos -no superaba el 0,3% del total del PBI- para la tarea que el Ministerio quería emprender. En tercer lugar, no se logró la incorporación de estas cuestiones en la agenda de gobierno. Si bien son muchos los proyectos de ley que se presentaban en la Cámara de Diputados, la mayor parte de ellos no lograban ser discutidos en el recinto: pasaban a las distintas comisiones y ahí iban quedando cuando un nuevo golpe de estado depone al presidente Illia. Así, una vez más, reapareció el mayor obstáculo para poner en marcha una propuesta innovadora en el campo de la asistencia social: la fragilidad del estado de derecho.

El gobierno que lo sucedió tenía la idea de que promoción social se enmarca en la concepción de desarrollo de las comunidades, a diferencia de la concepción enarbolada por el gobierno de Illia, en el presidido por Onganía la “participación” se daba cuando la comunidad y no el Estado se hacía cargo de las obras y servicios, en cuanto a la preparación del proyecto, ejecución y financiación.

Las ideas del desarrollo así planteadas veía en las comunidades y grupos intermedios –como los sindicatos y las asociaciones empresarias– posibles sustitutos de los partidos políticos. Por otra parte, se inscribía en el contexto de los gobiernos “desarrollistas” que para la década del 60 habían surgido en varios países de América latina. En este sentido, el desarrollo socio-económico no sólo requeriría del esfuerzo del gobierno y de los técnicos, sino también de la comunidad. La “solidaridad social” era otro de los elementos del concepto de desarrollo comunitario que se aplicó en la Argentina. Esencialmente, la idea era que los proyectos encarados por la comunidad debían comenzar por asistir a los sectores más postergados.

Los sucesivos gobiernos siguieron en esta línea, pero con la llegada de gobierno militar con el objetivo de bajar aún más el costo laboral se eliminaron las contribuciones patronales a la seguridad social como fuente de financiamiento propia del sistema, las que fueron sustituidas por impuestos, en especial los indirectos como el IVA, de carácter regresivo. De esta manera el financiamiento de la seguridad social y las jubilaciones quedaba a cargo de los ciudadanos, en especial de los propios trabajadores o incluso de aquellos que, por no tener un trabajo formal, habían quedado fuera del sistema.

Se dictó una ley que estableció el incremento del control del Ministerio de Trabajo sobre los sindicatos, la prohibición de conformar organismos confederales o de tercer grado, la inhibición de participar en actividades políticas y la separación de las obras sociales de los sindicatos. Además, promovía la atomización geográfica de las entidades, que hasta entonces estaban organizadas por rama, de manera centralizada como ámbito de actuación de carácter nacional.⁸

⁸ GOLDBERT, Laura Susana y ROCA, Emilia Eugenia, *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales* 1a. edición. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010 ISBN 978-987-25026-2-1 (print) ISBN 978-987-25026-2-1 (web pdf)



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

Recuperada la democracia, el presidente Raúl Alfonsín encontró un país devastado en el plano político, social y económico. Los niveles de pobreza habían subido dramáticamente y eran muchos los que habían perdido su empleo y que, en consecuencia, habían sido expulsados del sistema de seguridad social. Para mejorar los recursos públicos, en especial los correspondientes al sistema contributivo de la seguridad social, el gobierno decidió que se repusieran las contribuciones patronales eliminadas en el gobierno de facto.

En un escenario de alta conflictividad social como era el de la Argentina a comienzos de 1989, la escalada hiperinflacionaria agravó de tal manera la crisis política que el Dr. Alfonsín decidió adelantar la entrega del Gobierno nacional al presidente ya electo, el justicialista, Dr. Carlos Saúl Menem.

Al cabo de nuevos episodios inflacionarios, el nuevo gobierno decidió poner en marcha un modelo económico basado en una política de corte neoliberal con fuerte control monetario para combatir la inflación y dar, al mismo tiempo, una fuerte señal a los mercados y la sociedad toda que no habría lugar para políticas de tipo populista. Una de las reformas estructurales más importantes en línea con los dictados del Consenso de Washington fue la privatización de la seguridad social. La Ley N° 24.241 (1993), estableció un sistema de dos pilares: se mantenía el sistema de reparto estatal y se creaba un sistema de capitalización de gestión privada a través de empresas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) ligadas, en su gran mayoría, a los principales bancos de plaza. Este cambio significó que los aportes de los trabajadores se derivaran a esos fondos de capitalización con el consiguiente drenaje de los recursos del Estado a las AFJP.

En síntesis, tanto en el caso de las acciones promovidas desde la Secretaría de Desarrollo Social como desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se trabajó con la misma metodología: multiplicidad de programas, de tiempo limitado que no daban acceso a ningún derecho y sin articulación entre los distintos organismos de Estado que permitiera diseñar una estrategia en común.

El fin de la convertibilidad dejó un tendal de deudas en vastas capas de la población y profundizó la distribución regresiva del ingreso. La pobreza alcanzó a cerca del 55% de la población y la indigencia a más de un 25%.⁹

En este escenario el Gobierno nacional impulsó la puesta en marcha de un programa de transferencias de ingresos condicionados destinado a jefes y jefas de hogares desocupados, en medio de un ambiente político convulsionado. En menos de dos meses de implementación el programa, que otorgaba \$150 por familia, cubrió a más de dos millones de personas. Como consecuencia de este rápido crecimiento de la cobertura el gobierno se vio obligado a cerrar la inscripción de beneficiarios, no cumpliendo con el objetivo de universalización establecido en su diseño.

En las elecciones que se realizaron en el 2003, triunfó el candidato oficial, el Dr. Néstor Kirchner. Con mejores perspectivas económicas, el gobierno comenzó a intervenir en el campo de las políticas de protección social. el gobierno se propuso desactivar el programa Jefes y ubicar a sus beneficiarios en distintos programas. Las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social con menores de 19 años a cargo serían atendidas por el Ministerio de Desarrollo Social. Aquellos

⁹ Elaboración de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales en base a datos de las secretarías de Empleo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y del Anses.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

considerados como “empleables” deberán ser atendidos por otros programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El Plan Familias por la Inclusión Social es considerado como el “heredero” del Jefes. Dado que es un programa de transferencia de ingresos condicionado, a cambio del subsidio otorgado a las familias se exigía el cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación para los hijos menores y controles bimestrales para las mujeres embarazadas y la regularización de la escolaridad de los niños y niñas. En el campo de la seguridad social, a partir del año 2007 comienzan a tomarse una serie de medidas con el objetivo de reparar los efectos del proceso de exclusión social generado, en buena medida, por la política neoliberal de los noventa. En este marco se inscribe la sanción de la Ley N° 25.994 que establece una moratoria para que aquellas personas que habían quedado fuera del sistema de seguridad social puedan acceder al beneficio previsional.¹⁰

La Ley 26.425, aprobada durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner, eliminó el sistema de capitalización e instituyó nuevamente como sistema único de la seguridad social el público de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) basado en la solidaridad, tanto intergeneracional como intrageneracional, y en la equidad. La eliminación del sistema de capitalización le permitió al Estado argentino recomponer los recursos públicos y recuperar los ahorros de los trabajadores para contribuir, entre otros aspectos, a la conformación de un Fondo de Garantía del Sistema. En octubre de ese año, se sanciona asimismo la Ley N° 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, que instituyó un sistema y una fórmula de actualización de las prestaciones para elevar los haberes dos veces por año (marzo y setiembre) de forma automática.

III. Fuentes jurídicas.

A. Principios de la Seguridad Social

Independientemente de la postura que se asuma respecto del origen o validez de los principios (iuspositivista en sus variantes incluyente o excluyente, iusnaturalista, etc.), existe en la doctrina el convencimiento de que los principios *alimentan al derecho positivo, dándole vida y sentido*.¹¹

Explicitado esto, para abordar el tema de los principios en el ámbito de la seguridad social, se parte de la idea de que el derecho se caracteriza por su unidad y de que está conformado por diversas ramas jurídicas que se amplían o adaptan, de acuerdo a la complejidad de las relaciones interhumanas que regulan. De allí que cada uno de estos ámbitos puede tener principios jurídicos propios, y mantener a su vez los principios generales del derecho como un todo.

Así, en el consenso jurídico se han entendido como principios específicos de la seguridad social, los siguientes; **universalidad** -tiene como sujeto a todos los individuos sin distinción y sin tener en cuenta si están en actividad o no y si trabaja en relación de dependencia o por cuenta propia-;

¹⁰ GOLBERT, Laura y ROCA Emilia (2010). “La seguridad social: una mirada desde el bicentenario”. En: *Revista de trabajo*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

¹¹VELASCO Luis M. en GRISOLIA, Julio A. *Manual de Derecho Laboral*. Buenos Aires; Ed. Abeledo Perrot, 2014. pág. 63



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

solidaridad -el hombre trabaja para sí y su familia, ante cualquier contingencia las obligaciones se reparten entre toda la sociedad-; **integralidad** -parte del derecho en que la economía pretende cubrirlo todo, y **subsidiariedad** -se relaciona con la solidaridad, el hombre se mantiene a sí mismo, cuando está incapacitado lo mantiene la sociedad.

Sin dejar de desconocer otras clasificaciones (todas válidas) que a estos principios agregan otros como el de igualdad, acceso a la justicia, acceso a la información, etc. Los cuales son reconocidos como principios generales para todas las ramas del derecho. Así, a modo de ej. La clasificación efectuada por Grisolia, agrega el principio de igualdad e intermediación¹².

En síntesis, sin desconocer que existen tantas clasificaciones como autores las efectúan, a continuación se desarrollaran brevemente los principios antes expuestos;

- **Solidaridad social**

Debido a que el derecho de la seguridad social no tiene un fundamento contractual -es decir, origen en virtud de un acuerdo entre partes- sino que tiene por fundamento la necesidad de la comunidad de alcanzar un pleno estado de justicia social, su principio generador y madre es la solidaridad social.

El término solidaridad significa en español "forma de derecho u obligación in sólidum. Adhesión circunstancial a una causa o empresa de otros"¹³. La adhesión a una causa ajena es lo que sustenta este principio, consistente en la conducta mancomunada e intersubjetiva de los hombres que viven en sociedad.

La seguridad social es la rama del derecho en la cual se deben establecer las bases de una redistribución de las consecuencias de los riesgos sociales (los cuales son definidos por ley, y conforme la amplitud de la definición será el alcance del sistema de seguridad social). Asimismo, en este ámbito las relaciones se rigen por las reglas de la justicia distributiva, lo que claramente diferencia a esta rama del resto de las ramas del derecho en donde las relaciones se mueven con la lógica de la justicia conmutativa.

La locución solidaridad social está ligada en forma directa con la justicia distributiva, la que se entiende en el sentido de que "*quien esté en mejores condiciones debe ayudar a quienes tienen menos; se exige solidaridad porque hay desigualdad frente a las contingencias (...)*"¹⁴.

La seguridad social debe entenderse como una obligación que pesa en cabeza de la sociedad respecto de las contingencias que puede sufrir cualquiera de los miembros que la componen. Es decir, debe entenderse como la sociedad en su conjunto luchando contra las consecuencias de los flagelos de la necesidad y la desigualdad.

Conforme este principio, nadie puede desentenderse de las necesidades ajenas, todos deben aportar, incluso los que más tienen, porque el fin último que se persigue es que todas las personas que forman parte de la sociedad obtengan las prestaciones necesarias para tener una vida digna. A modo de ejemplo se puede decir que en la práctica, la solidaridad se proyecta mediante el sacrificio de las personas jóvenes respecto de los ancianos, de las personas sanas frente a los enfermos, etc. En

¹² Este autor también incorpora como principio la unidad de gestión. GRISOLIA, Julio A. Ob. Cit. Pág. 60.

¹³ Diccionario de la Real Academia Española. Consultado en web site: <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=solidaridad>

¹⁴ GRISOLIA, Julio A. Conf. Pág. 61.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

este sentido la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) mediante la Declaración de Filadelfia¹⁵, declaró que las prestaciones deberán ser solventadas por ricos y pobres, hombres y mujeres, empresarios y dependientes.

- **Universalidad**

Siguiendo a Grisolia, este principio implica que *“la cobertura de los servicios de la seguridad social se extiende a todos los individuos que integran un todo social sin excepción”*¹⁶. Si bien primero se debe proteger a los grupos más vulnerables -lo que se deriva del principio de solidaridad, una vez logrado aquello la protección se debe ampliar y tender a alcanzar a la mayor cantidad posible de la población.

Así, conforme el principio de universalidad el Estado debe procurar que los beneficios de la seguridad social logren la máxima amplitud para así cumplir con el propósito de abolir la pobreza. Un ideal de cobertura universal responde a que el Estado pueda garantizar a toda la población, un mínimo de prestaciones.

Claramente la amplitud de la cobertura dependerá del Estado con el que nos encontramos. Argentina ha pasado por diferentes modelos y es posible observar como en la década de los 90', con un estado neoliberal, el alcance de las coberturas sociales se contrajo. Por lo que la proyección que tiene este principio, depende tanto de la situación socio-económica que atraviese cada país como del modelo de Estado adoptado por el Gobierno en gestión.

No debe existir para esta cobertura distinción de sexo, edades, razas, etc. En un sistema de seguridad social donde rija en plenitud este principio, deben ser alcanzados los hombres, las mujeres, los jóvenes, los ancianos, los empresarios, los dependientes, los autónomos, etc. Ello siempre teniendo en cuenta el fin último de la seguridad social; lograr el estado de “justicia social”.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁷, ratifica este principio al expresar que *“toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener (...) la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”* (art. 22).

- **Integralidad**

La seguridad social pretende neutralizar los efectos nocivos que producen las contingencias sociales. De allí que las prestaciones que se brindan deberían tener capacidad para resolver los riesgos, las contingencias y las necesidades inherentes a la vida de los ciudadanos.

Así, este principio está referido a la protección de todas las contingencias sociales, y tiene expresa recepción en el art. 14 bis CN en tanto expresa que *“El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable (...)”*

Hay un principio vertical en donde se plantean diferentes hipótesis, ya que nos encontramos con recursos que son escasos para necesidades sociales que son siempre mayores. Entonces el Gobierno,

¹⁵ Promulgada en 1944. Actual carta de la OIT. Tiene como principios fundamentales, relacionados en la temática; La pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad en todas partes, y la guerra contra las carencias se debe desatar con vigor implacable.

¹⁶GRISOLIA, Julio Armando. Ob. Cit. Pág. 64.

¹⁷ Aprobada por Resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas. 10/12/1948. A partir de la reforma constitucional de 1994, de rango constitucional (art. 75 inc.22 CN).



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

mediante políticas públicas, determinará como se distribuyen o redistribuyen los recursos; así un Estado proteccionista tenderá primero a cubrir las necesidades básicas de los más necesitados.

En síntesis, existen diferentes modelos según las cuales se puede proteger más contingencias de un grupo determinado, no proteger a determinadas personas (por entender que estas perciben más de un monto determinado), dejar de proteger algunas contingencias pero que las contingencias protegidas alcancen a un número mayor de personas, etc. En definitiva esta elección se encuentra íntimamente vinculada al modelo de Estado adoptado por el Gobierno del país en cada momento histórico, como también del contexto económico mundial, atento la globalización de la economía.

Conforme este principio entonces las contingencias que puedan producirse deben tender a ser cubiertas en su integridad o completamente. Y la integralidad comprende las contingencias de vejez, invalidez, muerte, desocupación del sujeto activo y su grupo familiar, necesidades de vivienda, etcétera.

- **Subsidiaridad**

Este principio implica que si bien el Estado debe asegurar condiciones generales que permitan al individuo disponer de sus propios medios de existencia, es el hombre el primer responsable de sus propios medios de subsistencia. Es decir, el Estado no tiene la misión de procurar directamente el bien material al hombre, sino que le corresponde vigilar, proteger, coordinar, subsidiar y en caso necesario suplir las actividades privadas. Así debe garantizar condiciones pero no reemplaza al hombre. En palabras de Grisolia *“los sistemas de la seguridad social tienden a obligar al Estado a que no abandone su responsabilidad de cubrir las posibles contingencias que puede llegar a sufrir cualquiera de los individuos que conforman la comunidad que gobierna y ordena. No pretende reemplazar al hombre, sin que busca subsidiar, reforzar algún sector social frente a contingencias que lo desequilibran”*¹⁸.

- **Igualdad**

El principio de igualdad tiene recepción constitucional, en el art. 16 CN, donde se declara la igualdad de todos los habitantes ante la ley. Este principio es por lo tanto aplicable a la seguridad social y se proyecta en el sentido; a igual situación, igual prestación a otorgar por el sistema de seguridad social.

Conforme este principio, se debe dar igual trato a todas las personas que se encuentran en la misma situación, y a la inversa, debe darse un trato distinto y adecuado a cada circunstancia a las personas que se encuentren en situaciones distintas.

De allí que el sistema o sub-sistemas de la seguridad social debe brindar igual cobertura a todos los individuos, con la única condición de que estén en igualdad de circunstancias.

- **Inmediación**

Los beneficios de la seguridad social deben llegar en forma oportuna al beneficiario y por lo tanto es indispensable que los procedimientos sean ágiles y los plazos de resolución cortos. El bien jurídico protegido es el hombre, por lo tanto el objeto de la disciplina se dirige a protegerlo contra el desamparo, y por lo tanto el beneficio se debe otorgar cuando existe la necesidad, debiendo prevalecer, incluso, por sobre la acreditación del derecho para acceder a él. Es importante además

¹⁸ GRISOLIA, Julio A. Ob. Cit. Pág. 64



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

que se le de publicidad a los beneficios, para que todas las personas conozcan sus eventuales derechos.

Para lograr inmediatez, es necesario que la prestación de los servicios se desconcentre, es decir que los mismos pueden llegar a todos los rincones de nuestro país, sin que las distancias territoriales sean obstáculo en la obtención de los beneficios. Este principio está íntimamente relacionado con el concepto de inclusión social, ya que las barreras geográficas deben ser superadas para que las prestaciones sociales lleguen a todos lados por igual y de manera inmediata.

