

Protocolo para la Buena Gestión en la Seguridad Social



Taller para Buena Gestión
en la Seguridad Social (Brasilia 2023)

Con el apoyo de:



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN





Para cualquier consulta, póngase en contacto con la secretaría general de OISS:

Teléfono: (34) 91 561 17 47 / 91 561 19 55

Direcciones corporativas de contacto: www.oiss.org

Secretaría general: sec.general@oiss.org

La responsabilidad de las opiniones expresadas en la obra incumbe exclusivamente a sus autores/ras y su publicación, en ningún caso, puede considerarse como reflejo de la opinión de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS.

Prohibido el uso de esta obra con fines comerciales.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Madrid, mayo 2024

Esta publicación cuenta con la colaboración de la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de su/s autor/es/as y no refleja, necesariamente, la postura de la AECID ni de la OISS.



Con el apoyo:



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



Índice

| | |
|---|-----------|
| Objetivos | 6 |
| Generales. | 6 |
| Específicos. | 6 |
| 1. Los derechos humanos en una buena gestión de las organizaciones de la Seguridad Social | 7 |
| 1.1. Los derechos sociales fundamentales. | 7 |
| 1.2. Derechos sociales y organizaciones de la Seguridad Social. | 8 |
| 1.3. Constitucionalización de la Seguridad Social para el fomento de los derechos fundamentales. | 9 |
| 1.4. Aspectos que implementar. | 10 |
| 2. Promoción y defensa de los derechos sociales | 11 |
| 2.1. Derecho fundamental a una buena administración en las entidades de la seguridad social: presupuesto necesario para la satisfacción de los derechos sociales. | 11 |
| 2.2. Los principios de buena gestión de las entidades de la Seguridad Social. | 12 |
| 3. Inteligencia artificial y tecnologías digitales | 27 |
| 3.1. Oportunidades, retos y riesgos. | 27 |
| 3.2. La mejora de la accesibilidad a través de las tecnologías digitales. | 27 |
| 3.3. Algunas herramientas digitales para mejorar la gestión de las entidades de la Seguridad Social. | 28 |
| 3.4. Revisión humana y transparencia en los instrumentos basados en automatizaciones e Inteligencia Artificial. | 29 |
| 4. Procedimientos para la buena gestión | 30 |
| 4.1. Gestión de los expedientes. | 30 |
| 4.2. Supresión de cargas administrativas innecesarias. | 31 |
| 4.3. Presentación telemática de documentos e inclusión. | 32 |
| 4.4. Notificación de los procedimientos. | 32 |
| 4.5. Reclamaciones. La búsqueda de la eficacia real y efectiva en los procedimientos de reclamación. | 33 |
| 5. Mecanismos para la desjudicialización de la Seguridad Social | 34 |
| 5.1. Creación de oficinas de orientación jurídica en materia de Seguridad Social y derechos sociales. | 34 |
| 5.2. Órganos administrativos independientes especializados en resolución de conflictos de la Seguridad Social. | 35 |
| 5.3. Creación de defensorías para la garantía de los derechos sociales fundamentales y de la Seguridad Sociales. | 37 |

| | |
|--|-----------|
| 6. Buenas prácticas profesionales..... | 39 |
| 6.1. Buenas prácticas en la gestión de las entidades de la Seguridad Social. | 39 |
| 7. La formación para la profesionalización del personal de la Seguridad Social para un mejor servicio público. | 41 |
| 7.1. Objetivos de los procesos de formación. | 41 |
| 7.2. Principios rectores de la formación. | 42 |
| 7.3. Focos de formación. | 43 |
| 7.4. Tipos de actividades de formación. | 45 |
| 8. Comunicación para la buena gestión. | 46 |
| 8.1. La comunicación de las entidades de la Seguridad Social. | 46 |
| 8.2. Elementos de la comunicación necesarios para que sea responsable e inclusiva. | 47 |
| 9. Transparencia y rendición de cuentas de las entidades..... | 48 |
| 9.1. Rendición de cuentas y auditoría. | 49 |
| 9.2. Publicidad activa y acceso a la información pública. | 50 |
| 9.3. Aportación activa de documentación a organismos públicos e internacionales. | 51 |
| | |
| 1. Objetivo y Alcance de la Guía. | 53 |
| 2. Ámbito de aplicación y destinatarios. | 54 |
| 3. Implementación del Protocolo. | 55 |
| 3.1. Análisis de la situación presente: informe previo. | 55 |
| 3.2. Recursos para la implementación: Equipos de trabajo y conocimientos. | 56 |
| 3.3. Consideraciones normativas de la implementación. | 57 |
| 3.4. Consideraciones procedimentales de la implementación. | 58 |
| 3.5. Profesionalización funcionaria. | 60 |
| 3.6. Otras consideraciones relativas al Protocolo. | 62 |
| 4. Síntesis. | 63 |
| Anexo I - Antecedentes | 65 |

Protocolo Iberoamericano para la Buena Gestión de la Seguridad Social

Este protocolo tiene como propósito establecer un marco de referencia que promueva prácticas efectivas y eficientes en la gestión de los sistemas de seguridad social en los países iberoamericanos. Busca fomentar una gestión transparente y equitativa, basada en logro de una eficiencia administrativa que garantice el debido proceso y la garantía de los derechos sociales fundamentales de las personas beneficiarias, reduciendo así la necesidad de recurrir a la vía judicial para resolver disputas y problemas relacionados con la seguridad social.

Este documento establecerá estándares y directrices comunes que ayuden a las instituciones de seguridad social a mejorar sus prácticas de gestión, lo que se traducirá en una mejor prestación de servicios y en la mejora de la calidad de vida de las personas. Esto aportará estabilidad y confianza a la ciudadanía, así como a las personas responsables y directivo/s de las instituciones de seguridad y protección sociales.

La disminución de la judicialización de la seguridad social aliviará la carga de trabajo de los tribunales y se reducirán los costos asociados con los litigios que finalmente son asumidos por el Estado, lo que beneficia a la sociedad en su conjunto. Con el ánimo de promover la creación de soluciones innovadoras, efectivas y adaptadas a las realidades específicas de la región, este protocolo promoverá la cooperación interadministrativa, la formación y el intercambio de buenas prácticas entre las instituciones de los países iberoamericanos.

Con la mejora de la gestión de las instituciones, se contribuye al fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía en las instituciones, logrando una reducción de la litigiosidad, lo que se traduce en beneficios tanto para las personas como para las instituciones y los tribunales.

Objetivos.

Generales.

