

INFORME LABORAL Nº 19

LA SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO OTORGA CRÉDITO AL ESTADO NACIONAL CON LOS RECURSOS DEL FONDO DE GARANTÍA PARA SUPUESTOS DE INSOLVENCIA PATRONAL

por Horacio Schick

I.- Letras de tesorería con los recursos del fondo de garantía administrado por la SRT

En el Boletín Oficial del día 24 de noviembre de 2008 fue publicada la Resolución Conjunta Nº 38/08 de la Secretaría de Finanzas y Nº 314/08 de la Secretaría de Hacienda cuyo texto en su parte pertinente dice:

Bs. As., 18/11/2008

CONSIDERANDO:

Que la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional Nº 24.156 y sus modificaciones, reguló en su Título III el **Sistema de Crédito Público, estableciéndose en el Artículo 60 que las entidades de la Administración Nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica.**

“Que ante la propuesta de las autoridades de este Ministerio efectuada en el marco de la programación financiera para el presente ejercicio, la **SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO**, organismo en la órbita de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACION, ha resuelto suscribir una LETRA DEL TESORO a NOVENTA (90) días de plazo”.

“Que por el Artículo 3º de la Resolución Conjunta Nº 205 de la SECRETARIA DE HACIENDA y Nº 34 de la SECRETARIA DE FINANZAS de fecha 5 de junio de 2007, ambas del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, se aprobaron las normas de procedimiento para la colocación y liquidación de los títulos de la deuda pública a realizarse en el mercado local, que obran como Anexo a la misma.”

Por ello,

EL SECRETARIO DE HACIENDA Y EL SECRETARIO DE FINANZAS

RESUELVEN:

Artículo 1º - Dispónese la emisión de una LETRA DEL TESORO EN PESOS con vencimiento el 18 de febrero de 2009 por un monto de PESOS VALOR NOMINAL TREINTA Y TRES MILLONES (\$ V. N. 33.000.000), de acuerdo con las siguientes características:

Fecha de emisión: 20 de noviembre de 2008.

Forma de colocación: suscripción directa por parte de la SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO, organismo en la órbita de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACION, en el marco de lo establecido en las normas de procedimiento aprobadas por el Artículo 3º de la Resolución Conjunta N° 205 de la SECRETARIA DE HACIENDA y N° 34 de la SECRETARIA DE FINANZAS de fecha 5 de junio de 2007, ambas del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Plazo: NOVENTA (90) días.

Tasa de interés: la tasa nominal anual será fijada en función de la tasa de corte de la licitación de LEBAC a tasa fija efectuada por el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA a un plazo similar a un trimestre, en la fecha previa más cercana a la suscripción.

Amortización: íntegra al vencimiento.

Como puede observarse se trataba de una operación de crédito público del año 2008, mediante la cual la SRT le presta al tesoro nacional mediante la emisión de un título publico, llamado letra de tesorería, la suma de 33.000.000 millones de pesos a un plazo de 90 días.

Esta colocación fue a su vez renovada por primera vez en Diciembre de 2009, y nuevamente el 17 de Agosto del 2010 con fecha de vencimiento el 17 de Agosto de 2011 por la suma de \$ 42.000.000. (cuarenta y dos millones de pesos) utilizando la tasa de interés de corte de las "Lebac" a 180 días, amortizándose el capital íntegro al vencimiento¹.

Cabe señalar que estos préstamos al Estado Nacional son parte de una política gubernamental de financiar al Tesoro Nacional a través de préstamos que distintos entes estatales. Así en las emisiones de deuda publica junto a la SRT figuran como fuente de financiamiento con diferentes montos y vencimientos, los siguientes entes: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Fondo Fiduciario de

¹ http://www.mecon.gov.ar/finanzas/sfinan/documentos/coloc2010_castellano_con_letras.xls

Recuperación de Empresas (FFRE); - LOTERIA NACIONAL S.E.; - Fondo Fiduciario de Refinanciación Hipotecaria (FFRH); Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR); - Instituto Nacional de Reaseguros – en liquidación (INDER - EL); - Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE); Instituto de Ayuda Financiera (IAF); Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte (FFIT); Agua y Saneamientos Argentinos (AySA); Programa de Asistencia Medica Integral (PAMI); Administración General de Puertos (AGP SE); Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS);