B. Seguridad Social en el ámbito Constitucional.

La Constitución originaria (1853-1860) si bien se enmarcó como una de las constituciones de avanzada para la época, no contenía disposiciones que regularan las cuestiones sociales o laborales. Lo cual no puede imputarse a una ausencia de compromiso de los constituyentes de entonces, si no que obedeció a las doctrinas que se hallaban en auge, esto es la necesidad de garantizar las libertades individuales y el régimen republicano de gobierno¹⁹.

De todas formas, años después comenzaron a emerger las doctrinas sociales, que décadas más tarde producirían una profunda transformación social y política del mundo y en el país. Así en la década del 40' se inició en Argentina un nuevo proceso político que impulsó y sancionó la necesidad de reformar la Constitución Nacional. Esta reforma se produjo en 1949 y desde su origen estuvo en consonancia con los parámetros vigentes en el mundo para esos tiempos, lo que se traduciría en la inserción de las llamadas corrientes sociales²⁰.

Sin embargo, en 1955 las fuerzas armadas se apoderan del gobierno, en un escenario que da inicio a un proceso de deterioro institucional, y derogaron muchas de las conquistas que se habían alcanzado²¹.

Estando ya sin efecto la Constitución reformada en 1949, el gobierno de facto, mediante Decreto 3838/57²², convocó a una Convención Constituyente para reformar el texto constitucional. La cual²³ como resultado institucionalizó en la Constitución los derechos sociales a través del llamado

¹⁹ ARESE, C.TOBAR, J.TOSELLI, C.DE MANUELE, ZANGRANDI, M., TRAJSTENBERG, D. y COPPOLETTA, S. (ARESE, César, relator): "Tema II: La representación colectiva de los trabajadores: evolución de los regímenes legales desde la perspectiva de la autonomía colectiva y la libertad sindical" (pág. 221-392), en Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. *Informe IX Congreso Regional Americano*. Ecuador; Poligráfica, 2013. Pág. 221.

²⁰ El art. 37 del Capítulo sobre derechos sociales previó la dignificación del trabajo, declarando los derechos especiales en la materia. Por otro lado, en el Capítulo IV de la Segunda Parte, bajo el título Atribuciones del Congreso, se sancionó el artículo 68, el que consignaba: —Corresponde al Congreso (...) 11. Dictar los códigos Civil, de Comercio, Penal, de Minería, Aeronáutico, Sanitario y de Derecho Social, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales. ARESE y otros. Ob. Cit. Pág. 222.

²¹ A través de una proclama castrense se resolvió restablecer el texto constitucional de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898 (27/04/1956)

²² 12/04/1957.

²³ La Convención Constituyente se reunió desde el 01/04/1957 al 14/11/1957 en la ciudad de Santa Fe, siendo producto del fraccionamiento de las fuerzas políticas participantes y de la propia proscripción del partido peronista — impulsor de la Reforma de 1949-. ARESE y otros. Ob. Cit. Pág. 223.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

artículo nuevo, que posteriormente se transformaría en art. 14 bis, e incorporo al art. 67, inc. 11 (actual 75 inc. 12) la atribución del Congreso para “*dictar los códigos (...) del trabajo y seguridad social (...)*”.

En síntesis, más allá de las consideraciones políticas que se puedan formular lo cierto es que aquel dispositivo ha significado un hito de relevancia en la consolidación del constitucionalismo social en el país. Así, el art. 14 bis, en la parte que nos interesa, declara que: “*El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administrada por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.*”.

Posteriormente tanto del Derecho de la Seguridad Social como del Derecho Constitucional la doctrina se ha ocupado de interpretar este dispositivo, como también lo ha hecho la jurisprudencia, a medida que se efectuaba el control de constitucional de las leyes o decretos que regulaban los diferentes sistemas implementados, encontrándose entre los puntos de discusión los relativos a; el alcance de la estipulación “*El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable (...)*”. Así durante mucho tiempo se interpreto tal clausula en el sentido de que la concesión de las prestaciones y su pago deberían estar a cargo del Estado.

Lo cual, a su vez, planteo la duda, respecto de la constitucionalidad de prestaciones que en vez de estar a cargo del Estado, están a cargo del empleador. Sin embargo, el derecho judicial admitió que la ley grave al empleador con el pago de prestaciones de seguridad social que cubren contingencias dentro de la relación de trabajo o relacionadas con ella²⁴. O bien en la década de los 90’, en pleno auge de privatizaciones, se discutía respecto de quien debía prestar los servicios, entendiéndose la expresión “otorgar” como organizar el sistema mediante ley y controlarlo²⁵.

Asimismo, el art. 14 bis CN, prosigue ordenando que ley establecerá las jubilaciones y pensiones “*móviles*”. Las jubilaciones se otorgan a una persona en razón de la actividades laboral cumplida por ella misma, sea en relación de dependencia, sea independiente o por cuenta propia, mientras que las pensiones derivan de la jubilación a favor de los causahabientes de la persona jubilada o con derecho a jubilación.

El derecho a estos beneficios ha solido bifurcarse en dos aspectos; el derecho a la jubilación futura –cuando el afiliado se encuentre en actividad- y derecho adquirido mediante el acto otorgante del beneficio. Si entre la cesación en la actividad y el otorgamiento del beneficio media un lapso, el derecho judicial se ha encargado de sostener que el derecho al beneficio se rige por las normas vigentes a la fecha de la cesación, y queda fijado en ese momento.

Luego, cuando se otorga un beneficio, su monto originario responde al propósito de asegurar un

²⁴ La CSJN ha sostenido de tal clausula “no significa que la cobertura de las contingencias sociales debe estar exclusivamente a cargo del Estado y financiada por éste, sino que hace referencia a los objetivos que corresponde cumplir el legislador”. Mansilla c/ Cia. Azucarera Terán. 30/03/1982. BIDART CAMPOS, Germán J. *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo II. Buenos Aires, Ed. Ediar, 2006). Pág. 236.

²⁵ BIDART CAMPOS, Germán J. Ob. Cit. Pág. 236.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

ingreso generalmente vitalicio que deriva del status del beneficiario; ese ingreso es una proyección que sustituye a la remuneración que el agente percibía cuando estaba en actividad, por ello el monto originario debe guardar una cierta proporción razonable con esa remuneración.

Posteriormente, cuando el beneficio está en curso de goce por su titular, la adecuada relación entre el monto del beneficio y la remuneración que percibía en actividad, no sólo debe mantenerse, sino que debe ser objeto de movilidad, lo que presupone que ese monto debe aumentar con respecto a la antigua remuneración²⁶. En otras palabras, la movilidad de las jubilaciones y pensiones tiene la misma finalidad que la del salario mínimo, vital y móvil y, por otro lado, el objetivo de mantener el equilibrio de las contraprestaciones porque si el jubilado, o el pensionado indirectamente, pagaron en buena moneda, resulta violatorio de la justicia conmutativa retribuirles con dinero depreciado²⁷.

En síntesis, siguiendo a Bidart Campos, el art. 14 bis, vertebró el sistema de la seguridad social a tenor de un eje que requiere; a) la protección y garantía del Estado, b) la movilidad de los beneficios, y c) el respeto por los derechos adquiridos que se resguardan en la inviolabilidad de la propiedad (art. 17 CN)²⁸.

En relación a la distribución de competencias, atento el régimen federal de organización del país, el art. 14 bis, establece la distribución de competencias entre el estado federal y los estados locales en materia de seguridad social. Así la norma dispone una alternativa que refiere que, aquella estará a cargo de entidades nacionales o provinciales.

Pero a su vez, el art 125 CN, con la reforma de 1994, aseguró a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires, la posibilidad de conservar los organismos de la seguridad social para los empleados públicos y los profesionales.

Si bien tradicionalmente los Estados provinciales se han ocupado de organizar y gestionar el sistema de seguridad social respecto de sus empleados, como también de regular y controlar los subsistemas organizados por colegios o asociaciones profesionales, el art. 125 CN, atento un momento del país de múltiples transferencias y privatizaciones de servicios públicos, se ocupó de explicitar este tema. Lo cual, sin embargo, generó algunas dudas respecto de la posibilidad de crear nuevos organismos.

Según Bidart Campos, efectuando una interpretación literal, expresa que el uso del verbo “conservar” dejaría entrever que les está permitido mantener los organismos que al tiempo de la reforma existían en sus jurisdicciones, pero atento que muchas provincias los transfirieron al sistema nacional no está claro si podrían recuperarlos para su órbita local²⁹.

C. Seguridad Social en los tratados internacionales

1. Dogmática constitucional.

Mediante la reforma constitucional de 1994, la parte dogmática de la Constitución Nacional ha sido ampliada y enriquecida, entre otros dispositivos, a través del artículo 75 inc. 22 que confiere

²⁶ BIDART CAMPOS, Germán J. Ob. Cit. Pág. 239.

²⁷ GELLI, Ma. Angélica. Cfr. Pág. 129.

²⁸ BIDART CAMPOS, Germán J. Cfr. Pág. 237.

²⁹ BIDART CAMPOS, Germán J. Cit. Pág. 245.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

jerarquía constitucional a once instrumentos internacionales de derechos humanos (dos declaraciones, ocho tratados y un protocolo adicional) y prevé un procedimiento mediante el cual otros tratados de derechos humanos pueden alcanzar aquella jerarquía, lo que ha permitido que otras dos convenciones se sumen a dicho catálogo. Todo ello integra, con el art. 31 CN, lo que Bidart Campos ha denominado “bloque de constitucionalidad federal”³⁰. Asimismo, el mencionado dispositivo establece la supralegalidad de los tratados internacionales, es decir que los tratados celebrados con otros Estados prevalecen sobre las leyes y el resto del derecho interno. Así, el derecho constitucional argentino ha acogido expresamente una doble fuente para el sistema de derechos: la interna y la internacional.

Ésta última no sólo se nutre de los tratados con jerarquía constitucional, sino también de los que no la poseen los cuales deben ser tenidos en cuenta, al menos, por dos razones: prevalecen sobre las leyes y obligan internacionalmente al Estado, adjudicándole responsabilidad internacional si en la jurisdicción interna no se cumplen o se violan³¹. Así lo establecen los artículos 27 y 46 inc.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y lo ha reconocido expresamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación³².

2. Tratados internacionales con jerarquía constitucional

Entre los tratados que poseen jerarquía constitucional, y que están relacionados a temática bajo estudio, podemos mencionar; la Declaración Universal de Derechos Humanos, en tanto en su art. 22 establece; *“toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*. Como también que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”* (art. 25).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su art. 9 expresa que los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. La Convención sobre Derechos del Niño, reconoce a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso también el seguro social.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, incorpora el derecho a la seguridad social cuando enumera los derechos económicos, sociales y culturales cuyo ejercicio debe garantizar igualitariamente (art. 5,e,IV), y La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, explicita el derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, cuando enumera derechos para cuyo ejercicio ha de eliminarse la desigualdad con el varón.

³⁰ Bidart Campos, Germán J. Ob. Cit. Pág. 342.

³¹ Bidart Campos, Germán J. Ob. Cit. Pág. 481.

³² CSJN, Bramajo, 1996.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

3. Tratados internacionales con jerarquía superior a las leyes

Con este alcance podemos referir como pertinentes a la temática los Convenios OIT, Convenios regionales y multilaterales, como es el caso de la Declaración Socio Laboral del MERCOSUR. Como también, aquellos Convenios de reciprocidad internacional, en tanto herramientas que permiten garantizar derechos para los trabajadores migrantes.

- **Convenio OIT sobre la Norma Mínima de la Seguridad Social(102)³³**

Establece la norma mínima para el nivel de las prestaciones de la seguridad social y las condiciones para poder acceder a las mismas. Comprende las nueve ramas principales de la seguridad social, es decir, asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, familia, maternidad, invalidez, y prestaciones de sobrevivientes.

Para garantizar que el Convenio pueda aplicarse cualesquiera sean las circunstancias nacionales, el Convenio ofrece a los Estados la posibilidad de ratificación del Convenio, aceptando al menos tres de las nueve ramas, y posteriormente acatando las obligaciones derivadas de otras ramas, con lo que se permite alcanzar progresivamente todos los objetivos establecidos en el Convenio.

El nivel de prestaciones mínimas puede determinarse en relación con el nivel salarial del país de que se trate. Pueden preverse asimismo excepciones temporales para aquellos países cuya economía y cuyos servicios médicos estén insuficientemente desarrollados, permitiéndoles, de este modo, restringir el ámbito de aplicación del Convenio y la cobertura de las prestaciones otorgadas³⁴.

Si bien, siguiendo a Etala³⁵, "el sistema de seguridad social argentino cubre, en mayor o menor medida, la totalidad de las contingencias enumeradas por el Convenio 102", se estima que reforzar la protección, máxime cuando de derechos de índole prestacional se trata, no está de más. Especialmente si se tiene en cuenta que ni aún los tratados internacionales con jerarquía constitucional poseen la especificidad que se advierte en las normas del mencionado Convenio. Asimismo constituye una resignificación de la seguridad social.

- **Declaración Socio Laboral del MERCOSUR**

La declaración Socio Laboral del Mercosur se firmó el 10 de diciembre 1998, en ella los Estados parte plantean los derechos y principios fundamentales del trabajo en la región.

Este documento tiene origen en el hecho de que la integración regional plantea nuevos temas de discusión relacionados al ámbito del trabajo. De esa manera se reconoce que la integración regional no puede restringirse a la cuestión comercial o económica, excluyendo a la cuestión social. Así interesa resolver dos cuestiones, por un lado establecer un marco regulatorio para las relaciones laborales en el ámbito regional (a raíz de las nuevas situaciones que surgen del fenómeno de la globalización), y por el otro reconocer un mínimo de derechos a los trabajadores del Mercosur.

Por otra parte, el documento se firma en consonancia con la participación de los Estados en la OIT. Se suma que han ratificado los principales convenios que garantizan los derechos esenciales de

³³ Adoptado por la Organización Internacional del Trabajo el 4 de junio de 1952. Aprobado por Ley 26.678 de 2011. B.O., 12/05/2011.

³⁴ Consultado en sitio web oficial de la OIT. <http://ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--es/index.htm>

³⁵ Etala, Carlos Alberto, "Derecho de la Seguridad Social", Buenos Aires, 2000, p. 21



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

los trabajadores y adoptan en gran medida sus recomendaciones, como así también la “Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo” (1998). Se enfatiza que dicha declaración “reafirma el compromiso de los Miembros de respetar, promover y poner en práctica los derechos y obligaciones expresados en los convenios reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización”.

En materia de seguridad social el art. 19 de la Declaración dispone que los trabajadores del Mercosur tienen derecho a la seguridad social, en los niveles y condiciones previstos en las respectivas legislaciones nacionales. También se establece que los Estados Partes se comprometen a garantizar una red mínima de amparo social que proteja a sus habitantes ante la contingencia de riesgos sociales, enfermedades, vejez, invalidez y muerte. Se dispone que se buscara coordinar las políticas en el área social, de forma de suprimir eventuales discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios.

En el marco de la Declaración se crea el Comité Sociolaboral con el fin de hacer un seguimiento sobre la aplicación de la normativa y entre otras cosas formular planes y proyectos de promoción (art. 20 a 23).

• **Tratado Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR**

Este tratado se firmó con el fin de establecer normas que regulen las relaciones de seguridad social entre los países del Mercosur el 14 de diciembre de 1997.

En cuanto al ámbito personal de aplicación en el art. 2 se dispone que los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles los mismos derechos y obligaciones que los que tienen los nacionales de dichos Estados, siempre que estos estén especificados en el acuerdo. Se incluye como beneficiarios a familiares y asimilados. Se agrega que el acuerdo también será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los Estados Partes siempre que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados Partes.

Respecto al ámbito material de aplicación (art. 3) se expresa que el acuerdo se aplicará de conformidad con la legislación de seguridad social referente a las prestaciones existentes en los Estados Partes, en la forma, condiciones y extensión establecidas por este instrumento. De esta manera se ordena que salvo excepciones especialmente establecidas (art. 5) el trabajador estará sometido a la legislación del Estado Parte en cuyo territorio ejerza la actividad laboral.

En materia de salud se ordena que las prestaciones otorgadas al trabajador trasladado temporalmente al territorio de otro Estado parte serán otorgadas si las autoriza una entidad gestora del Estado de origen, y corre por cuenta de ésta los gastos de la prestación. Las entidades gestoras se definen en el reglamento administrativo relativo al tratado que data del 15 de diciembre de 1997. Vale aclarar que estas entidades actúan en el procedimiento de acreditación de cotizaciones y en el otorgamiento de las demás prestaciones de la seguridad social contenidas en el acuerdo.

Dicho reglamento es el que establece la forma en la que se considerarán los periodos de seguros o cotización cumplidos en los territorios de los Estados Partes para la concesión de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte y los mecanismos de pago para estas. Respecto a esas prestaciones se estableció que cada Estado Parte en donde el trabajador haya cotizado durante un período inferior a doce meses podrá no reconocer prestación alguna, con independencia de que



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

dicho período sea computado por los demás Estados Partes. Asimismo se dispone que si un trabajador no puede reunir los requisitos para acceder a un beneficio puede computar a su favor el tiempo de servicios prestados en otro Estado que hubiera celebrado convenios bilaterales o multilaterales con los Estados miembros de Mercosur. Si cesa la aplicación del convenio con ese tercer Estado, para que se puedan computar esos servicios el Estado parte involucrado tiene que asumir como propio ese periodo.

Se establece que los periodos cotización cumplidos antes de la vigencia del acuerdo serán considerados en el caso de que el trabajador tenga periodos de cotización posteriores, siempre que aquellos no hayan sido utilizados para la concesión de prestaciones pecuniarias en otro país.