- El Protocolo establece principios y directrices de buena gestión para que los países puedan **mejorar la administración** de las entidades de la Seguridad Social y responsables de garantizar la realización de los derechos sociales fundamentales.
- El Protocolo mediante los principios y elementos que lo conforman promueve **la garantía de los derechos de la seguridad social y demás derechos sociales** de conformidad con los principios de **progresividad y no regresión**.

Específicos.

- Establecer un catálogo de principios de buena gestión que deberán presidir la actuación de las entidades de la Seguridad Social.
- Promover la implantación de instrumentos de Inteligencia Artificial y tecnologías digitales para mejorar la gestión pública y la accesibilidad a los servicios.
- Proponer metodologías de los procedimientos administrativos vinculados a la Seguridad Social.
- Establecer mecanismos para desjudicializar la Seguridad Social.
- Crear un catálogo de buenas prácticas profesionales para los responsables de las defensorías de la Seguridad Social y de las instituciones vinculadas a la prestación de servicios sociales.
- Fomentar la formación para la profesionalización del personal de la Seguridad Social.
- Señalar los elementos más relevantes de la comunicación de las entidades de la Seguridad Social para una comunicación responsable e inclusiva.
- Fijar los aspectos más relevantes de transparencia y rendición de cuentas de las entidades de la Seguridad Social.
- Instaurar el deber de las entidades de la Seguridad Social de facilitar información relevante a organismos internacionales.

1. Los derechos humanos en una buena gestión de las organizaciones de la Seguridad Social.

1.1. Los derechos sociales fundamentales.

Los derechos sociales fundamentales conforman un elenco de Derechos que forman parte de los derechos humanos y son esenciales para garantizar unas adecuadas condiciones de vida de las personas. En estos momentos se encuentran inmersos en un proceso de constitucionalización en los distintos Estados de Iberoamérica. Los órganos judiciales de los países iberoamericanos concretan estos derechos en aras de su realización, impulsando a los Estados a la implantación de sistemas que los garanticen de forma real y efectiva.

Es conveniente reducir la litigiosidad de los derechos sociales para aliviar el volumen de trabajo de los órganos judiciales de por sí sobrecargados, reducir los gastos derivados de la defensa técnica y las condenas a la Administración y garantizar la realización de los derechos sociales fundamentales para asegurar un nivel de vida digno de las personas, especialmente las más vulnerables y los excluidos en el sistema.

La litigiosidad se reducirá con la mejora de las técnicas de organización y gestión de las entidades responsables de la Seguridad Social, el intercambio de conocimientos entre administraciones, la aplicación de mecanismos alternativos y preventivos en la resolución de conflictos, una mejor asistencia a la ciudadanía y la aplicación del principio *pro persona*. La consolidación de un Protocolo de Buena Gestión favorecerá la vigencia del principio y derecho fundamental a una buena administración en las entidades de la Seguridad Social mediante la introducción de metodologías de toma de decisiones, gestión y de tramitación que promoverán la efectiva satisfacción de los derechos sociales fundamentales.

Para que la realización de los derechos sociales avance conforme a los criterios de progresividad y no regresión es necesario que las entidades de la Seguridad Social, dentro del marco normativo internacional, constitucional y legal vigente, apliquen instrumentos de buena gestión y administración desde el reconocimiento de la posición protagonista de la persona en el sistema.

1.2. Derechos sociales y organizaciones de la Seguridad Social.

Los organismos de Seguridad Social son instrumentos destinados a la promoción y garantía de la dignidad de la persona a través la materialización concreta de los derechos sociales. Estos derechos son derechos de titularidad personal que atienden a la dignidad de las condiciones de vida de las personas¹.

Las entidades de la Seguridad Social y responsables de la prestación de servicios sociales son las responsables de la realización específica de aquellos en personas concretas, en cumplimiento de los principios previstos en documentos internacionales como la Carta Iberoamericana de Derechos Fundamentales².

La **Declaración Universal de los Derechos Humanos** recoge en los artículos 22 y siguientes los derechos sociales. **El reconocimiento internacional de este tipo de derechos otorga un canon jurídico aplicativo e interpretativo que obliga a garantizar a los Estados firmantes el derecho a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.**

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que asegure la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios para una vida digna. El ser humano tiene derecho a prestaciones y seguros en materia de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, o en aquellos casos en los que pierden medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad. La maternidad y la infancia cuentan, en este marco, con un derecho a cuidados y asistencia de carácter cualificado.

Se ha puesto de manifiesto una relación muy estrecha entre los derechos de libertad y los derechos sociales. Así lo demuestra el Preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales” conocido como **“Protocolo de San Salvador”** en el que se reconoce de forma expresa:

¹ Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, “Sobre el concepto de los derechos sociales fundamentales”, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, núm. 19, 2015.

² OISS, “Carta Iberoamericana de Derechos Sociales Fundamentales2

La estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena.

Los derechos sociales son un complemento imprescindible de los derechos y libertades civiles. Estos últimos no pueden ser ejercidos si no existe una estructura de Seguridad Social³ y de satisfacción de los derechos sociales fundamentales. La concepción de los derechos de la seguridad social conlleva la comprensión de los atributos mínimos que debe tener todo ciudadano⁴ y se dirigen a cubrir necesidades básicas de los ciudadanos y a reducir los riesgos asociados a la enfermedad, vejez, desempleo, desigualdad, discapacidad, maternidad e infancia.

1.3. Constitucionalización de la Seguridad Social para el fomento de los derechos fundamentales.

Los sistemas jurídicos de referencia iberoamericanos han constitucionalizado la Seguridad Social mediante su reconocimiento constitucional y la consagración de normas y regulaciones específicas. El reconocimiento normativo de estos derechos al máximo nivel internacional y nacional demuestra que son auténticos derechos fundamentales⁶ que gozan de una especial protección jurídica en aras de su realización.

El constitucionalismo de la Seguridad Social en Iberoamérica ha generado un gran impacto en la identificación, desarrollo y reconocimiento de los derechos sociales⁵ mediante una construcción jurisprudencial creadora de precedentes que promueven la garantía de los derechos sociales en el espacio iberoamericano. Los resultados de la constitucionalización de la Seguridad Social y de la interpretación de los derechos sociales que efectúan los órganos judiciales nacionales e internacionales ha de ser

³ Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, Carta Iberoamericana de Derechos Sociales Fundamentales, 2023.

⁴ Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, Conclusiones del Seminario Iberoamericano sobre Constitucionalización de la Seguridad Social, 2015.

⁵ OISS, Conclusiones del IV Seminario Iberoamericano sobre la Constitucionalización de la Seguridad Social, 2022.

recogido y aplicado por las Administraciones Públicas competentes en los distintos Estados. La constitucionalización es una garantía de objetividad que impide la aplicación de juicios personales en el reconocimiento de los derechos sociales fundamentales.