Es decir que -como es de público conocimiento- el Estado Nacional ha recurrido a esta fuente de financiamiento para solventar sus obligaciones generales y cancelar su deuda pública. Así, se contrae deuda con las diversas reparticiones estatales, en vez de recurrir por ejemplo al mercado voluntario de capitales, como efectúan otros países, lo que produce distorsiones, porque se extraen recursos que tienen fines específicos, como es el caso paradigmático de la ANSeS, lo que repercute negativamente en la disponibilidad de recursos de cada repartición con relación a sus fines específicos. Esta modalidad de endeudamiento interno es cuestionada por diversos especialistas, aunque defendida y sostenida 'a rajatabla' por el Gobierno.

A lo dicho cabe señalar que la tasa de interés con el que se emite la letra de tesorería en pesos, equivale a la fecha, aproximadamente, al 11% de interés anual, de modo que si tenemos en cuenta que la inflación real estimada por distintos especialistas privados oscila en torno al 25% anual, puede verificarse que la operación financiera, en definitiva, produce una licuación parcial del fondo de garantía.

II. Uso discrecional del Fondo. Opción y valoraciones

Ahora bien, en este contexto, causa cierta perplejidad que esta misma política de préstamos al tesoro nacional se haya adoptado ya como una política permanente respecto de los Fondos de Garantía que administra la SRT destinándose sumas relevantes a fines muy distintos de aquellos a los que la Ley de Riesgos del Trabajo asigna, con funciones específicas, al ente de regulación y control.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 36 de la LRT dispone que la SRT tendrá las funciones que esta ley le asigne y, en especial, las siguientes:

a) Controlar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, pudiendo dictar las disposiciones complementarias que resulten de delegaciones de esta ley o de los Decretos reglamentarios;

- b) Supervisar y fiscalizar el funcionamiento de las ART;
- c) Imponer las sanciones previstas en esta ley;
- d) Requerir la información necesaria para el cumplimiento de sus competencias, pudiendo petitionar órdenes de allanamiento y el auxilio de la fuerza pública;
- e) Dictar su reglamento interno, administrar su patrimonio, gestionar el Fondo de Garantía, determinar su estructura organizativa y su régimen interno de gestión de recursos humanos;
- f) Mantener el Registro Nacional de Incapacidades Laborales en el cual se registrarán los datos identificatorios del damnificado y su empresa, época del infortunio. Prestaciones abonadas, incapacidades reclamadas y, además, deberá elaborar los índices de siniestralidad;
- g) Supervisar y fiscalizar a las empresas auto aseguradas y el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad del trabajo en ellas.

A su vez según el artículo 33 de la ley dispone que la SRT tiene a su cargo la administración del Fondo de Garantía de la LRT destinado a abonar las prestaciones de la ley en caso de insuficiencia patrimonial del empleador, judicialmente declarada.

El Artículo 10º del decreto 4911/97 establece que la administración del Fondo de Garantía será gestionada por la SRT para lo cual *podrá invertir los mismos en depósitos a plazo en bancos habilitados a recibir inversiones y en títulos públicos nacionales*

Pero también el inciso 4º del artículo 33 de la LRT establece expresamente que: “Los excedentes del fondo, así como también las donaciones y legados al mismo, tendrán como destino único apoyar las investigaciones, actividades de capacitación, publicaciones y campañas publicitarias que tengan como fin disminuir los impactos desfavorables en la salud de los trabajadores”.

El art. 11 del Decreto 491/97 reglamentario del referido artículo 33 de la ley, también señala que: *a) Los excedentes que se determinen al finalizar cada período, así como los recursos provenientes de donaciones y legados, deberán destinarse a financiar las siguientes actividades:*

I. Desarrollo de campañas publicitarias en medios masivos de comunicación, pudiendo solventar publicaciones y otros modos de comunicación sobre los beneficios de la prevención de accidentes de trabajo.

II. Desarrollo de actividades de capacitación, general y particular, sobre la temática de los riesgos y prevención de los accidentes de trabajo.