Se estipula que el acuerdo también es aplicable para el caso de trabajadores que estén afiliados a un régimen de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, en caso en que se haya establecido en algún Estado Parte (art. 9). Para el caso los Estado establecerán los mecanismos de transferencia de fondos para la obtención de las prestaciones por parte de los beneficiarios cuando acrediten el derecho a su obtención. Se obliga a las administradoras de fondos o aseguradoras a dar cumplimiento a los mecanismos dispuestos en el acuerdo.

Bajo el título referido a cooperación administrativa se dispone la forma en la que se solicitarán y concretarán los estudios médicos-periciales para la evaluación de incapacidades de los beneficiarios (art. 10). Finalmente, se estipulan cuestiones relativas a la moneda de pago, a las transferencias monetarias entre los Estados para el pago de dichas prestaciones y demás particularidades respecto a la aplicación práctica del acuerdo.

4. Tratamiento normativo de la Seguridad Social

Como se anticipo es atribución del Congreso debatir y sancionar el Código de la Seguridad Social. Así a lo incorporado por la reforma constitucional de 1949 al art. 67, inc. 11 CN, la reforma de 1994 además de asignarle al artículo el 75 y al inciso el 12, modificó el texto en lo concerniente a dos ordenamientos codificados o unificados y en tal sentido dice el texto constitucional a continuación de "... Seguridad Social: "(...) *en cuerpos unificados o separados (...)*".

Otra normas de interés, que también surgió de la última reforma constitucional es el que refiere a las atribuciones del congreso para "*Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia*" (75 inc. 23 CN).

Es decir se trata de una atribución de relevancia en la temática atento que promueve el dictado de normas respecto de contingencias específicas; embarazo y maternidad, como respecto de grupos minoritarios específicos que requieren de un tratamiento diferenciado.

Teniendo en cuenta que en Argentina no existe un sistema único que comprenda todos los aspectos de la Seguridad Social, sino que se cuenta con diferentes subsistemas que abordan diversas contingencias, a saber:



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

Vejez, invalidez y muerte	Régimen Previsional	Trabajadores en Relación de Dependencia, Monotributistas, Autónomos, Servicio Doméstico.
Cargas de Familia	Asignaciones y Subsidios Familiares	Trabajadores en Relación de Dependencia, Desempleados, Jubilados y Pensionados.
Enfermedad	Obras Sociales y PAMI	Trabajadores en Relación de Dependencia, Servicio Doméstico, Monotributistas, Jubilados y Pensionados
Enfermedad Profesional y Accidentes de trabajo	Régimen de Riesgos de Trabajo	Trabajadores en Relación de Dependencia.
Desempleo	Seguro de Desempleo	Desempleados (ex Trabajadores en Relación de Dependencia)

IV. Subsistemas previsionales en Argentina

A. Sistema previsional

El principal objetivo de la seguridad social radica en la protección de la persona humana en todas sus dimensiones, pero esencialmente en su dignidad. Dicha tutela, desde la seguridad social, en nuestro país tuvo su origen en el subsistema previsional³⁶, el cual, resguarda a las personas y sus derechohabientes³⁷ frente a tres contingencias: la vejez, la invalidez y la muerte.

1. Breve reseña histórica

El régimen previsional argentino ha transitado un extenso camino que tuvo sus inicios a fines del siglo XIX, cuando se dictaron las primeras normas de carácter previsional, conforme las cuales se otorgó cobertura a magistrados (Ley 870), docentes nacionales (Ley 1090) y personal del Gobierno nacional (Ley 2219)³⁸. Posteriormente, en el año 1904, fue creada la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, y se legisló por primera vez sobre el descuento a una clase particular de trabajadores activos para contribuir al financiamiento del sistema jubilatorio. Además se instituyó la Caja de Jubilaciones y Pensiones para Empleados Públicos (Ley N° 4349)³⁹.

Luego de transcurrido de un periodo de diez años durante el cual el dictado de legislación en materia previsional fue escaso, entre los años 1915 y 1944, con la creación de cajas nacionales de

³⁶ CHIRINOS, Bernabé Lino. *Tratado de la Seguridad Social*. Tomo II. Prólogo de Fernández Madrid Juan Carlos. 1ra Edición. Ed La Ley, año 2009, Pág. 275.

³⁷ LODI-FE María Delia. *Jubilaciones y Pensiones*. Compilado por Parada Ricardo A, Cañada Francisco Roberto y Errecaborde José Daniel. 2da Edición. Buenos Aires. Ed Errepar. Año 2010. Pág. 10.

³⁸ BERTRANOU, Fabio, CETRÁNGOLO, Oscar, GRUSHKA Carlos y CASANOVA Luis, con la colaboración de Schwarzer Helmut y Casalí Pablo. OIT – Cepal. *Encrucijadas en la seguridad social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Ed. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo, 2011, <http://www.ilo.org/> pág. 48.

³⁹ PIFANO Horacio LP (director) e investigadores. *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*. Departamento de Economía Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata Programa de Incentivos para Docentes e Investigadores Proyecto E083, Bs As, La Plata, Año 2009, www.depeco.econo.unlp.edu.ar/ Pág. 119.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

previsión social en algunas de las diferentes ramas de la actividad, se registró una expansión de la cobertura previsional hacia el sector privado⁴⁰ y paralelamente las provincias fueron creando sus propios regímenes jubilatorios para brindar protección de los trabajadores que se desempeñaban en la administración pública⁴¹. A fines de dicho periodo, el sistema previsional estaba restringido esencialmente a un sector particular de la economía (7% de la población activa) y brindaba beneficios muy acotados. Además, aunque los fondos eran administrados por el Estado, el sistema previsional tenía rasgos similares a un régimen de capitalización, debido a que los fondos de las cajas existentes eran invertidos para ser devueltos a los aportantes una vez llegada la edad de jubilación⁴².

A partir de 1944 esta situación comenzó a revertirse y se logró casi el 35% de la cobertura de población económicamente activa. Como notas destacadas de este periodo podemos señalar que el año 1946 se creó el sistema de reciprocidad jubilatoria, mediante el cual, un trabajador podía acumular los aportes que hubiera realizado en los diferentes regímenes o cajas a los fines de computar su haber previsional (lo cual no estaba permitido con anterioridad). Asimismo, en concordancia con el principio de solidaridad social, en el año 1954, y principalmente mediante la 14.370 se reemplazó el sistema “de capitalización” existente por un sistema similar al de

A dicha reforma estructural del sistema de previsión se añadieron los lineamientos definidos la Constitución Nacional de 1957⁴⁴ principalmente mediante la incorporación de su art 14 bis, y posteriormente en 1958, con la ley 14.449, se estableció una diferente escala de cómputo del previsional, donde los montos más bajos pasaban a representar al 82% móvil de la remuneración mensual correspondiente al puesto de trabajo que tuviera el beneficiario a la fecha del cómputo⁴⁵.

⁴⁰ BERTRANOU, ob. cit., pág. 48: “Cabe destacar que dentro de este sistema heterogéneo, donde cada Caja previsional contaba con sus requisitos de elegibilidad, realización de aportes, financiamiento y suficiencia de las prestaciones (Isuani y San Martino, 1995), la totalidad de las exigencias requeridas para obtener el beneficio jubilatorio debía cumplirse en una misma Caja, ya que no era posible acumular servicios prestados mediante afiliación a distintas Cajas. Es decir que el sistema era cerrado y, por lo tanto, la ley jubilatoria solamente se aplicaba a los trabajadores que desempeñaban esa actividad para la que estaba destinada la norma”.

⁴¹ PAYA (H) Fernando Horacio y MARTIN YAÑEZ María Teresa. *Régimen de jubilaciones y pensiones. Análisis dogmático del sistema integrado. Ley 24.241, normas modificatorias y complementarias*. Prólogo de Vázquez Vialard Antonio. Segunda Edición Ampliada y actualizada. Lexis Nexis. Abeledo Perrot, Buenos Aires. Año 2005. Pág. 10.

⁴² PIFANO, ob. cit. Pág. 120.

⁴³ BENIGNI, Mariana, LOIEUTIER Ariel y LUDMER Gustavo. *Evolución reciente de sistema previsional argentino y su impacto en la pobreza de los adultos mayores*. Revista “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social” Año 2 - Nro. 4. Año 2012. Pág. 4.

⁴⁴ Art 14 bis: “...El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

⁴⁵ Conforme el art 2 de la citada norma.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

En 1967 se llevó a cabo una profunda reforma del sistema previsional, alguna de las cuestiones más destacadas fueron: la reducción a tres del número de Cajas existentes⁴⁶, y la creación de la Secretaría de Seguridad Social como organismo a cargo del sistema. En 1970 conforme la legislación vigente a dicha fecha, los aportes personales del trabajador alcanzaban el 5% del salario, mientras que las contribuciones llevadas a cabo por el empleador ascendían al 15%.

En la década del ochenta sistema previsional se encontraba inmerso en una profunda crisis estructural la que se manifestó en un déficit permanente, en la dependencia de fondos estatales, en la caída en los beneficios jubilatorios y en el creciente incumplimiento de obligaciones contraídas, lo cual trajo aparejado problemas judiciales y una creciente tensión social. En esta etapa se redujeron los beneficios, se eliminaron las contribuciones patronales reemplazándose las mismas por un aumento de otros impuestos con destino a financiar el sistema⁴⁷.

Luego de la referida crisis que atravesó el sistema financiero previsional, en 1993 se sancionó la Ley 24.241⁴⁸ que estableció sistema mixto: de capitalización y reparto. A partir de la promulgación de dicha normativa los beneficiarios pudieron optar entre un régimen de reparto (en el que la prestación provenía enteramente del Estado y el sistema era administrado por ANSES), y un régimen de capitalización que combinaba recursos públicos con fondos capitalizados de los afiliados, financiados por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Asimismo, se establecieron mayores restricciones para acceder a las prestaciones⁴⁹ y se modificó la forma de cálculo del ingreso base en perjuicio de los beneficiarios del sistema⁵⁰.

Con la sanción de la ley 24.241 se produjo una modificación en las alícuotas que alcanzaron el 11% para aportes personales y el 16% para las contribuciones patronales, aunque en el caso de las contribuciones, el porcentaje efectivo luego fue menor dada la existencia de un esquema de reducciones que buscaban favorecer la competitividad de la economía⁵¹. Asimismo, a partir de la sanción de dicha norma los trabajadores autónomos debían aportar el 27% de las rentas presuntas, según las distintas categorías establecidas.

2. Algunas medidas implementadas en los últimos años.

En el año 2005 se flexibilizaron los requisitos necesarios para acceder a las prestaciones previsionales. En este orden de ideas, para las personas que contaban con los treinta años de aportes,

⁴⁶ Caja Nacional de Previsión para el Personal de Estado y Servicios Públicos; Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles; y Caja Nacional para Trabajadores Autónomos. Luego, mediante ley 18.037 se fusionan las dos primeras cajas conformándose el Régimen de trabajadores en relación de dependencia.

⁴⁷ PIFANO, ob. cit. Pág. 118

⁴⁸ Sancionada el 23 de septiembre de 1993 y promulgada el 13 de octubre del mentado año

⁴⁹ La edad mínima requerida a los fines de la jubilación pasó de 55 a 60 para las mujeres y de 60 a 65 para los hombres, requiriéndose además 10 años más de aportes (de 20 a 30 años).

⁵⁰ Se tomó, en vez de los tres mejores salarios entre los últimos diez, el promedio de los últimos diez años de remuneraciones.

⁵¹ BERTRANOU, ob. cit., pág. 57



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

pero que no tenían la edad requerida a los fines del otorgamiento previsional (60 años las mujeres y 65 los hombres), se estableció una jubilación anticipada del 50% de lo que les correspondiera en caso de cumplimentar dicho requisito, hasta el efectivo cumplimiento de la edad necesaria, momento a partir del cual percibirían el 100% (Ley N° 25.994).

También se permitió la adhesión al sistema previsional de trabajadores autónomos que no cumplieran con los treinta años de aportes requeridos. Para ello se estableció una moratoria por medio de la cual se realizaba el descuento de la deuda existente, de la propia prestación mensual percibida por el beneficiario⁵². Dichas medidas tendieron a la universalización del sistema previsional en la medida en que ampliaron los beneficios previsionales a personas de bajos recursos, o que no habían aportado, o que no alcanzaban los aportes necesarios. Además, se produjo la expansión geográfica respecto de la inclusión de beneficiarios⁵³. Asimismo en el año 2007 se estableció la libre elección entre régimen de reparto o capitalización.

Posteriormente, en el año 2008, mediante la Ley N° 26.417, se estableció un régimen de movilidad de las prestaciones que incluyó a todos los beneficiarios del sistema previsional público, computando los haberes sobre una base mixta integrada por un índice de evolución de salarios, y de la evolución de los recursos de la ANSES⁵⁴. Asimismo se restableció la vigencia de algunos regímenes especiales que se habían derogado y se tomaron medidas que impactaron en los recursos administrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)⁵⁵.

3. El actual Sistema Previsional Argentino (SIPA)

a. Descripción.

Desde el año 2008 la Argentina cuenta con el “Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)”, regido principalmente⁵⁶ por la Ley 24.241, modificada por Ley 26.425. El SIPA es un sistema

⁵² BEGNINI, Mariana, LIEUTIER Ariel y LUDMER Gustavo. *Evolución reciente de sistema previsional argentino y su impacto en la pobreza de los adultos mayores*. Revista “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social” Año 2 - Nro. 4. Año 2012. Pág. 203: “...el número de jubilados totales se duplicó llegando a más de 4 millones y medio de beneficiarios. Esta extensión de beneficiarios implicó un aumento de la cobertura que pasó del 66% en el año 2003 al 92% en el año 2011. Pág. 202: “Desde enero de 2005 la medida se articuló por medio de la Ley N° 25.994 (artículo 6) y el Decreto 1454/05 que reglamentó la Ley N° 24.476. Este cambio en la legislación permitió que los autónomos con problemas de regularización de aportes accedieran a un plan de facilidades para obtener un beneficio previsional. Si bien la Ley N° 25.994 estuvo vigente hasta abril de 2007, aún sigue en vigor la Ley N° 24.476, la cual establece un plan de facilidades de pago para aquellos trabajadores autónomos que adeuden aportes devengados a la ANSES hasta el 30 de septiembre de 1993.

⁵³ Datos extraídos de ANSES: Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa que hacia el año 2006 tenían las tasas de cobertura más bajas del país -de 28%, 30%, 17% y 29% respectivamente-, en el año 2009 presentan tasas del 82%, 75%, 72% y 72%.

⁵⁴ Con ajuste semestral de haberes en los meses de marzo y septiembre.

⁵⁵ Entre otros temas, se modificaron algunos de los aportes y contribuciones, se creó Fondo de Garantía de Sostenibilidad, y Asignación Universal por Hijo.

⁵⁶ Además entre otras, leyes: 24463 de Solidaridad previsional (modificó la Ley 24.241, estableció limitación de las prestaciones), 26222 con diversas modificaciones y el establecimiento de la opción por el hoy derogado sistema de capitalización, 26417 de movilidad del haber previsional, etc.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

previsional público e integral, de reparto asistido y basado el principio de la solidaridad⁵⁷. Dicho sistema unificó el régimen previsional argentino, al absorber el Régimen Privado de Capitalización con el cual coexistió desde el año 1994 hasta el 2008.

El régimen previsional Argentino es un sistema garantizado, debido a que el Estado avala el otorgamiento y pago de las prestaciones que regula. Pero mientras que con anterioridad esta garantía era ilimitada, desde la sanción de la ley 24.463 está limitada a la asignación presupuestaria de cada ejercicio, lo que podría traer aparejados serios cuestionamientos a la constitucionalidad de la norma⁵⁸. Otro cambio producto de la ley 24.463 es respecto a la “solidaridad” imperante en el SIPA. Desde la mentada norma, no sólo abarca las distintas generaciones de activos, jubilados y pensionados (como sucedía con anterioridad) sino que también comprende a los contemporáneos e incluye a toda la comunidad que indirectamente aporta al sistema a través de otros impuestos.

El ámbito personal de aplicación del SIPA comprende: a los trabajadores en relación de dependencia de la actividad privada, a los dependientes de la administración pública nacional y provincial (de las provincias que hayan adherido al SIPA), y a los trabajadores autónomos, en todos los casos mayores de 18 años⁵⁹. Dichos trabajadores son afiliados obligatorios al sistema⁶⁰, por el sólo hecho de desarrollar las tareas mencionadas en cualquier punto del territorio Argentino, e incluso más allá de sus fronteras⁶¹. Vale resaltar que el SIPA abarca sólo a los trabajadores que poseen sus relaciones de trabajo registradas en los diferentes organismos tributarios, impositivos, previsionales y de seguridad social, no incluye relaciones de trabajo clandestinas o sin registración⁶².

También forman parte neurálgica del sistema los empleadores (públicos o privados), quienes tienen, entre otras, las siguientes obligaciones: afiliar al trabajador (inscribirlo) en el sistema previsional, retener e ingresar al sistema los aportes del afiliado, realizar el pago de las contribuciones al sistema, entregar la documentación que le fuera requerida (por el propio trabajador o por los organismos de control del sistema), emitir la baja del afiliado al extinguirse la relación de trabajo, llevar en forma legal y adecuada dentro de su contabilidad las planillas de sueldos y aportes, receptor y presentar por ante los organismos de control las declaraciones juradas del afiliado, etc.,

El ente administrador y gestor del SIPA es el Estado Nacional, a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que a su vez es la autoridad de control y aplicación del

⁵⁷ Art1 1, inc. 1ro, ley 24.463 de Solidaridad Previsional: “Los sistemas públicos de previsión de carácter nacional son sistemas de reparto asistido, basados en el principio de solidaridad”.