El presente protocolo trata de establecer los principios y lineamientos más importantes que han de inspirar a las organizaciones iberoamericanas de la Seguridad Social para que, a través de una gestión eficaz y eficiente, den satisfacción real y efectiva a los derechos sociales de las personas a la vez que se reduce la litigación y judicialización sobre la materia.

1.4. Aspectos que implementar.

Los derechos sociales, son derechos universales, exigibles y de efectividad plena. Las entidades de la Seguridad Social y del Sector Público son las responsables de garantizar y promover la aplicación efectiva de los derechos sociales mediante políticas públicas y resolución de expedientes administrativos concretos, en la medida en que su responsabilidad se fundamenta en mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, para lo que se requiere:

1. El establecimiento de **protocolos específicos de gestión** en materia de buena gestión de los derechos sociales para dar respuesta a los cambios económicos y sociales de Iberoamérica.
2. La estimulación del **intercambio científico, académico y profesional internacional en materia de seguridad social, especialmente entre los gestores públicos involucrados**. Se recomienda la creación de un comité interinstitucional que permita debatir las políticas de seguridad social de manera integrada y fomentar la participación ciudadana en la gestión de la seguridad social.
3. La **sistematización y organización de las resoluciones internacionales y nacionales más relevantes** que constitucionalizan principios y derechos sociales, que deberán ser tenidas en cuenta por las Administraciones Públicas.
4. La **creación de un observatorio internacional que permita sistematizar, estudiar y analizar las resoluciones más importantes en el ámbito iberoamericano e internacional** en materia de constitucionalización de los derechos sociales.

5. La **promoción de un marco regulatorio** que busque la efectividad plena, máxima realización y prohibición de regresividad de estos derechos.
6. La introducción de mecanismos que favorezcan la **desjudicialización del sistema de la Seguridad Social**, como la creación de organismos independientes de atención y orientación jurídica como de revisión de la actuación de las entidades vinculadas a la prestación de los servicios sociales.
7. El **esfuerzo de los Estados iberoamericanos para dar efectivo cumplimiento de la normativa internacional, textos constitucionales y legislación sobre derechos sociales**, desde el reconocimiento de que los recursos son limitados y han de ser adecuadamente gestionados para alcanzar asistencia de calidad, eficaz y eficiente.
8. Los países iberoamericanos deben **incrementar e intensificar su colaboración con la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social** para promover buenas prácticas, aplicar estrategias de capacitación, unificar estándares e instrucciones normativas como ejemplo de buenas prácticas.
9. La **creación y desarrollo de agendas** que permitan atender las demandas administrativas de la ciudadanía, con diversos servicios adicionales, que favorezcan la desjudicialización del sistema.
10. Deberán ser considerados por las entidades de la Seguridad Social los **colectivos especialmente vulnerables (informalidad, trabajo infantil, precariedad)**, pues las Administraciones deben incluir a las personas vulnerables que se encuentran fuera del sistema.

2. Promoción y defensa de los derechos sociales.

2.1. Derecho fundamental a una buena administración en las entidades de la seguridad social: presupuesto necesario para la satisfacción de los derechos sociales.

Las Administraciones Públicas de la Seguridad Social son las entidades responsables de garantizar a las mujeres y hombres la satisfacción concreta, real y efectiva de los derechos sociales. Estos derechos, que se encuentran en una progresiva constitucionalización, imponen a los poderes públicos el deber jurídico de adoptar

acciones positivas efectivamente exigibles para garantizar una vida digna de las personas.

La **Carta Iberoamericana de Derechos Sociales Fundamentales** en su artículo primero destaca que: *son reconocidos a toda persona los derechos sociales fundamentales que se enuncian en esta Carta*, traducándose estos en derechos **generales, positivos y consisten ordinariamente en prestaciones u obligaciones a cargo de las instituciones sociales o públicas, según corresponda, que posibilitan unas condiciones de existencia digna.**

Para la garantía de la realización efectiva de los derechos citados conforme a la Carta, la acción de los Estados se concretará a través de la actuación de sus Administraciones Públicas, que desarrollarán sus funciones sometidas de forma objetiva a los intereses generales, para la efectiva realización de los derechos sociales fundamentales.

2.2. Los principios de buena gestión de las entidades de la Seguridad Social.

Para garantizar una buena gestión de la Seguridad Social en el marco que proporciona el derecho fundamental a una buena administración, los principios de buena gestión orientan el quehacer de los poderes públicos desde el reconocimiento de la posición central de la persona y de la relevancia de los derechos sociales fundamentales para garantizar una existencia digna.

2.2.1. Inclusión e igualdad: especial referencia a la igualdad entre el hombre y la mujer y a la perspectiva de género en las entidades de la Seguridad Social.

2.2.1.1. Principio de igualdad en la buena gestión de la Seguridad Social.

Las entidades de la Seguridad Social han de promover valores compartidos dirigidos al bien común y a la cohesión social. Gracias a la aplicación del principio de igualdad se podrá facilitar que todas las personas tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar de forma plena en la vida en sociedad en las mismas condiciones que los demás. Mujeres y hombres de toda condición ha de tener acceso equitativo a los beneficios y servicios de la seguridad social, sin discriminación alguna.

Los Estados y sus Administraciones Públicas velarán por la promoción y garantía de los derechos sociales favoreciendo la inclusión y la igualdad. No cabe discriminación alguna y en particular, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición o circunstancia.

En este sentido las entidades de la Seguridad Social deberán:

1. **Ser accesibles** para todas las personas sin discriminación alguna.
2. **Distribuir los beneficios derivados de la Seguridad y derechos sociales de forma equitativa.** En ocasiones puede suponer la aplicación de mecanismos de discriminación positiva en el marco impuesto por los límites constitucionales de cada Estado.
3. **Fomentar que los programas, las políticas y su ejecución sean inclusivos y respetar la diversidad** de la población cualesquiera que sean sus circunstancias personales, para fomentar su introducción en las dinámicas de la sociedad.
4. Prestar una **atención especial a los grupos vulnerables** (personas con discapacidad, personas mayores, niños, desempleados, minorías étnicas), lo que supone diseñar y ejecutar políticas en atención a sus necesidades particulares y **favorecer su integración libre y activa en sociedad.**
5. **Garantizar la igualdad de género.** Para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres se deberán abordar las disparidades de género para garantizar igualdad de acceso, oportunidades y garantías en los sistemas de seguridad social.
6. **Derribar las posibles barreras** en el acceso a los sistemas de atención médica y de seguridad social, teniendo en cuenta las particularidades de colectivos como los pueblos indígenas o aquellos excluidos del modelo de la seguridad social tradicional.
7. Configurar sistemas de **sensibilización y educación en materia de inclusión e igualdad**, tanto a entidades del tercer sector, sociedad y la propia Administración.