III. Financiación de actividades y proyectos de investigación sobre riesgos

derivados del trabajo y su prevención, desarrollo de sistemas de información sobre las contingencias producidas, fortalecimiento institucional de los organismos de control y supervisión del sistema.

b) La ejecución de las actividades financiadas por los excedentes del Fondo de Garantía podrá efectuarse en forma directa o mediante convenios que la SRT realice con instituciones especializadas, nacionales o internacionales, públicas o privadas, especializadas en la materia y con reconocida trayectoria.

c) Los excedentes no utilizados en el curso de un ejercicio podrán ser ejecutados en ejercicios posteriores.

Esta claro que el destino de fondos de la SRT hacia un crédito público al Estado Nacional no corresponde a estas últimas funciones específicas prescriptas por la ley.

La SRT como administradora del Fondo de Garantía está facultada para efectuar inversiones públicas, pero de ninguna manera **obligada** a efectuarlas. Y, por otro lado, sí está obligada a cumplir con las demás obligaciones previstas en el artículo 11 del decreto 491/97 transcrito.

Algún observador desprevenido podría afirmar que no es inconveniente ubicar excedentes de fondos acumulados en una colocación financiera relativamente segura como lo es el gobierno nacional.

Aun desconociendo las obligaciones del artículo 11 del decreto 334/97, esta afirmación sería sustentable si tuviéramos un sistema de riesgos de trabajo que funcionara en forma adecuada y si existiera un cumplimiento efectivo de los objetivos que la propia LRT estableció en su momento como el de reducir la siniestralidad laboral y aumentar la prevención de los riesgos. Es decir que no se necesitaría más inversión de recursos en prevención y en la mejora del funcionamiento del sistema.

III. El déficit del sistema que justificarían utilizar los recursos excedentes dentro del mismo

Sin embargo estos objetivos están muy lejos de haberse satisfecho. Por ejemplo:

1. Un análisis de la prevención de los riesgos permite verificar un grado importante de ineficiencia del sistema asociado al mantenimiento de una elevada siniestralidad laboral, que no es mayor, precisamente, por la labor correctiva de la jurisprudencia y principalmente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que hizo colapsar los pilares de falta de juridicidad e inconstitucionalidad de la LRT y que ha determinado en los últimos años, por parte de los obligados del sistema, la adopción de conductas mas diligentes en materia de

prevención de riesgos, no verificadas en los primeros años de vigencia de la ley. Las sentencias han dado claras señales a los responsables para observar un debido interés en la prevención de riesgos laborales. De modo que, cabe agregar, como hemos sostenido desde siempre: prevención y reparación no son conceptos antagónicos, sino que se complementan y así debe ser considerado por los poderes del Estado y por los actores del sistema.

2. Es sabido que las ART han invertido limitados recursos en prevención y que no cumplen con sus obligaciones en esta materia, entre otras razones, por la gran cantidad de trabajadores aseguradores y de empresas afiliadas en pocas Aseguradoras. Existen 24 ART que abarcan a casi 8.000.000 de trabajadores y 800.000 establecimientos asegurados a lo largo de todo el país. A su vez, las primeras 10 concentran el 80% del mercado, lo que acentúa el impedimento de un control eficaz del funcionamiento de los sistemas de higiene y seguridad en cada establecimiento afiliado. Existe una imposibilidad material para las ART de cumplir acabadamente la función preventiva frente a la magnitud de empresas aseguradas y sus propias limitaciones cuantitativas. Se puede hablar de una cierta 'burocratización' de la prevención para evitar condenas, pero no un eficaz funcionamiento de los sistemas preventivos. El SIEDART (Sistema de evaluación de funcionamiento de las ART), programa oficial creado en la gestión anterior de la SRT confirmó:

- que el porcentaje de exámenes periódicos no realizados por las ART oscila entre el 45,49% y el 89,73%;
- que la tasa bruta de profesionales y técnicos en higiene y seguridad oscila entre las exiguas cifras de 0,07 y el 29,84 por cada mil empleadores;
- que la misma tasa de estos profesionales por cada 100.000 trabajadores mide entre 0.31 y 178.89 y
- que en 2005 se realizó solamente el 7,8% de los exámenes médicos periódicos.