⁵⁸ PAYA, ob. cit. Pág. 48: “...altera gravemente su credibilidad, además del serio cuestionamiento constitucional que merece la obligación de otorgar las prestaciones y conferirles movilidad, según el art. 14 bis CN, cuya alteración o limitación por la Ley de Presupuesto es decididamente inviable”

⁵⁹ Con anterioridad (leyes 18.037 y 18.038) era a partir de los 16 años.

⁶⁰ Hay asimismo afiliados voluntarios que pueden formar parte del sistema: ej: directores de sociedades comerciales que además cumplan otra labor en la sociedad, clero y religiosos, amas de casa, profesionales que están obligatoriamente afiliados a cajas profesionales provinciales, religiosos, miembros del clero, miembros de sociedades no obligados a afiliarse, síndicos, titulares de condominios o de sucesiones indivisas, administradores, etc.

⁶¹ PAYA, ob.cit., pág. 76. “Tal como ocurre con trabajadores contratados para llevar a cabo labores en el exterior...”

⁶² Para integrar el sistema, la persona debe tener numero de CUIL (trabajadores en relación de dependencia) o CUIT (autónomos). Tampoco abarca el SIPA a las pasantías



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

régimen previsional⁶³. ANSES, es un organismo descentralizado del Estado Nacional que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Asimismo dicho organismo tiene facultades para dictar normas reglamentarias. El ente recaudador del sistema es la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Además, como organismos que participan en el sistema, están, entre otros⁶⁴, las Comisiones Médicas, que son las encargadas de determinar la existencia y grado de incapacidad del afiliado o trabajador, ante la solicitud de una prestación previsional por invalidez.

El SIPA constituye un sistema organizado sobre la base de un esquema contributivo, el cual, como la mayoría de los sistemas de dichas características, cuenta con dos etapas diferentes: la etapa activa (en la cual el trabajador contribuye al sistema) y la etapa pasiva (cuando el trabajador se retira del mercado de trabajo). La mayoría de los sistemas contributivos brindan cobertura sólo a contribuyentes que han acumulado suficientes años de aportes cuando alcanzan la edad de retiro. Sin embargo, si bien el SIPA es predominantemente contributivo, tiene entre otros aspectos, un componente no contributivo (pensiones no contributivas) que lo acerca al principio de universalidad.

El SIPA es un sistema de reparto, pero no puro. El rasgo de “impureza” esta dado por la ley 24.241, que en su art 18 establece que la financiación del sistema previsional se lleva a cabo mediante aportes⁶⁵ (del trabajador) y contribuciones (del empleador), pero además con diferentes impuestos recaudados por el Estado a fin de lograr la cobertura de las contingencias previstas en el régimen, dejando, (conforme el último inciso de la citada norma) abierta la posibilidad a incorporar legalmente nuevos sistemas de financiación. Posteriormente la ley 24.463 ratificó el carácter de reparto “impuro” del sistema, al establecer en su art 1 que es un sistema de reparto asistido.

Las contribuciones patronales en dicho sistema varían según la actividad principal del empleador, pero salvo para las excepciones previstas en la legislación (que se dictara a partir del decreto 2609/93), alcanzan el 16% de las remuneraciones del trabajador. El aporte de los dependientes está constituido por el 11% del salario del trabajador afiliado (art. 11 ley 24.241)⁶⁶. Vale resaltar que dichos porcentajes, además de que varían según la actividad del empleador o la dimensión de la empresa, fueron reducidos o incrementados en diferentes momentos de la historia de nuestro sistema previsional. El nivel promedio de aportes y contribuciones efectivo se estima en alrededor del 23% del salario de los afiliados. Para el caso de los trabajadores autónomos, los aportes representan el 27% de las rentas presuntas, según las distintas categorías establecidas.

b. Prestaciones y beneficios que otorga el SIPA

Las prestaciones “*que otorga el régimen previsional, son sumas de dinero que se pagan mensualmente cuando ocurre alguna de las contingencias previstas en el mismo, que son vejez,*

⁶³ LODII-FE, ob. cit., pág. 33.

⁶⁴ Las compañías de seguro de vida y de retiro y como organismos de control la Superintendencia de Seguros de la Nación, el Banco Central de la República Argentina, la Comisión Nacional de Valores, el Consejo Nacional de Previsión Social, etc.

⁶⁵ Los aportes son obligatorios, solidarios, redistributivos (favorecen a los afiliados de menores recursos) y no conmutativos (no hay contraprestación alguna por cada aporte en particular).

⁶⁶ Incluyen las gratificaciones y premios que perciba el afiliado, los viáticos y gastos de representación. No incluyen rubros no remunerativos, asignaciones familiares, prestaciones por desempleo.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

*invalidez y muerte*⁶⁷. Dichas prestaciones son personalísimas e inalienables, sólo corresponden a sus titulares, y se encuentra prohibida su cesión o transmisión, sea entre vivos o mortis causa. “*La prestación por fallecimiento es puesta en cabeza del derechohabiente por imperio de la ley*”⁶⁸. En principio, tampoco pueden ser afectadas a terceros por derecho alguno, a excepción de la prestación básica universal y la prestación compensatoria que pueden afectarse (siempre por decisión expresa y formal del beneficiario) a organismos públicos, asociaciones sindicales, obras sociales, asociaciones de empleadores, mutuales, o bancos con los que el beneficiario haya convenido el anticipo de las prestaciones o el otorgamiento de créditos (art 14 ley 24.241). El derecho a acceder a las prestaciones, es decir, el derecho a revestir el estatus de jubilado o pensionado, es imprescriptible. Lo que sí está sujeto a prescripción es la percepción de los haberes de las prestaciones. Conforme la legislación vigente en la materia, el SIPA otorga a sus beneficiarios las siguientes prestaciones:

c. Prestaciones frente a la contingencia de la vejez: PBU, PC y PAP

Frente a la contingencia de la vejez los inconvenientes que debe enfrentar la persona surgen principalmente de la exclusión del proceso productivo, de la inserción en la clase pasiva, del ocio, del aislamiento, del abandono, etc., lo cual indica que la “*política social debe tener como norte inexorable, irrenunciable e ineludible, mantener al anciano en igual nivel de reconocimiento de su dignidad y su valía personal semejante a las etapas anteriores*”⁶⁹. Para ello el SIPA otorga a sus afiliados las siguientes prestaciones:

1. Prestación básica universal (PBU):

La PBU está constituida por el haber previsional mínimo garantizado a todos los afiliados al SIPA, que se paga en forma mensual e igualitaria. Dicho haber, no guarda proporción con el aporte o el salario correspondiente a la actividad del beneficiario⁷⁰, sino que se funda en los principios de universalidad, igualdad y solidaridad que rigen la seguridad social. Su fundamento normativo radica principalmente en el art 14 bis de la Constitución Nacional y art 19 ley 24.241. Asimismo es una prestación garantizada por el Estado Nacional en función de su responsabilidad de velar por el bienestar general (CN, “Preámbulo”), y por imperativo legal (art. 16, Ley N° 24.241).

Para obtenerla es necesario contar con 65 años de edad los hombres, y 60 las mujeres, más 30 años de servicios para ambos sexos⁷¹. La edad para obtener los beneficios previsionales en nuestro país, coincide con la mayoría de los países desarrollados. Asimismo los mencionados requisitos de edad y de años de servicios con aportes, varían en regímenes diferenciales que abarcan actividades con tareas consideradas insalubres, o que provocan vejez o agotamiento prematuro de la persona⁷². Si al momento de acceder a la jubilación el trabajador excede la edad mínima, puede compensar dos años de exceso de edad por uno de servicios con aportes.

⁶⁷ CHIRINOS, ob. cit, Pág. 276.

⁶⁸ LODI-FE, ob. cit., pág. 10.

⁶⁹ CHIRINOS, ob. cit., pág. 279.

⁷⁰ Su monto se obtiene de la relación existente entre la suma de los ingresos de las personas en actividad que aportan al sistema y la cantidad de aportantes.

⁷¹ Aclaración: El art 19 de la ley 24.241 permite a las mujeres optar por continuar la actividad hasta los 65 años.

⁷² Son consideradas insalubres debido a la propia actividad (ej: la conducción de vehículos de carga, algunas labores de enfermería, fundiciones), o por la zona de actividad (en la Antártida, en minas, etc). Dichas actividades están establecidas en listados confeccionados por el Poder Ejecutivo, cuya facultad se desprende del art 157 de la Ley 24.241



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

En caso que el trabajador haya prestado servicios simultáneos (para dos empleadores en relación de dependencia, o en relación de dependencia y como autónomo a la vez, el tiempo de servicios no se acumula.

2. Prestación compensatoria (PC):

La PC es complementaria de la PBU. Los requisitos para su obtención son los mismos que para la PBU (edad y años de aportes) y acreditar aportes con anterioridad a la vigencia de la ley 24.241. A diferencia de la PBU es proporcional al salario que corresponda al beneficiario, y se calcula sobre las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones⁷³.

3. Prestación adicional por permanencia (PAP):

Con anterioridad, la PAP era para los beneficiarios que hubieran optado por permanecer en el régimen de reparto con posterioridad a la sanción de la ley 24.241. Luego de la sanción de la ley 26.425 se extendió a todos los afiliados del SIPA. Para obtenerlo, se deben verificar los mismos requisitos que para la obtención de la PBU y no percibir retiro por invalidez alguno. Esta prestación es complementaria de las anteriores y al igual que la PC es proporcional al salario que corresponda al beneficiario y su cálculo se realiza del mismo modo.

4. Prestación por edad avanzada (PEA):

Se encuentra establecida en el art. 34 bis de la Ley 24.241 (introducido por el art. 3° Ley N° 24.34). Son destinatarios de esta prestación quienes cumplen como mínimo 70 años de edad y no poseen jubilación, pensión, o retiro alguno, pero no cumplen (y les sería muy dificultoso cumplir) con la cantidad de años de aportes requeridos. Resulta necesario a los fines de obtener el beneficio, acreditar 10 años de servicios con aportes, y que de dichos años, 5 hayan sido realizados durante el período de 8 años inmediatamente anteriores al cese en la actividad. El haber percibido es equivalente al 70% de la PBU que les correspondería.

d.Prestaciones frente a la contingencia de invalidez: Retiro por invalidez

El retiro por invalidez constituye una prestación orientada a lograr la protección de la persona frente a la contingencia de la invalidez. La OIT, en el artículo 8 del Convenio 128 *“Sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes”* ha sostenido que la invalidez objeto de tutela es *“la incapacidad para ejercer una actividad lucrativa cualquiera, en un grado prescripto, cuando sea probable que esta incapacidad sea permanente, o cuando subsista a la terminación de un período prescripto de incapacidad temporal o inicial”*⁷⁴. Por su parte, en el régimen previsional Argentino, conforme surge de su legislación, la invalidez comprende también factores económicos, sociales y culturales del afiliado. En el SIPA esta prestación está destinada a las personas que

⁷³ Vale resaltar que la forma de cálculo, incluyendo sólo las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones podría ser declarada inconstitucional en función a lo sostenido por nuestra Corte Suprema de Justicia en diferentes oportunidades: 1) “Pérez, Anibal Raúl c/ Disco S.A.”, 2) “González, Martín Nicolás c/ Polimat SA y otro”, 3) “Díaz, Paulo Vicente c/ Cervecería y Maltería Quilmes S A” y 4) “Recurso de hecho deducido por la Asociación de Trabajadores del Estado en la causa Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad”

⁷⁴ Art. 8 del citado Convenio OIT: *“La contingencia cubierta deberá comprender la incapacidad para ejercer una actividad lucrativa cualquiera, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta incapacidad será permanente o cuando subsista a la terminación de un período prescripto de incapacidad temporal o inicial.”*



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

padezcan una incapacidad de trabajo (física o intelectual) superior al 66%⁷⁵, y no cuente con la edad requerida a los fines de acceder a la jubilación ordinaria. La doctrina⁷⁶ y la OIT son contestes en señalar que el porcentaje de incapacidad debe ser determinado dentro del contexto económico-social-laboral de la persona en actividad, tomando en cuenta a dichos fines la capacidad técnica, profesional y estudios alcanzados por la persona incapacitada y sus consecuencias para poder sustituir las labores que realizaba por otras compatibles con su capacidad residual. El criterio para determinar el haber previsional varía según la persona incapacitada haya efectuado sus aportes en forma regular (70% del ingreso base) o de manera irregular (50% del ingreso base)⁷⁷.

Asimismo una subespecie de esta prestación es la prestación por invalidez en edad avanzada que está destinada a personas de más de 65 años que intentando acceder a la prestación por edad avanzada, se incapacitan por más de 66%, la prestación también es equivalente al 70% de la PBU.

e. Prestaciones frente a la contingencia muerte: Pensión por fallecimiento

Es una prestación destinada a cubrir la contingencia de muerte. Su fin es el mantenimiento del grupo familiar al que alcanza la norma en una situación económica similar a la existente antes del fallecimiento. En caso de fallecimiento del jubilado, del retirado por invalidez o del afiliado en actividad, quienes compartían los ingresos del causante para su subsistencia pueden ser beneficiarios de esta prestación. Los beneficiarios pueden ser viudo/a, conviviente (varón o mujer) y los hijos/as solteros/as, o la hija viuda⁷⁸, estos últimos hasta los 18 años de edad, o mientras vivan en caso de ser discapacitados. Por resolución, ANSES reconoce como convivientes a las parejas del mismo sexo, con los mismos requisitos que en caso de la convivencia heterosexual. Los beneficiarios, no deben acreditar la necesidad económica de la percepción del beneficio, sólo deben acreditar el vínculo legalmente instituido.

f. Otras prestaciones

1. Prestación anual complementaria:

Es complementaria de las demás prestaciones. Alcanza el 50% de la prestación que complementa y se otorga dos veces al año (junio y diciembre), o en forma proporcional al periodo en que el beneficiario haya percibido la prestación complementada.

2. Prestaciones en especie:

El SIPA otorga a sus beneficiarios dos prestaciones en especie: 1. Los tratamientos de rehabilitación psicofísica y de recapacitación laboral y, 2. Los tratamientos médicos curativos de probada eficiencia. Ambos beneficios son gratuitos y su financiamiento proviene de dos fuentes: 1. Del 30% del haber de retiro transitorio por invalidez de los afiliados que no realicen los tratamientos

⁷⁵ Determinada por dictamen fundado de un órgano administrativo: la Comisión Médica Local con apelación a la Comisión Médica Central y a la Cámara Federal de la Seguridad Social.

⁷⁶ PAYA, ob.cit. pág. 48: "...altera gravemente su credibilidad, además del serio cuestionamiento constitucional que merece la obligación de otorgar las prestaciones y conferirles movilidad, según el art. 14 bis CN, cuya alteración o limitación por la Ley de Presupuesto es decididamente inviable"

⁷⁷ El ingreso base es promedio mensual de las remuneraciones y/o rentas imponibles declaradas hasta 5 años anteriores al mes en se declare la invalidez transitoria del afiliado.

⁷⁸ La enumeración es taxativa.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

de rehabilitación o capacitación laboral. 2. Del Fondo para el tratamiento de rehabilitación psicofísica y capacitación laboral, (administrado por el Poder Ejecutivo Nacional)

3. Pensiones no contributivas (PNC)

Las pensiones no contributivas son aquellas prestaciones otorgadas a las personas que nunca han realizado aportes, o lo han hecho en forma insuficiente para acceder a un beneficio previsional, y que no tienen recursos mínimos de subsistencia. Por ello y ante la necesidad de su protección, se les debe dar una protección dineraria análoga a las prestaciones previsionales⁷⁹.

El programa de pensiones no contributivas es administrado por la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Otorga 6 tipos de beneficios: 1. por vejez; 2 por invalidez; 3. a madres de siete o más hijos; 4. beneficios “graciables”; 5. beneficios para excombatientes de la guerra de Malvinas; 6. beneficios por leyes especiales (ejemplo: a familiares de desaparecidos durante la última dictadura militar). Dichas pensiones son asistenciales cuyo fin principal es la reducción de la pobreza. En Argentina cuenta con 1,1 millones de beneficiarios (2,5% de la población) – Datos extraídos de ANSES. Asimismo es dable destacar que algunas provincias también poseen sus propios programas de pensiones no contributivas.

4. La movilidad de las prestaciones:

La movilidad de los haberes previsionales está ligada al concepto constitucional de integralidad, que a su vez remite a la suficiencia que debe tener la prestación previsional⁸⁰. El fundamento normativo de la movilidad e integralidad reside principalmente en el art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional, pero como la citada norma no establece un procedimiento para fijar la movilidad, la jurisprudencia⁸¹ entendió que ello corresponde al Poder Legislativo, y que debe ser realizado conforme del criterio de la naturaleza sustitutiva de las prestaciones sin restricciones irrazonables. En el ámbito legislativo, la ley 14.499 del año 1958 estableció en su artículo 2, que el haber previsional debía alcanzar el 82% móvil del salario mensual correspondiente al cargo que ocupara el afiliado al momento de la cesación del servicios, o al mayor puesto que hubiera alcanzado en sus años de prestación de servicios con aportes. Luego ello fue modificado, entre otras, por la ley 18.037 hasta su actual regulación en la ley 24.241. El régimen actual prevé la movilidad (o actualización) de las prestaciones en dos momentos al año (marzo y septiembre). Dicho sistema de movilidad, que rige a partir del año 2009, no resulta aplicable para los periodos anteriores a dicha fecha⁸².

B. Las cajas provinciales de previsión y las cajas profesionales

Debido al sistema federal de gobierno imperante en Argentina, hasta las reformas de los años noventa, la totalidad de las provincias se habían reservado la facultad de instituir sus propios

⁷⁹ CHIRINOS, ob. cit., pág. 557.

⁸⁰ CHIRINOS, ibídem, pág. 341.

⁸¹ Corte Suprema de la Nación en autos “Sánchez María del Carmen c/ ANSES s/ Reajustes, del año 2005.