2.2.1.2. La necesaria perspectiva de género en las entidades de la Seguridad Social.

Para promover la igualdad en materia de Seguridad Social es fundamental tener en cuenta una visión de la perspectiva de género. La introducción de esta perspectiva

a la hora de observar las políticas relativas a los derechos sociales facilitará la promoción de un sistema más justo y equitativo.

Históricamente la tasa de ocupación ha sido inferior en mujeres que en hombres y ha sufrido distintas formas de discriminación. Esta realidad supone unas prestaciones inferiores de la Seguridad Social que ha de ser tenida en cuenta en las políticas públicas para la realización de la igualdad. En este aspecto para fomentar la perspectiva de género se recomienda que las entidades de la Seguridad Social:

1. Extiendan los permisos por maternidad y paternidad para que ambos progenitores puedan cuidar a sus hijos de manera equitativa sin penalizar a las mujeres en el ámbito laboral y de la Seguridad Social.
2. Garanticen un acceso equitativo a las prestaciones sociales con independencia de su género o situación laboral.
3. El fomento de medidas de flexibilidad laboral para permitir medidas de conciliación en la vida personal y familiar.
4. Fomentar la participación de las mujeres de la Administración y de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia de servicios sociales.
5. Promoción de la realización de investigaciones y análisis segregados por género para identificar y abordar las brechas y desigualdades existentes.

2.2.2. Progreso y no regresión de los derechos derivados de la Seguridad Social.

Las Administraciones de la Seguridad Social han de avanzar de forma gradual para la satisfacción plena y universal de los derechos sociales. Una vez reconocido y hecho valer un derecho, no cabe dar marcha atrás ni es admisible ningún retroceso⁶. La regresión de los derechos sociales es un parámetro que permite evaluar la posible vulneración de los derechos humanos. En aquellas situaciones en las que se produce un deterioro, degradación o derogación de los derechos sociales entra en juego

⁶ Jorge Carpizo, "Los derechos de la justicia social: su protección procesal en México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. 45, núm. 135, 2012.

la dignidad de la persona y la seguridad jurídica, produciéndose una quiebra de la cláusula del Estado social⁷.

Para promover el progreso de los derechos sociales y garantizar su no regresión, las Administraciones de la Seguridad Social deberán:

1. Elaborar **estudios sociales y evaluaciones de impacto** normativo y de gestión con una perspectiva a largo plazo.
2. Garantizar la transparencia y la **participación ciudadana en la propuesta, implantación, seguimiento y evaluación de políticas públicas**, contando especialmente con las entidades que configuran el tercer sector.
3. **Necesidad, prevención, proporcionalidad y motivación** de las medidas que justifiquen una **disminución de los derechos sociales**.
4. **Eficacia, eficiencia y sostenibilidad** en la gestión económica.

2.2.3. Principio pro persona en derechos sociales y de la Seguridad Social.

Se ha señalado que los derechos sociales y derivados de la Seguridad Social tienen por fundamento último la dignidad de la persona y su protagonismo en el sistema jurídico y político. El principio *pro persona*, consolidado por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, informa el sistema institucional de interpretación de los derechos sociales⁸. De su aplicación se despliega una serie de principios:

1. Principio de **interpretación extensiva de los derechos** sociales.- Los derechos sociales y derivados de la Seguridad Social deberán ser interpretados de tal forma que se favorezca su protección y realización.
2. Principio de centralidad del ser humano.- **En caso de conflicto entre el interés estatal o particular, debe ser favorecida la protección del individuo.**

⁷ María José Añón Roig, "¿Hay límites a la regresividad de derechos sociales? Derecho y Libertades, núm. 34, enero 2016.

⁸ Constanza Nuñez, "Una aproximación conceptual al principio pro persona desde la interpretación y argumentación jurídica", *Materiales de Filosofía del Derecho*, núm. 2017/02. Seminario Permanente Gregorio-Peces Barba

3. Principio de interpretación más favorable a la persona afectada.- En los casos de **duda en la aplicación de una determinada norma, siempre ha de aplicarse en favor de la persona** afectada.
4. Principio de necesidad y proporcionalidad.- El operador jurídico deberá formularse las siguientes cuestiones: ¿Es imprescindible sacrificar o vulnerar un derecho social? ¿Existen alternativas? **¿La reducción del derecho social es necesaria, imprescindible y apropiada para el fin que se pretende lograr?**
5. Principio de suficiencia financiera.- ¿existe **presupuesto suficiente** para satisfacer las políticas sociales determinadas?
6. Principio de garantía de los colectivos más vulnerables.- Este principio impone la necesidad de **valorar y tener en cuenta de forma prioritaria a los grupos vulnerables** en la toma de decisiones en materia de derechos sociales.
7. Principio de irreversibilidad del daño.- ¿es irreversible el daño producido ante una eventual denegación de la satisfacción de un derecho social? ¿es urgente la **satisfacción del derecho social para la persona que lo requiere?**
8. Principio de valoración sistemática.- Impone **reflexionar sobre la afectación a la realización de otros derechos la satisfacción del derecho social en cuestión** y su posible afectación al interés general.
9. Interdicción de la discriminación: ¿Se ve afectado el **principio de igualdad ad intra** o *ad extra* en la práctica regresiva?

2.2.4. Principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad en relación con los derechos fundamentales, y en especial los sociales, requiere de la realización de un juicio de ponderación para adoptar decisiones normativas y regulatorias adaptadas a la realidad de los hechos.

Las entidades gestoras de la Seguridad Social y de los derechos sociales deberán, en el ejercicio de la iniciativa regulatoria y el diseño, desarrollo, implementación y ejecución de políticas públicas tener en cuenta los siguientes aspectos:

- 1. Estudios de análisis de impacto regulatorio, económico y social.** - Toda po-

lítica pública o medida regulatoria en derechos sociales deberá ser resultado de un exhaustivo proceso de toma de decisiones en el que se realice un análisis de la situación existente y un estudio de impacto de la política a adoptar.