El SIEDART que había acusado fuertes reparos por parte de las Aseguradoras, sin mayores explicaciones de la autoridad de aplicación, fue eliminado en el año 2008 y desapareció de la página web de la SRT.

3. De esta realidad no debe derivarse una atenuación de las obligaciones de prevención y seguridad de las aseguradoras, que poseen una teleología lucrativa y cobran sus alícuotas por esa función. Sino que la Administración debe también reasumir el rol protagónico para la aplicación y control del cumplimiento de la Ley de Higiene y Seguridad Industrial y sus diferentes decretos reglamentarios, así como las resoluciones de la SRT en esta materia, coadyuvando y colaborando con el sistema privado y la labor jurisdiccional que han sido relevantes en la acción orientadora de los obligados a la prevención, por las consecuencias que han de afrontar en razón de los daños laborales generados por la actividad productiva o de servicios.
4. La experiencia de campo nos indica que si bien, en muchos casos de accidentes graves, ha existido una regular atención médica por parte de las ART y sus prestadores médicos, no ha sido así en otros

casos, existiendo un fuerte cuestionamiento a la actuación de las ART por la deficitaria atención médica en los casos de accidentes leves como también por el rechazo sistemático a las enfermedades laborales, a los cuales, mayoritariamente, no se les reconoce tal condición. En Argentina se reconoce menos del 2% de las enfermedades sobre la totalidad de los siniestros del sector formal, mientras que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sostiene que las enfermedades de origen laboral producen el 82% de las patologías laborales en el mundo, mientras que el 18% restante corresponde a accidentes de trabajo. Es igualmente reconocida la existencia de innumerables casos de otras insuficiencias de las prestaciones en especie como: altas médicas prematuras; deficiente atención médica; omisiones sustanciales; impericia; imprudencia; negligencia; demoras injustificadas en la recuperación; heridas quirúrgicas; trastornos estéticos; necesidad de una cirugía estética o cosmética, para paliar la mala praxis; etcétera.

5. En este sentido, la función de la SRT no sido diligente sino pasiva frente a esta realidad y puede señalarse como un déficit general la inexistencia de un ente gerencial que controle exclusivamente la calidad de las prestaciones médicas, a las cuales el trabajador se debe someter bajo la atención del prestador que le indique la ART. Recién después de trece años de vigencia del sistema, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo dictó la Resolución SRT 1408/09, a través de la cual fija la obligación a sus profesionales de realizar auditorías sobre los servicios médicos que contratan las ART, permiso que debe quedar expreso en el contrato celebrado por la aseguradora con su prestador, debiendo existir una cláusula que contemple el ingreso y la permanencia irrestricta de los auditores médicos de la SRT designados en los diversos hospitales, sanatorios y clínicas que operan dentro del sistema de riesgos del trabajo. No se tiene conocimiento sobre la real vigencia y aplicación de esta nueva normativa.
6. Por otra parte, las Comisiones Médicas dependientes de la SRT, en la generalidad de los casos, convalidan la actuación de las aseguradoras, situación que se acentúa por la falta de defensa jurídica de los trabajadores dentro del procedimiento contencioso creado por la LRT.
7. Todos los expertos coinciden al señalar que existe aproximadamente un 35% de trabajadores no registrados y que, por tal motivo, se desempeñan en establecimientos que, no sólo no están asegurados en una ART, sino que en este sector informal la siniestralidad, por las condiciones deficitarias de labor, la extremada precariedad y la ausencia de control, es muy superior a la del área formal de la economía. No existe una política oficial de control y de incorporación de las empresas, generalmente, PYMES satélite de las empresas con un rol hegemónico en la actividad económica del país, las cuales, de alguna manera, están obligadas a recurrir a la informalidad para sobrevivir por la falta de ingresos y créditos insuficientes. Esta informalidad no receptada en las estadísticas oficiales -y que, además, genera *dumping* social- debería determinar una política oficial por parte de la autoridad de aplicación, aún no efectivizada.

IV. Opciones eficaces con relación a los fines específicos de la SRT

Estos señalamientos nos permiten afirmar que las deficiencias del sistema obligarían a una gestión y control cualitativamente superiores por parte de la SRT.