⁸² Aunque la jurisprudencia ha resuelto ajustar las prestaciones anteriores a dicha fecha. Ej: “Badaro Adolfo Valentín C/ Anses – Reajustes varios- (08/08/2006”



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

regímenes previsionales para los empleados de la administración pública⁸³. El ámbito de personal de aplicación de dichas Cajas comprendía los trabajadores: de la administración provincial central y descentralizada, de las empresas públicas, de los bancos oficiales y de la administración municipal. Entre los años 1994 y 1996, como consecuencia de un acuerdo⁸⁴ celebrado entre la Nación y algunas provincias, las Cajas de once provincias⁸⁵ se transfirieron a la nación. Asimismo dentro de las provincias que no transfirieron sus Cajas, diez⁸⁶, acordaron con la Nación la armonización (total o parcial) de sus sistemas con el sistema nacional y, como consecuencia de dicha armonización, reciben transferencias de fondos desde el Estado nacional. Estos regímenes coexisten con el SIPA, motivo por el cual, los servicios con aportes que el trabajador haya llevado a cabo dentro del ámbito provincial pueden ser reconocidos y computados en el régimen nacional y viceversa, conforme el régimen de reciprocidad vigente.

Asimismo en el ámbito provincial existen diferentes cajas previsionales privadas que nuclean diferentes actividades desarrolladas por trabajadores autónomos. Se trata de cajas relativas a actividades profesionales (abogados, arquitectos, ingenieros, médicos, etc.). Con anterioridad estas cajas no estaban comprendidas en el régimen de reciprocidad, pero luego se previó esta posibilidad⁸⁷.

C. Otros sistemas previsionales nacionales

Otros regímenes previsionales nacionales son los que corresponden, entre otros, a las Fuerzas Armadas, a la Policía Federal, al Servicio Penitenciario, a la Gendarmería Nacional, a la Prefectura Naval, a la Administración de Parques Nacionales, los cuales poseen características especiales por combinar fines previsionales con un marco de retiro específico, debido a las particularidades de cada actividad. El número total de beneficiarios de estos regímenes alcanza las 180 mil personas. Asimismo existen Cajas previsionales que dependen de las diferentes municipalidades del país.

D. Reciprocidad internacional: Convenios internacionales

La reciprocidad es también aplicable en el plano internacional y se deriva de convenios internacionales en materia de seguridad social celebrados entre los diferentes Estados. Dichos convenios son de suma utilidad en nuestros días, debido a la transnacionalización del derecho del trabajo, fenómeno éste que se dio como resultado de la internacionalización de la empresa,

⁸³ BERTRANOU, ob. cit. Pág. 64.

⁸⁴ En el marco del “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, celebrado entre la Nación y las provincias.

⁸⁵ Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, San Juan, San Luis, La Rioja, Mendoza, Rio Negro y la Ciudad de Buenos Aires (que al momento de la transferencia no gozaba aún de autonomía y dependía del Gobierno nacional)

⁸⁶ Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa, Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones y Santa Cruz)

⁸⁷ Diferentes resoluciones (363/81, 9/2002, etc.) previeron dicha situación siempre: que la caja respectiva suscriba convenio con la nación, que la persona que comience a prestar servicios o esté en actividad a partir de 1981. El convenio permite sumar años aportes (de cuyos servicios no hayan sido llevados a cabo en forma simultánea)



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

subcontratación Internacional, la movilidad geográfica de trabajadores, etc. Los convenios bilaterales celebrados por Argentina con los diferentes países establecen cláusulas de afiliación, de procedimiento, de haberes mínimos, etc⁸⁸. Asimismo existen convenios multilaterales de seguridad social celebrados por nuestro país⁸⁹.

E. Pueblos indígenas Argentinos y protección previsional y social⁹⁰

Desde el año 2010, Argentina cuenta con un programa denominado “Bienestar para nuestra gente”. Dicho programa depende de la Dirección de Promoción Cultural y Desarrollo - Coordinación Integración y Diversidad Cultural, y a su vez se desarrolla en articulación con otros programas⁹¹ dependientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social⁹² y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

El programa tiene como objetivo, garantizar a los pueblos indígenas del país el pleno goce y ejercicio de los derechos a la seguridad social, principalmente procurando el acceso a las prestaciones previsionales, mediante la real y efectiva inclusión de dichos pueblos al SIPA.

El mentado programa tiene como marco normativo macro el art 75, inc. 17 de la Constitución Nacional Argentina, el cual establece el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, asumiendo con ello definitivamente la pluriculturalidad y pluriétnicidad de la sociedad de nuestro país. Asimismo posee como piedra basal el Convenio N° 169 OIT “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”⁹³ cuyo artículo 24 establece que “*los regímenes de la seguridad social deberán extenderse progresivamente a los interesados y aplicárseles sin discriminación alguna*”. Además, el fundamento normativo del programa reside en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas de 2007 que establece que “*los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social*”: Dicha normativa, además de la legislación nacional específica que rige en la materia⁹⁴, constituye el marco dentro del cual se desarrolla el citado programa de inclusión social de los pueblos indígenas..

⁸⁸ Entre estos convenios de destacan los celebrados con: Brasil (año 1980), Chile (1971 y después en 1996), Colombia (2008), España (1997), México (1990) Perú (1979), Portugal (1966), Italia (1983)

⁸⁹ Ej: el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur.

⁹⁰ La mayoría de la información fue obtenida en el sitio web oficial de Anses: www.anses.gov.ar/

⁹¹ A modo de ejemplo, el Proyecto “Protección Social Básica”

⁹² A través del Mecanismo de implementación de la Salvaguarda Indígena.

⁹³ Aprobado por nuestro país en el año 1992 mediante Ley N° 24.071.

⁹⁴ • Ley N° 23.302 sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes. • Decreto N° 155/89 Reglamentario de la Ley N° 23.302. • Resolución Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) N° 4811/96 que establece los requisitos para la inscripción de las Comunidades Indígenas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI). • Resolución INAI N° 152/2004 y su modificatoria N° 301/2004 que establece la conformación del Consejo de Participación Indígena (CPI). • Resolución n° 328/2010 del INAI, sobre la creación del Registro Nacional de Organizaciones de los Pueblos Indígenas (RENOPI), cuya tarea principal es reconocer la personería jurídica de las Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios, en todo el país.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

El citado programa se lleva a cabo mediante módulos desarrollados por personal dependiente de ANSES en el territorio de las comunidades indígenas y sus objetivos puntuales son

- Posibilitar que los pueblos indígenas se apropien de sus derechos a la Seguridad Social.
- Difundir la información sobre la Seguridad Social en las diferentes lenguas indígenas.
- Proporcionar canales de acceso institucional adecuados que faciliten la realización de trámites y obtención de prestaciones.
- Capacitar a referentes comunitarios en informática y en el uso del sitio web de la ANSES para la gestión de prestaciones, servicios y consultas.
- Visibilizar y revalorizar el aporte de los pueblos indígenas al patrimonio sociocultural de la Nación.
- Articular acciones con organizaciones públicas y privadas.

A la fecha se han llevado a cabo diferentes actividades con los pueblos qom, wichi, diaguita, diaguita-calchaquí, tehuelche, mapuche, huarpe, mbyaguaraní, rankulche, kolla, aváguarani, ocloya, Tilcara, tonokoté y quechua, resultando beneficiarios de dicho plan, 65.000 personas (el 2 por mil de la población nacional y el 10% de la población indígena existente aproximadamente)⁹⁵.

Con dicho programa se ha logrado la extensión a dichas poblaciones de la cobertura previsional para adultos mayores (también mediante el “Plan de inclusión previsional”), llevando a cabo talleres de difusión de derechos previsionales en las diferentes comunidades. Las acciones puntuales desarrolladas por el Estado son: la formación en derechos de la seguridad social (mediante el dictado de talleres, cursos, charlas, etc.), la traducción de derechos a lenguas indígenas, la facilitación de los canales de gestión (se organiza una acción coordinada con las delegaciones de la ANSES con jurisdicción en la zona, para la atención prestacional directa en la comunidad), el intercambio cultural (se recaban datos de la tradición y cultura de la comunidad), y la Inclusión digital (a través de cursos, charlas y talleres).

F. Consideraciones finales sobre los regímenes previsionales

Los diferentes sistemas que integran la seguridad social en la Argentina (dentro de los que se encuentra nuestro régimen previsional) son parte esencial del *estado de bienestar* al que debe aspirar todo país, y a la vez, constituyen un segmento fundamental del concepto de *trabajo decente*, el cual, debe marcar los lineamientos a seguir en materia de seguridad social en general, y previsional en particular. Dichos conceptos (*estado de bienestar* y *trabajo decente*), deben constituir la base de protección social sobre la cual el Estado Argentino cimiente sus políticas laborales y sociales.

⁹⁵ El estimado de personas pertenecientes a comunidades indígenas en Argentina es de 400.000 a 1.200.000, según la fuente (Indec, Cels, Endepa). La Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) efectuada en el 2004-2005 arrojan que un total de 623.000 personas en todo el territorio nacional se auto reconocen como pertenecientes a alguno de los más de 45 pueblos indígenas detectados, siendo los más numerosos los miembros de los pueblos Mapuche (113.000), Kolla (70.000), Toba (69.452), Wichí (40.036), Diaguita/Diaguita Calchaquí (31.753). Vale resaltar que en estos pueblos los niveles de analfabetismo alcanzan el 9,1%, mientras que la media nacional es del 2,6% (fuente Anses)



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

Es que la normativa laboral y social se encuentra íntimamente relacionada con los mencionados conceptos, tal es así, que en el año 1999 la OIT creó el programa de Trabajo Decente, dentro del cual, se estableció como uno de sus 4 objetivos la extensión de la seguridad social para promover tanto la inclusión social, como la productividad⁹⁶.

Igualdad, solidaridad, inclusión, universalidad, integralidad, intermediación previsible, sustentabilidad, equidad, deben ser no sólo algunos de los principios y conceptos que sellen la normativa social y laboral, sino que también deben ser valores inquebrantables a la hora de tomar decisiones en materia previsional por parte del Estado.

El sistema previsional Argentino, atendiendo dichos valores, debe cubrir principalmente las contingencias de vejez, invalidez y muerte, no sólo por encima de los pisos y estándares normados en la legislación internacional en materia previsional y de seguridad social⁹⁷, sino que debe dar a cada persona una digna cobertura en cada una de las contingencias que deban padecer.

Consecuencia de lo expuesto es que el sistema previsional vuelva a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional, en el que los trabajadores del presente financian las jubilaciones de los trabajadores del pasado⁹⁸.

Para finalizar, consideramos que la conclusión a la que arribamos, además de ser la que más se ajusta a derecho, guarda estrecha concordancia con los principios *pro homine* y *de progresividad*⁹⁹, ajustándose a su aplicación dinámica y unidireccional en el ámbito del derecho del trabajo y de la seguridad social¹⁰⁰.

V. Infortunios en la Salud

⁹⁶ Extender la protección social – para promover tanto la inclusión social como la productividad al garantizar que mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descanso adecuados, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos y que permitan el acceso a una asistencia sanitaria apropiada. <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>

⁹⁷ El derecho a la seguridad social y previsional ha sido reconocido como un derecho humano por la comunidad mundial en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1944) y están presente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo en la Declaración de Filadelfia (1944) se reconoce explícitamente la obligación de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender la seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesitan y otras acciones de seguridad social y protección social. Entre los Convenios Internacionales, el más destacado se refiere al Convenio sobre la Seguridad Social (Norma mínima) N° 102 adoptado por Argentina en mayo de 2011 (Ley N° 26.678).

⁹⁸ BASUALDO Eduardo (Coordinador), ARCECO Nicolás, GONZALEZ Mariana y MENDIZABAL Nuria (investigadores) CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Documento de Trabajo N° 2: La Evolución del Sistema Previsional Argentino. Noviembre de 2009, pág. 53. <http://www.aaps.org.ar/>

⁹⁹ Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), Capítulo III: Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art 26: “Desarrollo Progresivo”. En concordancia con el art 2.1 y 2.2. del PIDESC.

¹⁰⁰ GILADINO, Rolando E.: *Dignidad, Justicia Social, Principio de Progresividad y Núcleo Interno. Aportes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Al Derecho del Trabajo y al de la Seguridad Social*. Pág. 20: “lograr progresivamente enuncia la dinámica y el sentido que deben guiar a las obligaciones asumidas por los Estados, esto es, de perfeccionamiento, de progreso, de avance. Pero ¿De qué y hacia dónde? Pues de y hacia el logro de la plena efectividad de los derechos del PIDESC ...”



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

A. Descripción del sistema.

Uno de los fines de la seguridad social es la cobertura de las contingencias sociales, resultando una de las más trascendentes la contingencia de origen patológico, es decir, la alteración de la salud. El infortunio es el hecho que teniendo incidencia sobre la salud práctica del trabajador lo afecta en la posibilidad de la prestación de sus tareas remuneradas o en la posibilidad de obtener ingresos como trabajador autónomo.

El sistema de salud en Argentina está atendido por tres integrantes, que son el Estado Nacional a través del Ministerio de Salud de la Nación, las Obras Sociales y las Empresas de medicina prepaga. En el **Sistema Nacional de Seguro de la Salud** el objetivo es la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de las personas con el mejor nivel de calidad disponible, que exige incorporar al servicio todo aquello que la ciencia moderna ha demostrado objetivamente para la protección de la salud. Desde el punto de vista institucional, el Ministerio de Salud es la máxima autoridad Nacional en materia de salud, compartiendo con otras instancias del gobierno nacional el área de programas sociales. En el ámbito del gobierno nacional, funciona la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), como entidad autárquica en jurisdicción del Ministerio de Salud, su misión es supervisar, fiscalizar y controlar a las obras sociales y a otros agentes del sistema, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las políticas del área para la promoción, prevención, preservación y recuperación de la salud de la población y la efectiva realización del derecho a gozar las prestaciones de salud establecidas en la legislación, regula el funcionamiento del sector en su conjunto. En Argentina el 100% de la población tiene cobertura de salud por el subsector de servicios públicos (más allá que adicionalmente tengan cobertura de la Obra Social o prepagas). Las personas cubiertas por el seguro de salud, son las siguientes:

- todos los beneficiarios comprendidos en la Ley de Obras Sociales;
- los trabajadores autónomos comprendidos en el régimen nacional de jubilaciones y pensiones;
- las personas residentes de manera permanente en el país que estén sin cobertura médico-asistencial como consecuencia de no tener trabajo remunerado o beneficios previsionales.

Las **obras sociales** constituyen otro de los pilares, junto con los hospitales públicos y la medicina privada, en el que se sustenta el sistema de salud argentino. Las Obras Sociales son entes destinados a brindar asistencia a sus afiliados en todo lo relacionado a los servicios de salud.

El subsistema de seguros sociales (o de Seguridad Social) está integrado por 298 Obras Sociales Nacionales (sindicales, empresariales y de dirección), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, conocido por PAMI, sigla del antiguo Programa de Atención Médica Integral (INSSJP- PAMI), 24 Obras Sociales Provinciales y Obras Sociales de las fuerzas de seguridad. El subsistema de seguros sociales cubre a los afiliados obligatorios que se encuentran en relación laboral de dependencia (originalmente por rama de actividad) y jubilados y sus familiares dependientes.

El sistema de Obras Sociales en nuestro país, es el principal encargado de brindar cobertura a los daños de salud sufridos por el trabajador y su grupo familiar primario. En este punto cabe aclarar



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

que el sistema estipulado por la Ley de Obras Sociales se activa cuando el trabajador sufre un accidente o enfermedad inculpable, es decir que, la causa del infortunio en la salud del trabajador resulta ajena a la ocasión en que prestaba cumplimiento a sus tareas laborales.

El sistema actual de obras sociales se consolidó como tal en 1970, bajo el gobierno autoritario del general Onganía, a través de la Ley 18.610. Las Obras Sociales durante las décadas del 50 y del 60 formaban un conjunto heterogéneo, con regímenes extremadamente variados de prestaciones, brindadas solo en parte a través de servicios propios. Históricamente, el rasgo central de este subsector fue el carácter obligatorio de la adhesión y la organización por rama de actividad. Está conformado por instituciones que cubren las contingencias de salud y proveen infraestructura de turismo y asistencia social a los trabajadores en relación de dependencia (sobre todo a partir de Obras Sociales sindicales) y a los jubilados del régimen nacional de previsión social a través del Programa de Asistencia Médico Integral (PAMI). Este subsector se constituye como un seguro social para la protección de los trabajadores asalariados (y sus familiares directos) cuyo aporte es obligatorio y se realiza a través de las contribuciones tanto del empleador como del empleado.

El subsistema de obras sociales está regulado por la ley 23.660 sancionada en 1988. El art. 8 de dicha ley establece que son beneficiarios de las obras sociales:

- a) Los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia, sea en el ámbito privado o en el sector público del Poder Ejecutivo o en sus organismos autárquicos y descentralizados; en empresas y sociedades del Estado, en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
- b) Los jubilados y pensionados nacionales y los de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires;
- c) Los beneficiarios de prestaciones no contributivas nacionales.

Por su parte, el art. 9 extiende la calidad de beneficiarios a los grupos familiares primarios de las categorías indicadas en el artículo 8. Define al grupo familiar primario como el integrado por el cónyuge del afiliado titular, los hijos solteros hasta los veintiún años, no emancipados por habilitación de edad o ejercicio de actividad profesional, comercial o laboral, los hijos solteros mayores de veintiún años y hasta los veinticinco años inclusive, que estén a exclusivo cargo del afiliado titular que cursen estudios regulares oficialmente reconocidos por la autoridad pertinente, los hijos incapacitados y a cargo del afiliado titular, mayores de veintiún años; los hijos del cónyuge; los menores cuya guarda y tutela haya sido acordada por autoridad judicial o administrativa; las personas que convivan con el afiliado titular y reciban del mismo ostensible trato familiar, según la acreditación que determine la reglamentación.