- 2. Análisis económico-financiero.** Toda política pública o regulatoria en materia de Derechos sociales y Seguridad Social deberá haber valorado con carácter previo la viabilidad y sostenibilidad de las medidas propuestas, en aras de garantizar que el Estado tenga capacidad real para garantizar el cumplimiento de sus compromisos sociales.
- 3. Valorar la adecuación de las medidas.** Las políticas públicas y regulatorias de los derechos sociales deberán valorar si las medidas propuestas son idóneas y adecuadas a los objetivos que se pueden alcanzarse.
- 4. Precisión de los criterios de elegibilidad y otorgamiento.** - Los criterios que determinen los sujetos destinatarios de las prestaciones sociales han de ser claros, inclusivos, igualitarios y justos.
- 5. Necesidad de la intervención y prestación.**- La intervención estatal en materia prestacional ha de resolver una necesidad real y objetiva, que será resultado de un estudio detallado de identificación de problemas concretos que han de ser resueltos por parte de los poderes públicos.
- 6. Garantizar un acceso equitativo a las prestaciones,** con especial atención a los colectivos vulnerables, con especial enfoque en la previsión, tratamiento, integración y suficiencia económica.

2.2.5. Colaboración institucional.

Las entidades de la Seguridad Social deberán respetar y promover el principio de colaboración institucional. Diferentes ámbitos de gobierno y gestión desde el punto de vista horizontal y vertical deberán trabajar de manera coordinada para abordar los retos que supone la gestión de la Seguridad Social y la realización de los derechos sociales. Las Administraciones deberán, en el marco de la colaboración con otras administraciones:

- **Respetar y tener en cuenta el ejercicio de competencias** de otras Administraciones.
- **Facilitar a las otras Administraciones la información** que precisen sobre la ac-

tividad vinculada al ejercicio de sus competencias, dentro del respeto a la privacidad y protección de datos de carácter personal.

- Prestar **asistencia a las Administraciones** que pudieran solicitar para el ejercicio de sus competencias.
- **Crear y mantener sistemas integrados de información administrativa** en los que se podrán disponer de datos e información de las distintas Administraciones vinculadas a la Seguridad Social en el territorio nacional.

2.2.6. Principio antiformalista.

La Administración debe facilitar el ejercicio de los derechos al ciudadano, más aún si cabe en procedimientos vinculados a la realización de su dignidad y derecho a su libre desarrollo en su vida personal y social. La aplicación del principio antiformalista en materia de Seguridad Social supone que las entidades gestoras de estas materias deben:

1. **Interpretar** los requisitos necesarios para iniciar la tramitación de una solicitud o realizar una pretensión **de la manera más favorable al ejercicio de la acción en cuestión.**
2. Facilitar **trámites de subsanación** cuando no pueda realizarse una interpretación favorable a la acción.
3. Garantizar que el ciudadano **no está obligado a aportar en sus solicitudes, información que obra en poder de la Administración,** incluso en aquellos casos en los que para su obtención requiera solicitar documentación a otras administraciones.

El carácter antiformalista de los procedimientos pretende adaptar los procedimientos en tramitación a las circunstancias concretas del caso. Se evita así que aspectos formales no esenciales frustren el acceso a prestaciones vitales para aquellos que tienen derecho a recibirlas. Formalidades legales no pueden paralizar u obstaculizar la satisfacción de los derechos fundamentales sociales.

2.2.7. Principio de privacidad y protección de datos.

Con carácter general la información que obra en poder de la Administración relativa a aspectos derivados de la Seguridad Social y de prestaciones sociales incluye datos que son especialmente sensibles. Su indebido tratamiento puede afectar a la intimidad y vida privada de las personas.

Las entidades gestoras de la Seguridad Social y prestaciones sociales deben cumplir de manera preventiva y proactiva con la normativa internacional y nacional de protección de datos de carácter personal. Estas organizaciones deberán garantizar que se garantice a los usuarios de la Seguridad Social y de las distintas prestaciones sociales:

1. El **derecho a ser informado cuando se produzca el registro o tratamiento de datos personales**, así como a conocer de forma previa al **consentimiento** la finalidad del tratamiento.
2. El derecho a **conocer para qué se utilizan los datos personales**, cómo se han obtenido, quien posee la información, si será compartida a terceros y en qué términos, así como la base jurídica que la justifican.
3. El derecho a instar la **rectificación de los datos** erróneos, inexactos o incompletos.
4. Derecho de **cancelación de los datos personales** si estos son inadecuados, excesivos o haya desaparecido la finalidad que motivó su tratamiento.
5. Derecho a **reclamar a las autoridades reguladoras** en la materia en el caso de infracciones en relación con la protección de datos de carácter personal.
6. El derecho a que **el tratamiento y conocimiento de datos sensibles no puedan ser discriminatorios ni perjudicar al usuario**, ni ser empleado para otras finalidades distintas que las vinculadas a sus derechos prestacionales de la Seguridad Social o sociales.
7. El derecho a que el tratamiento de los datos sea el mínimo necesario para la prestación de la asistencia sanitaria ampliamente considerada o la concesión de prestaciones sociales.

Estas Administración deberán ser especialmente cuidadosas en el tratamiento de datos médicos y personales necesarios para el reconocimiento de prestaciones económicas y en los actos de comprobación.

1. Cuando sea necesario comprobar datos especialmente sensibles para el reconocimiento de prestaciones económicas, deberá **recabarse el consentimiento con carácter previo al acceso de los informes, documentación clínica y datos médicos relacionados con las lesiones, dolencias o circunstancias personales padecidas que sean relevantes para la resolución del procedimiento.** Podrá no recabarse dicho consentimiento cuando la normativa prevea que se entiende prestado en el momento de presentar la solicitud, sin perjuicio de su derecho a oponerse de forma expresa y escrita a su tratamiento.
2. Las entidades gestoras de las prestaciones sociales, en el marco de sus competencias, podrán solicitar la **remisión de partes médicos o relativos a circunstancias personales que obren en poder de la Administración** expedidos por los servicios públicos vinculados, para el caso de que sean necesarios para el reconocimiento y control de las prestaciones **objeto del procedimiento.**
3. Las entidades gestoras de la Seguridad Social, para garantizar la privacidad de la ciudadanía deberán reconocer que los datos derivados de las distintas actuaciones necesarias para valorar a la concesión de una prestación tienen **carácter confidencial, lo que supone un deber de secreto profesional**

2.2.8. Principio de celeridad y cautela positiva.

2.2.8.1. Principio de celeridad.

El principio de celeridad exige que los poderes públicos impulsen de oficio los procedimientos de los que son responsables. Es responsabilidad de las entidades gestoras de la Seguridad Social tramitar el expediente de forma simple, acertada y ágil para evitar retrasos injustificados y afectar negativamente a la esfera jurídica del ciudadano que necesita o reclama asistencia del Estado.