Es evidente que el ejercicio de esa función implica necesariamente asignar mayores recursos a los fines de otorgar mayor eficacia a las tareas y objetivos que la LRT le asigna a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

En este contexto, cabe señalar la desacertada decisión de admitir un desprendimiento permanente de fondos de alrededor de 10.000.000 de dólares del ente de regulación hacia una colocación financiera, mientras existen serias falencias en el sistema de riesgos del trabajo, que se podrían paliar utilizando esos mismo fondos y excedentes en las mejoras en materia de prevención y subsanación de los déficit del sistema en general.

Cabe reiterar, una vez más, que en el marco de la ley vigente como en el futuro régimen legal a diseñar es indispensable que actúe un eficaz sistema de prevención de los riesgos laborales, donde el Estado, en su instancia nacional y provincial reasuma un rol primario, protagónico e insustituible para la aplicación de las normas de Higiene y Seguridad Industrial.

En este sentido, el papel de la SRT es clave y los recursos con que cuenta deben ser reforzados y destinados exclusivamente al efectivo cumplimiento de las normas vigentes sobre prevención, controlando, asimismo, que el funcionamiento de las ART en todo el país sea el adecuado a sus obligaciones legales.

Por otra parte, es constante el reclamo por parte de pequeñas y medianas empresas de créditos para financiar la adquisición de elementos de protección personal de los trabajadores y prevención de los riesgos de la actividad productiva y de servicios.

Esto no significa desconocer que la primera medida que deben adoptar sería la de eliminar o reducir el riesgo para que, en caso de que ello no fuera posible, se pase a la adquisición de estos elementos de protección personal.

Estas inversiones en elementos tan esenciales como cascos, guantes, calzado, antiparras, mecanismos modernos y efectivos de aislamiento de los riesgos de la maquinaria y de la contaminación ambiental, visual y sonora que producen centenares de miles de infortunios del trabajo cada año son indispensables para mejorar los inexistentes u obsoletos sistemas de seguridad que caracteriza a importantes sectores productivos.

Sin embargo, la mayor parte de las empresas, a la hora de adquirir estos elementos, suelen comprar el más barato sin reparar en el hecho de si éstos cumplen con alguna norma de calidad ya sea ésta nacional o internacional.

Del mismo modo, la mayoría de los elementos de protección personal que

se comercializan en el país no están homologados por ninguna entidad oficial salvo honrosas excepciones.

Desde el año 1981, el Estado ha formado recursos humanos para diseñar un esquema de certificación y homologación de elementos de protección personal y casi a 30 años de esa fecha seguimos como en ese momento.

Es por ello que los recursos o los intereses devengados en estos años deberían invertirse en la creación de instituciones que coadyuven al INTI y a otras entidades en la creación de laboratorios de homologación de los elementos de protección conforme a las normas internaciones vigentes y que los provistos a los trabajadores no sean meros remedos, ineficaces para su función, con el sólo fin de simular el cumplimiento de las normas vigentes.

Teniendo en cuenta que el 70% de las empleadoras aseguradas poseen menos de 10 trabajadores y, precisamente, a estas empresas son a las que les es prácticamente imposible acceder al crédito bancario, la función deseable de la SRT sería la de generar, con los fondos excedentes que dispone, el otorgamiento de líneas crediticias a estas PYME, **con las debidas garantías de solvencia y adecuados sistemas de control acerca de su uso, a los fines exclusivos para que inviertan en modernos sistemas de prevención de riesgos.**

Esta posibilidad no está prohibida por la ley ni la reglamentación -y, por lo tanto, permitida-, y sería una sana política de la SRT en relación con sus fines específicos.

En consecuencia, la decisión del PEN de utilizar ya en forma permanente 10 millones de dólares provenientes de los fondos de garantía administrados por la SRT con destino incierto en los gastos generales y en el pago de deuda pública no indica un sendero político correcto por parte del ente oficial.

Es claro que la emisión recurrente de las letras de tesorería no constituye acto ilícito ni ilegítimo, sino que configura una opción o decisión política que no se compadece con los fines asignados por la ley al ente de regulación oficial, así como tampoco con las necesidades de mejora del sistema de prevención de los riesgos del trabajo tan pregonadas por las mismas autoridades oficiales.

Buenos Aires, 17 de noviembre de 2010