El titular podrá incorporar como beneficiarios a ascendientes o a otros descendientes por consanguinidad no comprendidos en el grupo familiar primario, que se encuentran a su cargo, debiendo abonar un aporte adicional del 1.5%, siempre que se respeten los recaudos impuestos en su oportunidad por el Instituto Nacional de Obras Sociales.

En el art. 10 de la ley se establece como regla que el carácter de beneficiario subsistirá mientras se mantenga el contrato de trabajo o la relación de empleo público y el trabajador o empleado reciba remuneración del empleador.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

Sin embargo, agrega algunas situaciones de excepción, que al verificarse, posibilitan el mantenimiento de la calidad de beneficiario por parte del trabajador en relación de dependencia así como el de su grupo familiar primario.

- **Extinción del contrato de trabajo.** Los trabajadores que se hubieran desempeñado en forma continuada durante más de tres meses mantendrán su calidad de beneficiarios durante un período de tres meses, contados de su distracto, sin obligación de efectuar aportes.
- **Interrupción del trabajo por causa de accidente o enfermedad inculpable.** El trabajador mantendrá su calidad de beneficiario durante el plazo de conservación del empleo sin percepción de remuneración, sin obligación de efectuar aportes.
- **Suspensión del trabajador sin goce de remuneración.** El trabajador mantendrá su carácter de beneficiario durante un período de tres meses. Si la suspensión se prolongara más allá de dicho plazo, podrá optar por continuar manteniendo el carácter de beneficiario, cumpliendo con las obligaciones del aporte a su cargo y de la contribución a cargo del empleador;
- **Licencia sin goce de remuneración por razones particulares.** El trabajador podrá optar por mantener durante el lapso de la licencia la calidad de beneficiario cumpliendo con las obligaciones de aportes a su cargo y contribución a cargo del empleador;
- **Trabajadores de temporada.** Podrán optar por mantener el carácter de beneficiarios durante el período de inactividad y mientras subsista el contrato de trabajo cumpliendo durante ese período con las obligaciones del aporte a su cargo y de la contribución a cargo del empleador que establece la presente ley. Este derecho cesará a partir del momento en que, en razón de otro contrato de trabajo, pasen a ser beneficiarios titulares en los términos previstos en el artículo 8 inciso a) de la presente ley;
- **Trabajador que debe prestar servicio militar obligatorio por llamado ordinario, movilización o convocatorias especiales.** Mantendrá su calidad de beneficiario durante el período que aquél no perciba remuneración, sin obligación de efectuar aportes;
- **Mujer en situación de excedencia.** La trabajadora podrá optar por mantener su calidad de beneficiaria durante el período de la misma, cumpliendo con las obligaciones del aporte a su cargo y de la contribución a cargo del empleador que establece la ley.
- **Muerte del trabajador.** Los integrantes de su grupo familiar primario mantendrán el carácter de beneficiarios, por el plazo y en las condiciones del supuesto de extinción del contrato de trabajo. Vencido dicho plazo podrán optar por continuar en ese carácter, cumpliendo con los aportes y contribuciones que hubieren correspondido al beneficiario titular. Este derecho cesará a partir del momento en que por cualquier circunstancia adquieran la calidad de beneficiarios titulares prevista en esta ley.

B. Superintendencia de servicios de salud

La Superintendencia de Servicios de Salud es el ente de regulación y control de los actores del Sistema Nacional del Seguro de Salud. Su misión es supervisar, fiscalizar y controlar a las Obras Sociales y a otros Agentes del Sistema, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las políticas



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

del área para la promoción, preservación y recuperación de la salud de la población y la efectiva realización del derecho a gozar las prestaciones de salud establecidas en la legislación.

Entres sus objetivos, figura el de dictar las normas para regular y reglamentar los servicios de salud. Asegurar y controlar la Opción de Cambio de Obra Social de los beneficiarios de Sistema, controlar el funcionamiento de las Obras Sociales y de otros Agentes del Seguro de Salud, de los prestadores intervinientes y de toda otra entidad prestadora o financiadora de prestaciones médico asistenciales que se incluyan. Controlar el funcionamiento correcto del mecanismo de débito automático desde la recaudación de las Obras Sociales hacia los Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada, aprobar el ingreso de las entidades al Sistema, garantizar el respeto y la promoción de los derechos de los beneficiarios del Sistema y aprobar el Programa de Prestaciones Médico Asistenciales de los Agentes y controlar el Presupuesto de gastos y recursos para su ejecución.

C. Financiamiento del sistema

El art. 16 de la ley 23.660 establece que el sistema de salud de obras sociales se constituye de la siguiente manera:

a) Una contribución a cargo del empleador equivalente al cinco por ciento (5 %) de la remuneración de los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia;

b) Un aporte a cargo de los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia equivalente al tres por ciento (3%) de su remuneración. Asimismo, por cada beneficiario a cargo del afiliado titular, a que se refiere el artículo 9 último apartado, aportará el uno y medio por ciento (1.5%) de su remuneración;

c) En el caso de las sociedades o empresas del Estado, la contribución para el sostenimiento de la obra social no podrá ser inferior, en moneda constante, al promedio de los doce (12) meses anteriores a la fecha de promulgación de la presente ley. Asimismo, mantendrán su vigencia los aportes de los jubilados y pensionados y los recursos de distinta naturaleza destinados al sostenimiento de las obras sociales determinados por leyes, decretos, convenciones colectivas u otras disposiciones particulares.

Se entiende por remuneración la definida por el régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia.

D. Contingencias cubiertas.

Las obras sociales deben cubrir todas las contingencias que se produzcan en la salud del trabajador y a su grupo familiar que tenga el carácter de beneficiario. Quedan excluidas las afecciones originadas producidas por un accidente de trabajo, por un accidente in itinere o una enfermedad profesional, que serán cubiertas por las prestaciones a cargo de las Aseguradoras de Riesgo del Trabajo, o por el mismo empleador si hubiera optado por el régimen de autoseguro de dichas contingencias, tal como se explicará más abajo.

Mediante la Resolución general 274/96 se aprobó el Programa Médico Obligatorio (P.M.O.) para los Agentes del Seguro de Salud. Dicha resolución establece que se entiende por PMO el régimen



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

de Asistencia Obligatorio para todas las Obras Sociales del Sistema, es decir, que todos los Agentes del Seguro involucrados (y todas las Obras Sociales que adhieran al mismo), deben asegurar a sus beneficiarios que mediante sus propios servicios o a través de efectores contratados, se garantizan las prestaciones de prevención, diagnóstico y tratamiento médico y odontológico. No podrán establecerse períodos de carencia, ni coseguros o copagos, fuera de lo expresamente indicado en este PMO.

Se garantiza la atención primaria que debe contemplar los Programas Generales de promoción y prevención, en coincidencia con los implementados por la autoridad de aplicación jurisdiccional. Abarca al plan materno – infantil, programa de enfermedades oncológicas, odontología preventiva y el programa de asistencia básica de médicos generalistas. Respecto a la atención secundaria, están cubiertas todas las modalidades de recuperación de la salud, en el paciente ambulatorio o internado. Las especialidades cubiertas son: alergia, anatomía patológica, cardiología, cirugía, dermatología, endocrinología y nutrición, gastroenterología, ginecología y obstetricia, hematología, hemoterapia, inmunología, fisiatría y rehabilitación, nefrología, neumonología, neurología y neurocirugía, oftalmología, oncología y oncohematología, ortopedia y traumatología, otorrinolaringología, pediatría, proctología, psiquiatría, terapia radiante y urología. También se incluye la atención psiquiátrica, los medicamentos indicados a los fines necesarios y las prótesis y órtesis requeridas. Abarca a la rehabilitación, kinesioterapia, hasta 25 sesiones por afiliado y por año., ACV, postoperatoria de traumatología. Las Obras Sociales darán cobertura total al paciente hemodializado, siendo requisito indispensable para la continuidad de la cobertura, la inscripción de los pacientes en el INCUCAI, dentro de los primeros 30 días de iniciado el tratamiento dialítico. Quedan incluidos también los trasplantes y prácticas de alto costo y baja incidencia, así como los traslados en ambulancia.

E. Subsistema privado.

El **subsistema privado** está integrado por efectores de seguros privados (empresas de medicina prepaga, planes médicos de hospitales de comunidades o privados, mutuales, cooperativas) y por prestadores privados independientes. El acceso es dependiente de la capacidad individual de pago. Cubre esencialmente a asociados voluntarios sin relación laboral de dependencia y se financia con el pago de cuotas/premios a las empresas de medicina prepaga, o, en el caso de uso de prestadores privados independientes, mediante pagos por acto médico. Se observa también casos de doble cobertura (Obras Sociales + planes privados de salud).

VI. Infortunios ocasionados por el trabajo

A. El sistema de seguro.

La cobertura de los riesgos que pueden afectar a un trabajador en su salud física y psíquica, con motivo o en ocasión de su trabajo, tuvo su primer regulación legal en nuestro país en el año 1915 con la ley 9688, que fue objeto de numerosas reformas hasta el año 1995, en el cual se sancionó la



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

ley 24557 que modificó totalmente el esquema vigente, entre los que cabe mencionar la incorporación de las aseguradoras de riesgos del trabajo como nueva entidad aseguradora del otorgamiento de las prestaciones previstas en el sistema y el acento en la prevención del infortunio, entre otros.

La anterior legislación —la ley 9688 (en su redacción original y con sus distintas modificaciones, como la de la ley 23643) y la ley 24028 tenía como objetivo la reparación del infortunio y las enfermedades, es decir que se aplicaba cuando el evento dañoso sucedía. En cambio, la ley 24557 pretende ser integral y es obligatoria para los empleadores y las ART: su principal objetivo es disminuir la siniestralidad mediante la prevención del hecho, y también reducir los costos que implicaban las leyes anteriores.

Fundamentalmente, el nuevo sistema proclama reducir la siniestralidad mediante la prevención de riesgos, reparar los daños derivados de accidentes y enfermedades y promover la recalificación y recolocación de trabajadores siniestrados.

Se establece un sistema de responsabilidad individual de los empleadores, a los cuales se impone un seguro obligatorio que deben contratar en entidades aseguradoras de derecho privado, especializadas en riesgos del trabajo: las llamadas "aseguradoras de riesgos del trabajo" (ART). No obstante, cabe la posibilidad de que los empleadores establezcan un régimen de autoseguro. Pueden autoasegurarse:

- los empleadores que acrediten solvencia económico-financiera para afrontar las prestaciones que establece la ley;
- los empleadores que puedan garantizar los servicios necesarios para brindar las prestaciones en especie (médicas, prótesis, ortopedia, rehabilitación, recalificación profesional y servicio funerario);
- el Estado nacional, las provincias y las municipalidades.

El empleador no afiliado ni autoasegurado debe responder directamente en caso de siniestro laboral.

B. Ámbito de aplicación

Se encuentran expresamente comprendidos dentro del seguro en análisis: a) los trabajadores en relación de dependencia; b) los funcionarios públicos del ámbito municipal, provincial y nacional, y c) aquéllos obligados a cumplir con servicio de carga pública (p. ej., autoridades de comicio).

C. Contingencias cubiertas y excluidas

Sólo están incluidos en el contrato de seguro los accidentes del trabajo y determinadas enfermedades profesionales.

a) Accidente: Se lo define como "hecho súbito y violento ocurrido por el hecho y ocasión del trabajo". Queda también cubierta la contingencia que ocurre "en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo...", conocido como "accidente in itinere".



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

b) Enfermedad profesional: Únicamente son resarcibles las incluidas en la nómina que publica anualmente el Poder Ejecutivo. Se toman en cuenta, para atribuir dicho carácter, los siguientes elementos: 1) agente en el ambiente de trabajo que por sus propiedades pueda producir un daño a la salud; 2) exposición: debe existir demostración que el contacto entre el trabajador afectado y el agente o condiciones de trabajo nocivas sean capaces de provocar un daño a la salud; 3) enfermedad claramente definida en todos sus elementos clínicos, anátomo-patológicos y terapéuticos; 4) relación de causalidad que permitan establecer una asociación de causa-efecto entre la patología definida y la presencia en el trabajo de los agentes o condiciones señaladas

Quedan excluidas las patologías y secuelas causadas por dolo del trabajador o por fuerza mayor extraña al trabajo y por incapacidades preexistentes detectadas en el examen preocupacional efectuado según las pautas establecidas por la autoridad de aplicación.

D. Superintendencia de Riesgos del Trabajo

La Superintendencia de Riesgos del Trabajo es un organismo creado por la Ley N° 24.557 que depende de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Su objetivo primordial es garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la salud y seguridad de la población cuando trabaja. Centraliza su tarea en lograr trabajos decentes preservando la salud y seguridad de los trabajadores, promoviendo la cultura de la prevención y colaborando con los compromisos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y de los Estados Provinciales en la erradicación del Trabajo Infantil, en la regularización del empleo y en el combate al Trabajo no Registrado.

Sus funciones principales son:

- Controlar el funcionamiento de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART).
- Garantizar que las ART otorguen las prestaciones médico-asistenciales y dinerarias en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.
- Promover la prevención para conseguir ambientes laborales sanos y seguros.
- Imponer las sanciones previstas en la Ley N° 24.557.
- Mantener el Registro Nacional de Incapacidades Laborales en el cual se registran los datos del damnificado y su empresa, fecha del accidente o enfermedad, prestaciones abonadas, incapacidades reclamadas.
- Elaborar estadísticas sobre accidentabilidad laboral y cobertura del sistema de riesgos del trabajo.
- Supervisar y fiscalizar a las empresas autoaseguradas y su cumplimiento de las normas de Salud y Seguridad en el Trabajo.
- Controlar el cumplimiento de las normas legales vigentes sobre Salud y Seguridad en el Trabajo en los territorios de jurisdicción federal.

E. Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART)



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

Las instituciones que brindan la cobertura frente a los riesgos del trabajo son las Administradoras de Riesgos del Trabajo (ART), que se financian con una prima que depende del tipo de actividad que desarrolle la empresa y está a cargo del empleador. La cuota establecida por cada ART incluye una cápita fija por cada trabajador para cubrir las prestaciones médicas (que son independientes de su remuneración) y un porcentaje calculado sobre su salario, para cubrir las prestaciones monetarias. Las ART son, en su gran mayoría, instituciones privadas.

Para la contratación del seguro, el empleador elige libremente una de las ART autorizadas y formaliza un contrato de afiliación al sistema, aunque también posee la posibilidad de auto asegurarse.

Para ello deberá acreditar solvencia económica-financiera para afrontar las prestaciones que exige la LRT y garantizar los servicios necesarios ante accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

F. Prestaciones

Las prestaciones están contempladas en los caps. IV y V de la ley 24557. La ley cubre dos tipos de prestaciones: en especie y dinerarias.

Las prestaciones en especie son servicios y beneficios para asistir al trabajador. La ley establece los siguientes:

- asistencia médica y farmacéutica;
- prótesis y ortopedia;
- rehabilitación;
- recalcificación profesional y servicio funerario.

Por lo tanto, las ART deben disponer, con carácter de servicio propio o contratado con terceros, de infraestructura para proveer estas prestaciones. Deben otorgarlas hasta su curación completa o mientras subsistan los síntomas incapacitantes.

a. Sistema de prestaciones por desempleo

A. Sistema general.

La Ley Nacional de Empleo, n° 24.013¹⁰¹, organizó un sistema de protección de los trabajadores desempleados, el cual se instrumentó mediante la creación del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo. Históricamente, la cobertura a la contingencia social de desempleo aparece en Argentina en la década del 80¹⁰², estaba destinada a trabajadores despedidos por causas de fuerza mayor o por falta o disminución de trabajo, era de carácter temporario y su pago estaba a cargo de las obras sociales en las cuales los trabajadores se hallaren inscriptos. Luego, cada año se

¹⁰¹ B.O.: 17/12/1991

¹⁰² Mediante la sanción del Decreto 1502/81



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

sancionaron nuevas normas (Ley 22.752¹⁰³, Decreto 3984/84, Decreto 2485/85) que tomaban medidas respondiendo a la realidad socio-económica de aquel entonces, pero sin embargo significaron un avance en la materia.

Posteriormente, como se anticipó, la Ley Nacional de Empleo, vigente en la actualidad, estableció un sistema, aplicable a nivel nacional, de alcance a los trabajadores cuyo contrato de trabajo se regula por la Ley de Contrato de Trabajo, excluyendo, expresamente a los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario, a los trabajadores del servicio doméstico y a quienes hayan dejado de prestar servicios en la Administración Pública nacional, provincial o municipal afectados por medidas de racionalización administrativa. También están exceptuados los trabajadores de la construcción ya que gozan de una cobertura específica.

Para acceder a las prestaciones por desempleo los trabajadores deben acreditar encontrarse en situación legal de desempleo y estar disponibles para ocupar un puesto de trabajo adecuado (de conformidad a lo establecido por la norma); estar inscriptos en el Sistema Único de Registro Laboral o en el Instituto Nacional de Previsión Social hasta tanto aquél comience a funcionar; haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de 6 meses durante los 3 años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo, y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.

En cuanto a las prestaciones, el sistema prevé dos tipos; una pecuniaria y prestaciones complementarias, a saber: prestaciones médico-asistenciales, pago de asignaciones familiares que correspondieren a cargo de las cajas de asignaciones y subsidios familiares y cómputo del período de las prestaciones a efectos previsionales.