Las Administraciones Públicas, dada la relevancia que tiene para la ciudadanía la concesión o denegación de prestaciones sociales, deberá tramitar las solicitudes y pro-

cedimientos iniciados de oficio de manera dinámica e integrando en un solo acto los trámites que permitan un impulso simultáneo. La Administración ha de instar la tramitación del proceso sin que las partes lo requieran de forma expresa, evitando dilaciones indebidas.

El cumplimiento efectivo del principio de celeridad reconoce el derecho a los usuarios de la seguridad social y prestaciones sociales a no presentar documentación que ya se encuentre en poder de la Administración, o que pueda obtener mediante la colaboración con otras administraciones. En el caso de que dicha información pudiera vulnerar el derecho a la intimidad o a la protección de datos de carácter personal deberá recabarse previamente el consentimiento del usuario.

2.2.8.2. Silencio administrativo positivo.

Las Administraciones Públicas tienen la obligación, en el marco del procedimiento, de dictar resolución en tiempo y forma, así como notificarla, cualquiera que haya sido su forma de iniciación. En ocasiones el elevado número de solicitudes y la falta de medios personales de la Administración dificulta que pueda dictar resolución en el plazo previsto por la norma.

La institución del silencio administrativo positivo es una garantía de los ciudadanos ante la inactividad de las Administraciones Públicas si se da el caso en que éstas no dicten resolución en el tiempo previsto por la norma para ello. Si la Administración Pública no dicta resolución estimando o denegando el reconocimiento de un derecho social, el Ordenamiento jurídico deberá presumir que la solicitud ha sido aceptada.

Las circunstancias en que las que la ausencia de respuesta de la Administración en tiempo y forma supongan la denegación de la solicitud deberán estar previstas en la ley, como excepciones, en procedimientos específicos y de forma justificada en atención al principio *pro persona* y proporcionalidad.

2.2.8.3. Tutela cautelar positiva.

Ante determinadas circunstancias pueden suceder que la situación personal y vital de una persona se encuentre en grave riesgo o peligro. En esos casos se requiere una acción rápida de los poderes públicos. Circunstancias como el desempleo, la enfermedad o una pérdida de cobertura pueden generar daños de difícil reparación en la esfera vital e incluso familiar de la persona que las necesita.

La tutela cautelar positiva pretende que, ante casos de acreditada urgencia y necesidad, el órgano responsable garantice los derechos fundamentales de las personas en riesgo y adopte medidas cautelares positivas en aras de salvaguardar unas condiciones de existencia dignas. Las medidas cautelares positivas pueden consistir en el i) mantenimiento del acceso a servicios básicos, concesión de prestaciones económicas provisionales, iii) restitución de derechos sociales, iv) garantía de acceso a programas sociales, v) acceso a tratamientos médicos o vi) prórroga de coberturas médicas y sociales, entre muchas otras.

2.2.9. Tutela administrativa efectiva, revisión de la actuación de la administración, y motivación de las decisiones administrativas.

2.2.9.1. Tutela administrativa efectiva.

Las entidades gestoras de la Seguridad social deberán cumplir con la legalidad vigente formal y sustantiva en la tramitación de los expedientes que abordan el reconocimiento de los derechos sociales. Toda actuación administrativa que manifiesta la voluntad de las organizaciones gestoras de la Seguridad Social deberá ser resultado de un procedimiento racional y garantista, es decir, en seguimiento del debido procedimiento.

El ciudadano en el marco del derecho a la tutela administrativa efectiva tendrá derecho a presentar solicitudes y peticiones de conformidad con la normativa vigente, a formular alegaciones y ser oído durante toda la tramitación del procedimiento administrativo. El usuario de prestaciones sociales tendrá reconocido el derecho al trámite de audiencia previo al dictado de la resolución que afecte a sus intereses.

En cuestiones relativas a los derechos sociales y derivados de la Seguridad Social la Administración tiene el deber de buscar de forma objetiva el conocimiento real de los hechos de tal manera que las decisiones que concedan o rechacen (especialmente estas últimas) prestaciones sociales al administrado estén fundadas en la realidad y no en meras apreciaciones subjetivas.

El interesado tiene el derecho a proponer prueba en los términos previstos en el procedimiento y que ésta sea practicada de forma real, efectiva, completa y objetiva. Una vez recibida y practicada la prueba la Administración deberá resolver siendo aquella tenida en cuenta.

La Administración deberá señalar en cada resolución, en aras de facilitar el control administrativo y judicial de su actuación, las distintas vías de revisión e impugnación de su actuación en un pie de recursos. La omisión de la incorporación del pie de recursos supondrá la ausencia de plazo para formular reclamaciones.

2.2.9.2. Motivación de las decisiones administrativas.

Las entidades responsables de la gestión de la Seguridad Social deberán expresar con precisión y detalle la *ratio decidendi* de las resoluciones que conceden o deniegan derechos sociales. Las Administraciones deben exponer al ciudadano de manera comprensible, clara y razonada los elementos de hecho y de derecho que sostienen la adopción de una decisión de gran incidencia en sus vidas.

El deber de motivar se incrementa en función del grado de discrecionalidad de la decisión adoptada, y alcanza una especial intensidad en aquellos casos en los que denieguen el acceso a prestaciones y derechos sociales. Los defectos de motivación deberán justificar la anulación de la actuación de la Administración cuando ésta sea revisada por una autoridad superior en vía administrativa. La motivación de las decisiones:

1. En aquellos casos en los que están en juego los derechos sociales la Administración **deberá exponer de manera detallada las razones que justificaron la adopción de una decisión**, especialmente en el caso de que ésta rechace la con-

cesión de un derecho social. **Deberá emplear un lenguaje comprensible para la ciudadanía.**

2. El órgano decisor deberá **valorar la realidad del caso concreto y exponerle de manera detallada e individualizada** las circunstancias y legislación que han sido valoradas para la adopción de una determinada decisión. La Administración, que podrá apoyarse en mecanismos tecnológicos, plantillas y formularios, deberá individualizarlos siempre de manera completa y detallada al caso concreto que ha de ser resuelto.
3. La resolución deberá **tener en cuenta los elementos conformadores de las actuaciones previas y de la instrucción**, teniendo en cuenta las alegaciones formuladas por los interesados en el procedimiento, evitando la Administración incurrir en desviación procedimental.
4. **Las entidades responsables de la prestación de los derechos sociales deberán motivar especialmente las decisiones que se apartan de actuaciones administrativas anteriores** pues pudiera generar una infracción del principio de igualdad.