El tiempo de goce está supeditado al período de cotización previa y su cobro se extenderá desde los dos meses para una cotización de seis a once meses, y a doce meses para aquellos que hubieren contribuido por treinta y seis o más meses. Sin embargo, por Decreto 267/06 se estableció para trabajadores de cuarenta y cinco años o más, la posibilidad de gozar del seguro por desempleo por seis meses adicionales, por un valor equivalente al 70% de la prestación original. No obstante se estableció como condición de acceso a la prórroga la obligación de participar en programas destinados al fomento del empleo y capacitación que organiza el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En relación al quantum de la prestación dineraria, la ley dispuso como mecanismo de cálculo un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los seis meses anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo. Tal porcentaje aplicable durante los cuatro primeros meses de la prestación y es fijado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Luego, del quinto al octavo mes, la prestación es equivalente al 85% de los primeros cuatro meses, y del

¹⁰³ La Ley 22.752 -reglamentada por el Decreto 553/83- estableció un triple beneficio; la percepción de una prestación en dinero, las prestaciones médico-asistenciales de que gozaba en actividad y el reconocimiento de la antigüedad, por el lapso de percepción del beneficio, a fines jubilatorios. Y si bien en principio el desocupado era aquel que se desempeñaba en relación de dependencia también se reconocía el beneficio al trabajador autónomo cuyos ingresos se situaran por debajo del promedio equivalente a un salario mínimo vital. PICONE, Javier B. "El seguro de desempleo" (pp 189-200) en *Revista Derecho del Trabajo*. Año I, N° 2. Buenos Aires, Ed. Infojus.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

noveno al duodécimo mes la prestación es equivalente al 70% de los primeros cuatro meses. Sin embargo, la prestación en ningún caso puede ser inferior o superior a un tope mínimo y máximo que determina el mencionado Consejo.

No obstante, sin perjuicio de la fórmula dispuesta para determinar la prestación, el valor de la misma fue estimado entre los \$150 a \$300 conforme lo establecido por Resolución N° 2/94 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, montos que permanecieron fijos hasta el año 2006, momento en que por imperio del Decreto N° 267/06, se incrementaron los montos mínimo y máximo a las sumas de \$250 a \$400 respectivamente¹⁰⁴.

B. Regímenes especiales.

La Ley 24.013 determinó la obligación para el Poder Ejecutivo Nacional de redactar un proyecto específico para la **industria de la construcción**. El cual tuvo sanción legislativa con la Ley 25.371 que estableció un Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo para los Trabajadores Comprendidos en el Régimen Nacional de la Industria de la Construcción¹⁰⁵. Sistema de aplicación en todo el territorio nacional, y que en sustancia mantiene el mismo esquema de la Ley 24.013, aunque con plazos más acotados y beneficios más reducidos¹⁰⁶.

Respecto del **Régimen para el Trabajo Agrario**, la Ley 25.191¹⁰⁷, estableció entre otras cuestiones –obligatoriedad del uso de la Libreta del Trabajador Rural, creación del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores- el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo. El cual mediante Resolución del MTESS N° 543/2004 reglamentó en forma transitoria por el término de un año, el que fue prorrogado por Resolución del MTESS N° 664/2005, hasta el dictado de una norma que lo modifique o restituya, la prestación por desempleo para los trabajadores rurales.

Se trata de un sistema similar al fijado en la Ley 24.013, y sus normas reglamentarias, respecto de la cuantía de las prestaciones, al promedio fijado, a los montos mínimos y máximos y a las obligaciones del empleador¹⁰⁸. Y el otorgamiento de las prestaciones está a cargo del RENATRE.

Desde la sanción de la Ley 24.013, también se han implementado un sinnúmero de programas de protección ante el desempleo con diversos éxitos en función de los objetivos planteados. Efectuando un panorama histórico, entre los programas más destacados Bertranou y Paz, refieren a los siguientes: Programa Intensivo de Trabajo (1993); Programa de Asistencia Solidaria y PRONAPAS (1994); Programa de Entrenamiento Ocupacional, Programa Asistir y Capacitación Ocupacional (1995); Programa Acciones de Empleo, Servicios Comunitarios, Capacitación para el Empleo, Trabajar I (1996); Trabajar II, Proyectos Especiales de Capacitación, Programas Especiales de

¹⁰⁴ PICONE, Javier B. “El seguro de desempleo”, en *Revista Derecho del Trabajo*. Año I, N° 2. Buenos Aires, Ed. Infojus. Pág. 191.

¹⁰⁵ Diciembre 28 de 2000)

¹⁰⁶ TOSELLI, Carlos; SOLÁ TORINO, Victorino. *Régimen de la ley 24.013 y normas agravantes del distracto*. Córdoba: Alveroni, 2009. Pág. 563.

¹⁰⁷ B.O.: 24/11/1999.

¹⁰⁸ TOSELLI, Carlos; SOLÁ TORINO, Victorino, *Régimen...op. cit.* Pág. 571.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

Empleo y Proyecto Joven (1997); Programas de Servicios Comunitarios, Trabajar III (1998); Programa de Emergencia Laboral, Programa de Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos (FORMUJER) (2000); Programa Jefes de Hogar (2002); Programa de Empleo Comunitario (2003); Programa de Inserción Laboral (2006); Seguro de Capacitación y Empleo y Prestaciones Anticipadas por Desempleo (2005); Programa Jóvenes con más y Mejor Trabajo (2008)¹⁰⁹, entre otros.

Es de destacar que la intensidad de estos programas respondió a la situación económica de Argentina en su momento; en el año 2002 mediante la Ley 25.561¹¹⁰ se declaró la emergencia pública y de reforma del Régimen Cambiario, lo que importó crisis en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria del país. En ese contexto se creó el Programa Jefes y Jefas de Hogar, como paliativo con la finalidad de propender a la protección integral de la familia, asegurar la concurrencia escolar de los hijos y propiciar la incorporación de jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral.

Se trató de un plan que daba cobertura a familias con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y con residencia permanente en el país. El beneficio, consistía en una suma de dinero que oscilaba entre los \$100 y los \$ 200 mensuales. Asimismo, preveía la posibilidad de renovación, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos en cada caso.

Otra medida a destacar fue la implementada por la Ley 25.994¹¹¹, que si bien se ubica en el ámbito previsional, puede ser entendida como método para mitigar el desempleo mediante el uso del Sistema Previsional al crear la prestación previsional anticipada, cuyo objetivo se circunscribe en el compromiso de mitigar la situación de desempleo de aquellos trabajadores que por su edad se encuentran comprometidos para reinsertarse en el mercado laboral. Así, quienes cumplían los requisitos se veían favorecidos con el 50% del valor que corresponda al beneficio de jubilación que tengan derecho al cumplir la edad requerida de acuerdo a la ley 24.241¹¹².

En síntesis, el sistema descrito, en lo que a la protección contra el desempleo cabe, se manifiesta cuando aquel ya se ha producido, y se enmarca en las instituciones que incluyen seguros de desempleo, compensaciones de bienestar y sistema de reentrenamientos y capacitación. Su objeto es

¹⁰⁹ BERTRANOU, F. y PAZ, J. *Políticas y Programas de Protección al Desempleo en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo, 2007.

¹¹⁰ B.O.: 06/01/2002. Declaró con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 31 de diciembre de 2004. Sin embargo tal plazo fue prorrogado sucesivamente. Actualmente la Ley N° 26.896 (B.O. 22/10/2013) se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2015 la vigencia de la presente Ley.

¹¹¹ B.O.: 29/12/2004.

¹¹² PICONE, Javier B. "El seguro de desempleo" (pp 189-200) en *Revista Derecho del Trabajo*. Año I, N° 2. Buenos Aires, Ed. Infojus. Pág. 93.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

amortiguar el impacto del desempleo producido y permitir su reinserción laboral mediante capacitación.

Las formas típicas de esas políticas consisten en un subsidio de ingresos a los desempleados y la instrumentación de servicios de empleo, esto es, tratar de conectar y combinar la demanda de trabajadores con la oferta de ellos. Sin embargo, a ello hay que añadir una cantidad de planes de protección al desempleo cuyos beneficios no dependen de la extinción de la relación laboral, sino simplemente de acreditar la situación de desempleo o precariedad.

Entre otras discusiones de interés que trae aparejado este tema, es de destacar lo expresado por Rodríguez Mancini, en lo relativo al desempleo en el sector de trabajadores autónomos¹¹³. Porque si bien escapa a la temática propia de quien se preocupa por la ocupación del sector más numeroso de la población económicamente activa, como es el de los trabajadores subordinados, no parece que pueda ignorarse que son varias las conexiones entre el campo de la oferta de trabajo para uno y otro sector.

Por otra parte, la existencia de desocupados entre aquellos que han encarado su disposición laboral dentro del marco del desempeño independiente implica una presión obvia sobre la demanda de trabajo dependiente y también recíprocamente. Por eso resulta ineludible considerar aquel sector como integrante del problema del desempleo, intentando soluciones que trasciendan los aspectos formales del encuadramiento de la relación laboral que se pretende mantener, pensando más bien que se trata de un fenómeno global que afecta, en definitiva, a toda la población económicamente activa.

VIII. Régimen de asignaciones familiares

A. Descripción del subsistema.

Las asignaciones familiares son prestaciones no remunerativas que contempla el sistema de seguridad social para compensar al trabajador de los gastos que le pudieran ocasionar sus cargas de familia¹¹⁴. El pago de las asignaciones familiares tiene su origen en las circunstancias familiares de cada trabajador, por lo que no son una contraprestación laboral. Poseen carácter no remunerativo, por lo que no integran el salario y en consecuencia no están sujetas a aportes, descuentos previsionales, no tienen incidencia en el S.A.C, en indemnizaciones, licencias y son inembargables.

En Argentina se regulo por primera vez en 1956, fecha en la cual se creó una asignación familiar por hijo a cargo. En 1968 se dictó la ley 18017, en ese mismo año se incorporaron al sistema los trabajadores estatales, en 1974 los jubilados y pensionaos y en 1976 los titulares de pensiones asistenciales por invalidez. Actualmente rige la Ley 24.714¹¹⁵, y el régimen se completa con distintos Decretos Reglamentarios

Conforme esta ley son beneficiarios y se encuentran incluidos en el régimen de asignaciones familiares:

¹¹³ RODRÍGUEZ MANCINI, J. "Derecho del empleo" en Revista La Ley 07/05/2012, 1

¹¹⁴ GRISOLIA, Julio Armando. Cfr. Pág. 123.

¹¹⁵ B.O: 18/10/1996. Derogó la Ley 18017.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

1. Los trabajadores en relación de dependencia, los beneficiarios de la Ley de Riesgo de Trabajo y los beneficiarios del Fondo Nacional de Empleo: conforme el artículo 1 inc. a) de la ley 24714)

2. Los beneficiarios del Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones: conforme el artículo 1 inc. b) de la ley 24714.

3. Las mujeres embarazadas y los niños, niñas y adolescentes residentes en el país, que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal: conforme el artículo 1 inc. c) de la ley 24714. Conforme el artículo 3 de la ley 24714, quedarán excluidos de este beneficio los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, que perciban una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil.

4. Las empleadas/os del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares: conforme el artículo 2 de la ley 24714, según el cual las mismas están incluidas en el inciso c) del artículo 1°, siendo beneficiarias de la Asignación por Embarazo para Protección Social y de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y quedando excluidas de los incisos a) y b) del citado artículo con excepción del derecho a la percepción de la Asignación por Maternidad

| En primer lugar hay que remarcar que para ser beneficiario de las asignaciones familiares la ley establece un límite en cuanto a los ingresos del grupo familiar para la procedencia de las mismas. En tal sentido se establece que pueden ser beneficiarios de las asignaciones quienes tengan una remuneración igual o superior a \$200 y menor de \$30000 por grupo familiar, y se establece que si uno de los integrantes del grupo familiar percibe un ingreso superior a \$15000, se produce la exclusión para el cobro de las asignaciones, independientemente que se alcance o no el tope de \$30000.

La ley conforme el artículo 4, toma el concepto remuneración establecida en el Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones, art. 6 y 9 de la ley 24241 con excepción de las horas extras y el sueldo anual complementario (SAC). Es importante mencionar que para zonas desfavorables que se encuentran establecidas expresamente por la ley, se establecen montos de los topes y cuantías de las asignaciones diferentes.

El financiamiento del sistema se efectúa por una contribución obligatoria a cargo del empleador (o de la ART) del 9% sobre el total de las remuneraciones de cada trabajador. Del 9%, se destina el 7,5% a asignaciones familiares y el 1,5% al Fondo Nacional de Empleo. Otro medio de financiación son las multas, intereses, recargos, rentas de inversiones, donaciones, legados etc. En cuanto a la Asignaciones universales tienen un mecanismo específico de financiación conforme el artículo 5 inc. c) que se compone de los siguientes recursos: a) los establecidos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias; b) los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07 y modificatorio.

B. Régimen de prestaciones.

La ley establece asignaciones que pueden clasificarse conforme el siguiente esquema:

- Asignaciones de pago mensual: Se pagan todos los meses. Son: Asignación por hijo, por hijo discapacitado, prenatal, maternidad, nacimiento de hijo con síndrome de down (asignación especial



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

a la madre), Los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

- **Asignación de pago anual:** Se pagan una vez por año. Es la asignación por ayuda escolar para la educación inicial, general básica y polimodal.
- **Asignaciones de pago único:** Se pagan una sola vez durante la relación laboral, siempre que se produzca la causa que origina su pago. Son asignaciones por nacimiento, adopción y matrimonio

1. Asignaciones de pago mensual

- **Asignación por hijo:** consiste en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años de edad que se encuentre a cargo del trabajador. (Art. 7 Ley 24.714)

- **Asignación por hijo con discapacidad:** consiste en el pago de una suma mensual que se abonará al trabajador por cada hijo discapacitado que se encuentre a su cargo, sin límite de edad, a partir del mes en que se acredite tal condición ante el empleador. No tiene tope remunerativo y es cuatro veces la asignación por hijo (artículo 8 ley 24.714). Se abona aunque el hijo discapacitado trabaje en relación de dependencia, sea soltero, viudo, divorciado o separado legalmente. Esta asignación se abona previa autorización por parte del A.N.S.E.S, ente que realiza la verificación pertinente.

- **Asignación prenatal:** consiste en el pago a la mujer trabajadora embarazada independientemente de su estado civil, que se abona desde el momento de la concepción hasta el nacimiento del hijo. Consiste en una suma equivalente a la asignación por hijo. El embarazo debe ser acreditado entre el tercer y cuarto mes, mediante certificado médico y se requiere una antigüedad mínima en el empleo de tres meses. Se paga mientras dura el embarazo y conforme los requisitos establecidos en la ley.

- **Asignación por maternidad:** consiste en el pago de una suma igual a la remuneración que la trabajadora hubiera debido percibir en su empleo, que se abonará durante el período de licencia legal correspondiente. Para el goce de esta asignación se requerirá una antigüedad mínima y continuada en el empleo de tres meses. Esta asignación no tiene tope remuneratorio, la mujer trabajadora la percibe cualquiera sea su remuneración.

- **Asignación especial a la madre por nacimiento de hijo con síndrome de down (Ley 24716):** En estos supuestos hay una licencia y una asignación especial para la madre trabajadora en relación de dependencia que da a luz un hijo con síndrome de down. La licencia incluye seis meses más una vez terminados los meses de licencia por maternidad. Durante ese plazo la trabajadora percibe una asignación que es igual a la remuneración que hubiera percibido si prestaba servicios normalmente.

- **Los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones:** Tienen conforme lo establece el artículo 15 de la ley 24714: asignación por cónyuge asignación por hijo, asignación por hijo con discapacidad, asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.

- **Asignación Universal por Hijo para Protección Social:** (Inc. i art. 6 ley 24714, inciso incorporado por art. 4º del Decreto N° 1602/2009 B.O. 30/10/2009. Vigencia: a partir del 1º de noviembre de 2009). Conforme lo establece el artículo 14 bis esta asignación consiste en “una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abona a uno solo de los padres, tutor,



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24.714, modificatorias y complementarias.”

Esta prestación se abona por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a cinco menores. Esta asignación está dirigida a los niños/as y adolescentes que residan en el país, cuyos grupos familiares se encuentren desocupados o en la economía informal y por lo tanto no tengan otra asignación familiar prevista por la ley 24714. Se establece también como requisito que cuando los trabajadores se encuentren en la economía informal, no perciba una remuneración superior al salario mínimo vital y móvil, ya que en el caso de superarlo se los excluye de esta asignación.

Ahora bien es importante remarcar en este punto que es requisito y condición de otorgamiento de esta asignación que se acredite:

- En caso de niños/as hasta los cuatro (4) años de edad inclusive el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio.
- Desde los cinco (5) años de edad y hasta los dieciocho (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.

Mediante este sistema el estado ha establecido un régimen de asignaciones para los ciudadanos más desprotegidos por el régimen laboral y el mercado. En contrapartida, exige por parte de los beneficiarios como requisito excluyente conforme a la edad de los menores, o los controles sanitarios y plan de vacunación o la asistencia y concurrencia a los establecimientos educativos, lo que muestra el interés por mantener a niños dentro del sistema, lo que es una medida innovadora e interesante y cuyos efectos dependen de demás medidas con las cuales se puedan complementar.

- **Asignación por Embarazo para Protección Social (Inciso incorporado por art. 2° del Decreto N° 446/2011).** Conforme lo establece el artículo 14 quater esta asignación es una prestación monetaria no retributiva mensual que se abona a la mujer embarazada desde la decimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo.

Sólo se abonará el importe equivalente a una Asignación por Embarazo para Protección Social, aún cuando se trate de embarazo múltiple. La percepción de esta asignación no será incompatible con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social por cada menor de dieciocho años, o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado, a cargo de la mujer embarazada.

2. Asignaciones de pago anual

Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal: consiste en el pago de una suma de dinero que se hará efectiva en el mes de marzo de cada año o cuando comience el ciclo lectivo. (art. 10 ley 24714)

Esta asignación se abonará por cada hijo que concurra regularmente a establecimientos de Enseñanza Básica y Polimodal o bien, cualquiera sea su edad, si concurre a establecimientos oficiales o privados donde se imparta educación diferencial. Requiere la presentación de certificado emitido por la institución educativa correspondiente.

Para los hijos con discapacidad la asignación no tiene tope remuneratorio.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

3. Asignaciones de pago único:

Para el pago de todas estas asignaciones el trabajador debe estar en relación de dependencia al producirse el hecho generador por una antigüedad mínima y continuada de seis meses, contados los mismos antes de que se produzca el hecho que les da origen.

- **Asignación por nacimiento:** consiste en el pago de una suma de dinero que se abonará en el mes que se acredite el nacimiento de un hijo ante el empleador. En caso de nacimientos múltiples se paga una asignación por cada hijo que nace.
- **Asignación por adopción:** consiste en el pago de una suma de dinero que se abona al trabajador en el mes en que acredite la adopción de un hijo ante el empleador.
- **Asignación por matrimonio:** consiste en el pago de una suma de dinero, que se abonará en el mes en que se acredite el matrimonio ante el empleador. Esta asignación se abonará a los dos cónyuges cuando ambos se encuentren en las disposiciones de la presente ley.

IX. Consideraciones finales y respuestas a cuestiones planteadas.

Sobre la base del desarrollo sobre los sistemas de seguridad de Argentina, las conclusiones respondiendo a los interrogantes formulados para el **tema III, "De la exclusión social a la seguridad social"**, se resume de la siguiente forma:

A. Interrogante: *La seguridad social no es sólo un aspecto del trabajo decente, sino también una inversión en el futuro del país. Los niveles más completos de la seguridad social durante el siglo XX, encarnados en el modelo del "estado de bienestar" han sido asociados con los países industrializados y con los altos niveles de gasto público. El paisaje que se presentó después de 2008 y la tendencia hacia la "austeridad", aunque variaban de un país a otro, conllevaron interrogantes sobre este modelo. Con los recortes en el gasto público que se traducen en recortes en la seguridad social, ¿implica esto una disminución de la cohesión social y ampliación de divisiones?, ¿estaríamos viendo un resurgimiento de la filosofía de la responsabilidad individual?*

- Desde el punto de vista histórico la cuestión social que dio origen a la seguridad social en Argentina tiene bastante en común con lo que aconteció en Europa Occidental, pero con algunos matices. Una particularidad es que el Estado argentino -junto con la reglamentación de cuestiones asistenciales y laborales- tomó a su cargo la asistencia de sectores sociales afectados, por oposición a la instauración de sistemas de seguros (lo que solamente ocurrió con el tiempo en materia de riesgos a la salud de los trabajadores).

- Por otra parte, la reforma constitucional de 1949 estuvo a la altura de lo que acontecía en resto del mundo en materia de protección social. Tal situación demuestra una legislación nacional madura y atenta a las preocupaciones sociales, con nada que envidiar a las realidades de otras Naciones con una historia política más desarrollada. Tal cuestión no quita que debido a la existencia



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

de un régimen democrático débil algunos avances se suspendieron en tiempo, los que luego retornaron con más vigor.

- En primer lugar se puede decir que a través del recorrido histórico efectuado, Argentina conforme al modelo político y económico que rigió en cada momento ha variado la cobertura y la extensión de las prestaciones de la seguridad. En este sentido, han quedado claramente expuestas las dos posturas antagónicas de modelo de país, ya que como se ha desarrollado en la década del 90 con el modelo neoliberal, en lo que respecta a la seguridad social, nos encontramos con un concepto muy limitado en donde se privatizó parte del sistema y se efectuaron recortes importantes, dejando a los ciudadanos inmersos en la lógica del mercado.

- **Desde el 2003 hasta el presente**, luego de un cambio político, la seguridad social es abordada desde otra concepción, siendo la **estatización del sistema previsional** la muestra más clara del cambio. De esta manera, se ha vuelto al principio de la solidaridad del sistema previsional, que es un pilar fundamental y que había sido abandonado en pos de la lógica del mercado.

- Puede afirmarse que, en el caso argentino y según el desarrollo efectuado, respecto de la evolución reciente de la seguridad social, no se evidencia según esos cánones, una disminución de la cohesión social y ampliación de divisiones o un resurgimiento de la filosofía de la responsabilidad individual.

B. Interrogante. *Sin embargo, el panorama general es mucho más marcado. Para la gran mayoría de la población mundial, que vive en países en vías de desarrollo, el "estado de bienestar" nunca existió. Aquí la necesidad de una seguridad social es aún más evidente. Pero el panorama muestra una desigualdad. Algunos países en vías de desarrollo están experimentando un auge de crecimiento económico, que podría visualizarse como creación de la posibilidad de adoptar el modelo de "estado de bienestar", así como el desarrollo de modelos alternativos. Sin embargo, en los países más pobres, los ingresos del Estado pueden ser demasiado limitados como para proporcionar más que una seguridad social muy básica. El énfasis también ha girado en torno a los mecanismos alternativos e informales de apoyo social. ¿Cuál sería el alcance de un mayor desarrollo de estos mecanismos? ¿Podrían las lecciones de estos sistemas ser más relevantes para los países desarrollados también, en los que el "estado de bienestar" puede haber alcanzado sus límites? Interrogante. Algunas de estas preguntas transversales que surgen, podrían ser igualmente relevantes tanto para las sociedades desarrolladas como para los países en vías de desarrollo; por ejemplo, el papel de los partidos no estatales y el alcance de las asociaciones públicas / privadas (como en algunos países de América del Sur). ¿Crean los principios de solidaridad y cohesión social un marco para una forma alternativa orientada al futuro?*

- Existen experiencias de actuación de organizaciones no gubernamentales (ONG) y la instrumentación de programas estatales de apoyo alternativos y las experiencias de cooperativas de trabajo. Se dirigieron originariamente a atender el problema agudo de desocupación en los primeros años de este milenio. Sin embargo, es evidente que han adquirido cierta permanencia y autonomía como experiencias de ocupación de mano de obra en la construcción de viviendas, asistencia en



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

obras, trabajos y servicios públicos especialmente a nivel comunal o municipal. Inclusive existen organizaciones sindicales que los agrupan como es el caso de la Central de Trabajadores Argentinos. Asimismo, en materia de servicios de salud, como se puede ver en el informe, coexisten obras sociales estatales como la mayor de ellas el PAMI, Instituto Nacional para Jubilados y Pensionados que cubre a 4,5 millones de personas con más de 200 obras sociales sindicales e igualmente millones de afiliados y entes de salud privados. En materia de riesgos de trabajo, las veintidós Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART) son empresas de destino específico de carácter privado que atienden las contingencias de siniestros laborales de 9.488.695 a enero 2015¹¹⁶.

- Sin embargo, los diferentes sistemas que integran la seguridad social en la Argentina son parte esencial del *estado de bienestar* al que aspira el país, y a la vez, constituyen un segmento fundamental del concepto de *trabajo decente*, el cual, debe marcar los lineamientos a seguir en materia de seguridad social en general, y previsional en particular. Dichos conceptos (*estado de bienestar* y *trabajo decente*), se proyectan como base de protección social sobre la cual el Estado Argentino cimiente sus políticas laborales y sociales.

- Igualdad, solidaridad, inclusión, universalidad, integralidad, intermediación previsibilidad, sustentabilidad, equidad, son, no sólo algunos de los principios y conceptos que sellan la normativa social y laboral, sino que también son valores inquebrantables a la hora de tomar decisiones en materia previsional por parte del Estado. Consecuencia de lo expuesto es que el sistema previsional volvió a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional, en el que los trabajadores del presente financian las jubilaciones de los trabajadores del pasado¹¹⁷

- La seguridad social en Argentina tiene en la actualidad un desarrollo importante e interesante, pero para que dicho modelo sea sostenible es necesario erradicar la pobreza, lograr insertar a los ciudadanos en su plenitud al mercado laboral para así tener un sistema que sea sustentable. Las medidas como la **asignación universal por hijo** que ha desarrollado el Estado, debe servir como piso para lograr insertar a los ciudadanos al sistema, lo que no es una tareas sencilla porque implica fortalecer el sistema laboral argentino para lograr una inserción de la ciudadanía en su plenitud.

- En relación al **sistema de protección contra el desempleo**, el mismo tiene como finalidad amortiguar el impacto del desempleo producido y permitir la reinserción laboral mediante capacitación, y se activa cuando el despido se ha producido. Sin embargo, una cuestión a debatir, y que se relaciona con el principio de universalidad, es su alcance respecto de los **trabajadores autónomos e informales**. Es de remarcar que, si bien los niveles de desocupación plena así como la informalidad laboral disminuyeron sensiblemente en la última década, se ubican respectivamente en un 7 % y un 34,5 % de la población económicamente activa en 2013. El acceso a planes de protección contra el desempleo cuando los beneficios no dependen de la extinción de la relación

¹¹⁶ <http://www.srt.gob.ar/estadisticas/boletin/2015/201501.pdf>

¹¹⁷ BASULADO Eduardo (Coordinador), ARCECO Nicolás, GONZALEZ, Mariana y MENDIZABAL Nuria (investigadores) CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Documento de Trabajo N° 2: La Evolución del Sistema Previsional Argentino. Noviembre de 2009, pág. 53. <http://www.aaps.org.ar/>



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

laboral, sino que se debe a situaciones de precariedad o desempleo. Lo cual genera debates respecto de la desnaturalización que provoca en el sistema. Es decir no se trata de discutir si corresponde (o no) otorgar el beneficio, sino que a nivel de diseño de políticas públicas no son los mismos aspectos que deben ser tenidos en cuenta, las protecciones contra el desempleo en general se trata de programas temporales que incluyen capacitación y luego reinserción en el mercado del trabajo nuevamente, en cambio los programas de lucha contra la pobreza deben tener en cuenta aspectos puntuales relativos a la problemática que eviten su reproducción (lo cual se genera con planes temporales, con un subsidio por desempleo por un tiempo que no va cambiar la situación de pobreza de una familia). De allí la importancia de las estadísticas y el modo de medir el desempleo, en el caso se trata de datos fundamentales al momento de diseñar políticas públicas y organizar programas sociales. Desde otra óptica y en relación con el financiamiento de los subsistemas de seguridad social, el desempleo es una de las causas más visibles del desfinanciamiento de los sistemas contributivos que integran la seguridad social, cómo también lo es el trabajo informal. Ya que en la legislación actual, sólo el trabajo registrado ampara mayoritariamente a los individuos y a su grupo familiar si se encuentran en situación de empleo formal, salvo algunas excepciones cómo es el caso de la asignación universal por hijo o embarazo. El **trabajo informal**, plantea un desvío en los registros, oculta el análisis de las causas de sus causas y genera una derivación de recursos para asignaciones no contributivas, que solo deberían alcanzar a quienes no pueden obtener empleo por razones de enfermedad, avanzada edad o situaciones particulares que se consideren, según los casos para su otorgamiento¹¹⁸.

- De allí que surge como asunto a debatir que los estímulos para la formación de empleo no se sustenten en una transferencia de recursos sociales, ya que la disminución de las contribuciones patronales, es la afección del autofinanciamiento del sistema. En tal caso se podría pensar en la conveniencia de otras alternativas, tales como el desgravamiento de impuestos que no tienen afectación específica.

- Para finalizar, se considera como conclusión que, además de ser la que más se ajusta a derecho, la seguridad social guarda estrecha concordancia con los principios *pro homine* y *de progresividad*¹¹⁹, ajustándose a su aplicación dinámica y unidireccional en el ámbito del derecho del trabajo y de la seguridad social¹²⁰. Las críticas formuladas, no implican desconocer el importante desarrollo y expansión de algunos subsistemas de seguridad social en Argentina en los últimos años, especialmente lo referente al sistema previsional. Sólo se intenta traer a reflexión algunos aspectos

¹¹⁸ MICALÉ, Adriana A. “El trabajo informal. Su impacto en el financiamiento de la Seguridad Social” en *Revista Derecho del Trabajo*. Año I, Nº 2. Buenos Aires, Ed. Infojus. Pág. 140.

¹¹⁹ Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), Capítulo III: Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art 26: “Desarrollo Progresivo”. En concordancia con el art 2.1 y 2.2. del PIDESC.

¹²⁰ GIALDINO, Rolando E.: Dignidad, Justicia Social, Principio de Progresividad y Núcleo Interno. Aportes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Al Derecho del Trabajo y al de la Seguridad Social. Pág. 20: “lograr progresivamente enuncia la dinámica y el sentido que deben guiar a las obligaciones asumidas por los Estados, esto es, de perfeccionamiento, de progreso, de avance. Pero ¿De qué y hacia dónde? Pues de y hacia el logro de la plena efectividad de los derechos del PIDESC ...”



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

sobre los que aún hoy es necesario repensar y planificar para que quede efectivamente garantizado en su completitud el derecho humano a la seguridad social

C. Interrogante. *¿Qué conclusiones se pueden sacar de las perspectivas contradictorias de organizaciones, tales como: la OIT, con su concepto de "marco básico de seguridad social", y el Banco Mundial?*

La Conferencia General de la OIT ha reafirmado que el derecho a la seguridad social es un derecho humano, y que la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, y entre otras cuestiones que aquella constituye una inversión para las personas, en el año 2012, acuerda la Recomendación sobre los pisos nacionales de Protección Social (N° 202)¹²¹. En tal marco, los Estados parte deben establecer sus normas y diseñar sus políticas públicas teniendo como parámetro su contenido. En el caso de Argentina, se cuenta con importante bagaje normativo, sobretodo normas de jerarquía constitucional y suprallegal (tratados y convenios OIT) sobre la cuestión y subsistemas que atienden a la cobertura de diversas de requerimientos básicos. Es también, cierto que como surge de cada uno de los subsistemas que se entrelazan para responder a las diferentes contingencias aún cuando tiendan a ello, no están asegurado el principio de universalidad como tampoco lo relativo a la sustentabilidad financiera del sistema.

BIBLIOGRAFIA

- ARESE, Cesar; DEMANUELE Abel; TOBAR Jorge; ZANGRANDI Martín; TOSELLI, Carlos; TRAJSTENBERG, David, COPPOLETTA, Sebastián. "Tema II: La representación colectiva de los trabajadores: evolución de los regímenes legales desde la perspectiva de la autonomía colectiva y la libertad sindical" (pág. 221-392), en Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. *Informe IX Congreso Regional Americano*. Ecuador; Poligráfica, 2013.
- BENIGNI Mariana; LIEUTIER Ariel y LUDMER Gustavo. "Evolución reciente de sistema previsional argentino y su impacto en la pobreza de los adultos mayores", en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 2 - Nro. 4. 2012.
- BERTRANOU Fabio; CETRÁNGOLO Oscar, GRUSHKA Carlos y CASANOVA Luis. *Encrucijadas en la seguridad social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo, 2011. Consultado en web site: <http://www.ilo.org/>.

¹²¹ Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social. Adoptada en Ginebra, en la 101° reunión del CIT. 14/06/2012.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

- BERTRANOU, F.; PAZ, J. *Políticas y Programas de Protección al Desempleo en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo, 2007.
- BIDART CAMPOS, Germán J. *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo II. Buenos Aires, Ed. Ediar, 2006.
- CHIRINOS BERNABÉ, Lino. *Tratado de la Seguridad Social*. Tomo II. Buenos Aires; Ed. La Ley, 2009.
- DOYON, Louise M. "La organización del movimiento sindical peronista 1946- 1955" (pp. 203-234), en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, N° 94, julio/septiembre, 1984.
- ETALA, Carlos Alberto, *Derecho de la Seguridad Social*, Astrea, Buenos Aires, 2000.
- GELLI, Ma. Angelica. *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*. (2° Ed.) Buenos Aires; La Ley, 2003.
- GOLBERT, Laura S. y ROCA, Emilia E. *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Buenos Aires; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.
- "La seguridad social: una mirada desde el bicentenario", en *Revista de Trabajo*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.
- GRISOLIA, Julio A. *Manual de Derecho Laboral*. Buenos Aires; Ed. AbeledoPerrot, 2014.
- LODI-FE María D. *Jubilaciones y Pensiones* (2da. Ed.) Buenos Aires; Ed Errepar, 2010.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe: Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional. Grupo Especial de Expertos*. Nueva York, 1963.
- PAYÁ (H) Fernando H. y MARTÍN YAÑEZ María T. *Régimen de jubilaciones y pensiones. Análisis dogmático del sistema integrado. Ley 24.241*. (2da. Ed.) Buenos Aires; Lexis Nexis Abeledo Perrot, 2005.
- PICONE, Javier B. "El seguro de desempleo" (pp 189-200) en *Revista Derecho del Trabajo*. Año I, N° 2. Buenos Aires, Ed. Infojus.
- PIFANO Horacio (Dr.). *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*. Departamento de Economía Facultad de Ciencias Económicas UNLP. La Plata; Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata, 2009. Pág. 119. Consultado en web site: www.depeco.econo.unlp.edu.ar/
- RODRÍGUEZ MANCINI, J. "Derecho del empleo" en *Revista La Ley On Line*. 07/05/2012, 1.
- SESIN, Domingo (Director). "La Tutela Judicial Efectiva en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba 1987 - 2009" (Pág. 307 - 360) en ANDRUET A. [et.al.]. *La Interdisciplinariedad desde la investigación*. Colección Investigación y Ensayos N°6. Córdoba; Centro de Capacitación Ricardo C. Núñez, 2011.
- SOTELO Ignacio, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Editorial Trotta, Madrid, 2010.



INFORME NACIONAL DE ARGENTINA - TEMA II

- SUPIOT, Alain. “Grandeza y miseria del estado social” (pp. 157-176) en *New Left Riview* 82. Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador–IAEN, Septiembre –octubre, 2013.
- TOSELLI, Carlos A.; MARIONSINI, Mauricio A. *Régimen Integral de Reparaciones de los Infortunios del Trabajo*. Córdoba; E. Alveroni, 2013.
- TOSELLI, Carlos; SOLÁ TORINO, Victorino. *Régimen de la ley 24.013 y normas agravantes del distracto*. Córdoba: Alveroni, 2009.

Otros sitios consultados

- www.anses.gob.ar/
- www.ilo.org/
- www.infoleg.gov.ar/
- www.infojus.gob.ar/
- www.cba.gov.ar/reparticion/ministerio-de-trabajo/