2.2.9.3. Revisión de la actuación de la Administración.

Los organismos de la Seguridad Social deberán poder ser sometidas a revisión por otras autoridades administrativas mediante instrumentos legales en el caso de que el interesado estuviera disconforme con la decisión adoptada o pudiera ser contraria a derecho. Los mecanismos de revisión deberán ser reales, efectivos y plenos. No cabe aplicar sistemas de revisión que se limiten a ratificar las decisiones dictadas con carácter previo por la Administración. En cualquier caso el administrado tiene derecho a acudir a una revisión en vía judicial si no está conforme con la decisión de la Administración.

Aunque los instrumentos legales pueden ser distintos en función de los sistemas jurídicos nacionales han de asegurarse mecanismos de revisión que favorezcan una desjudicialización de los conflictos iniciados ante la disconformidad de la actuación de las entidades responsables de la realización de los derechos sociales.

2.2.10. Transparencia y participación ciudadana en la gestión de entidades de la Seguridad Social.

2.2.10.1. Transparencia y derecho de acceso a la información pública.

La ciudadanía tiene el derecho a conocer la mecánica decisoria de los organismos públicos que han asumido la responsabilidad de garantizar la efectiva realización de los derechos sociales. La publicidad de la actuación de la Administración Pública exige transparencia en los planeamientos estratégicos y de dirección como en las actuaciones administrativas concretas.

Si las entidades actúan de manera transparente la ciudadanía incrementará la confianza de las instituciones, se facilitará un acercamiento Administración-Ciudadano y el destinatario de las políticas y servicios sociales será consciente de los derechos que le asisten y como ejercerlos. Desde este punto de vista, las organizaciones de la Seguridad Social deberán:

- Publicar la información estratégica, organizativa, de planificación, económica y jurídica de forma clara y accesible.
- Hacer pública la información estadística en la gestión de cada uno de los procedimientos, haciendo constar expresamente el tiempo real de tramitación y el sentido de sus resoluciones.
- Publicar en las páginas web los distintos procedimientos de garantía de los derechos sociales, los requisitos para solicitarlos, los plazos de tramitación, el sentido del silencio administrativo de cada uno de ellos e identificar el tipo de recurso o vía de revisión procedente ante cada tipo de resolución.
- Exponer de forma clara la normativa de aplicación de manera organizada, clara y comprensible.
- Publicar instrucciones y circulares dirigidas a los órganos internos de la Administración de forma que el ciudadano pueda conocer de manera detallada los criterios de aplicación e interpretación de las normas jurídicas que aplica la Administración.
- Publicar guías y documentos explicativos claros, accesibles y actualizados que faciliten a la ciudadanía el conocimiento de sus derechos y los procedimientos para solicitar su tutela.

2.2.10.2. Participación ciudadana.

Las entidades responsables de la gestión de la Seguridad Social deberán facilitar mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de los derechos sociales. La introducción de dinámicas participativas invita al fomento del espíritu original democrático que busca la aproximación de la ciudadanía a la toma de decisiones públicas, de tal forma que se favorezca la codecisión y la cogestión.

El reconocimiento de la participación ciudadana en el ámbito de la Seguridad Social reconoce la valiosa aportación que las personas y fuerzas sociales para la mejora de la gestión:

- Los ciudadanos y ciudadanas residentes en el país tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, de forma individual o a través de entidades ciudadanas y fuerzas sociales.
- Para facilitar la participación, la ciudadanía tendrá derecho:
 - A participar en igualdad de condiciones a través de los mecanismos previstos en las normas, entre ellos, órganos participativos y consultivos, de tal manera que se garantice la no discriminación, en particular a los colectivos afectados por distintas brechas.
 - A acceder a la información necesaria para participar en los asuntos públicos y en los procesos de participación.
 - A emitir su opinión y tener un papel corresponsable y protagonista en las políticas públicas.
 - A promover la creación de organizaciones sociales, como asociaciones, fundaciones, foros, movimientos o plataformas, y a integrarse en ellas, siempre que se encuentren en el marco de la legalidad.
 - Los poderes públicos deberán prever mecanismos de consulta, audiencia, y órganos de participación, fomentando la iniciativa ciudadana, respetando su derecho a participar en la planificación de normas y políticas públicas así como en la realización de tareas de evaluación y monitoreo de políticas públicas.

3. Inteligencia artificial y tecnologías digitales.

3.1. Oportunidades, retos y riesgos.

La tecnología tiene un papel muy relevante en la actuación de las Administraciones Públicas. La aplicación de instrumentos tecnológicos modifica la forma de trabajar de las entidades públicas y la manera de comunicarse con los ciudadanos. La digitalización de estas organizaciones supone la asunción de una visión estratégica que tenga por objetivo la creación de un modelo de gobierno innovador, inclusivo, abierto, participativo, responsable, ágil, eficiente y cercano.

3.2. La mejora de la accesibilidad a través de las tecnologías digitales.

Las herramientas y soluciones tecnológicas que utilice la Administración Pública han de favorecer la inclusión mediante sistemas de accesibilidad universal. Los entornos digitales en materia de Seguridad social deberán ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas de la forma más autónoma y natural posible.

Cualquier persona con independencia de sus capacidades físicas (visuales, auditivas, cognitivas, motrices) o su alfabetización digital deberá tener capacidad de interactuar en las páginas web de las Administraciones de la Seguridad Social y en sus aplicaciones, que deberán prever instrumentos que faciliten su acceso (tamaños de letra, lectura en audio del texto, distintos colores, etc).

Para proporcionar facilidades a la ciudadanía en el manejo de instrumentos digitales las Administraciones tienen el compromiso de facilitar puntos de asistencia y elaborar manuales y vídeos informativos enfocados a ayudar a los usuarios en la realización de trámites telemáticos. Los citados documentos deberán prepararse incorporando infografías y lenguaje inteligible para asegurar que la ciudadanía pueda adquirir pleno conocimiento del manejo de instrumentos digitales con independencia de su formación.

3.3. Algunas herramientas digitales para mejorar la gestión de las entidades de la Seguridad Social.

Las entidades gestoras de la Seguridad Social deben implantar soluciones que apliquen las tecnologías digitales para mejorar la prestación de servicios públicos, gestionar las prestaciones sociales y mejorar los tiempos de gestión y respuesta de los procedimientos administrativos. Las Administraciones Públicas podrán incluir, entre otros, los siguientes sistemas:

- 1. Plataformas de Administración Electrónica.-** La creación de plataformas electrónicas en la Seguridad Social y derechos sociales mejorará la eficiencia y facilitará la relación de las Administraciones con los administrados. A través de páginas web y aplicaciones los ciudadanos podrán solicitar beneficios, verificar su historial y expediente, actualizar su información personal, presentar solicitudes y comunicarse con la Administración.
- 2. Historiales clínicos y sociales unificados.-** La unificación de historiales clínicos y sociales, podrá facilitar el intercambio de información entre distintas Administraciones y departamentos. Su implantación permite una atención coordinada, personalizada y ágil que facilita la toma de decisiones de los profesionales de la salud. Estos sistemas deberán ser interoperables, respetar la confidencialidad y la protección de datos personales, tener instrumentos de control de acceso y deberán tratarse mediando previamente un consentimiento informado del interesado.
- 3. Digitalización de archivos.-** Para mejorar la eficacia operativa de la gestión de la Seguridad Social deben ser transformados los documentos físicos a formatos digitales (historiales médicos, expedientes laborales, formularios, solicitudes...). La superación del papel dentro de una apuesta por la digitalización optimiza el acceso rápido a la información (almacenamiento, consulta, recuperación) a la vez que suelen incorporar protocolos, sistemas de búsqueda avanzada y seguimiento de trámites.
- 4. Automatización de procedimientos.-** Las entidades gestoras de la Seguridad Social podrán utilizar mecanismos íntegramente realizados a través de medios electrónicos, en el marco de un procedimiento administrativo y sin intervención directa de un empleado público en determinados procedimientos de gestión.
- 5. Soluciones de registro e identidad.-** La implantación de tarjetas identificativas y

firmas digitales permitirá a los ciudadanos relacionarse de manera telemática con la Administración en sus relaciones derivadas de la Seguridad Social y derechos sociales.

6. **Sistemas de comunicación.**- El desarrollo de estrategias comunicativas en medios y redes sociales contemporáneas aproxima a la ciudadanía aspectos relativos a la gestión de las entidades de la Seguridad Social. Campañas de comunicación adecuadas, inclusivas, accesibles y en medios contemporáneos de difusión mejorará la imagen pública de estas organizaciones y dará conocimiento a la ciudadanía de sus derechos y de las políticas empleadas para satisfacerlos.
7. **Análisis de datos.**- La introducción de sistemas automatizados y de Inteligencia Artificial puede traer numerosos beneficios, siempre que su uso sea proporcional y que se establezcan mecanismos de supervisión y control humano. La implementación de mecanismos de análisis de datos puede mejorar la toma de decisiones de la Administración, siempre que se asegure transparencia en su utilización y la calidad e integridad de los datos.
8. Un **canal único de comunicación** que permita a la ciudadanía acceder a los servicios, le facilite obtener capacitación en el ejercicio de sus derechos e incentive la participación activa de los afiliados. **El canal único puede verse respaldado por Asistentes virtuales y chatbots.** Para que el servicio pueda ser realmente efectivo deberá estar habilitado un contacto telefónico o posibilidad de solicitar cita previa para el tratamiento de aspectos sensibles o que la IA no sea capaz de resolver.

3.4. Revisión humana y transparencia en los instrumentos basados en automatizaciones e Inteligencia Artificial.

La aplicación de sistemas de IA en la Seguridad Social proporciona numerosas oportunidades al presentar distintas posibilidades de aplicación en la interacción con el usuario y en la gestión de expedientes e información en el ámbito interno.

Toda mujer u hombre en sus relaciones con las entidades de la Seguridad Social y vinculadas a la realización de los derechos sociales tendrá derecho a no ser objeto de una decisión que se haya fundamentado únicamente en el tratamiento automatizado de datos y en instrumentos de Inteligencia Artificial.

4. Procedimientos para la buena gestión.

Para que los procedimientos administrativos sean proveídos de conformidad con el principio de buena administración en un marco de buena gestión el presente Protocolo propone una serie de elementos que deberán ser salvaguardados: i) la gestión de los expedientes, ii) la supresión de cargas administrativas innecesarias, iii) la asistencia en la presentación de escritos de manera telemática y iv) la resolución y notificación de los procedimientos.

4.1. Gestión de los expedientes.

Las Administraciones vinculadas a la prestación de los servicios sociales tienen el deber de garantizar una serie de derechos básicos de los ciudadanos en sus relaciones con las organizaciones en el marco del procedimiento administrativo.

- **Colaboración de las personas.**- Las entidades responsables podrán y deberán requerir la colaboración de las personas cuando sea necesario. El deber de colaboración supone que la ciudadanía deberá facilitar a la Administración los informes solicitados y la realización de inspecciones y actos de investigación siempre que sean razonables y estén vinculados a la situación que se pretende abordar en el marco de lo previsto en la Ley.
- **Configuración de registros generales electrónicos y accesibilidad.**- Las entidades responsables de la prestación de servicios sociales deberán:
 - **Crear registros generales en los que se efectuará el asiento de todo documento que sea presentado** por la ciudadanía como aquellos que tengan salida con destino a otras administraciones y a los ciudadanos.
 - El Registro deberá ser electrónico, interoperable e interconectado.
 - **Deberán preverse mecanismos alternativos de presentación de escritos** para quien no disponga de los medios electrónicos necesarios (otros registros, oficinas de servicio público de correos u oficinas diplomáticas).
- **Identificación de autoridades y personal.**- Los responsables de la resolución de los expedientes administrativos deberán ser identificados en aras de garantizar su objetividad e imparcialidad mediante los mecanismos de abstención y recusación previstos en las leyes nacionales.

- **Derecho a conocer en cualquier momento el estado de tramitación** del procedimiento de quienes ostenten la condición de interesados en él.
- **Derecho a obtención de copias, en formato digital o en papel**, sin que pueda cobrarse una tasa por su obtención.
- **Deberá estar prevista la tramitación urgente de aquellos expedientes** cuyo retraso pueda suponer lesión de la dignidad personal de aquellos quienes reclaman el apoyo de las Administraciones.
- **Los documentos que conforman el expediente deberán** ser guardados en formatos que permitan **garantizar la autenticidad, integridad, conservación y la consulta posterior**.
- **Los procedimientos vivos deberán estar convenientemente organizados en carpeta única**, elaborando un índice que deberá actualizarse a medida que avance su tramitación, foliado, ordenado y numerado, en formato interoperable.
- **Cuando los expedientes finalicen, éstos deberán ser archivados** en un archivo electrónico único con toda la documentación correspondiente.

4.2. Supresión de cargas administrativas innecesarias.

Un objetivo común para la mejora del procedimiento administrativo de las Administraciones, de especial relevancia en los procedimientos de la Seguridad Social se refiere a la mejora de la calidad y de la eficiencia. Para ello ha de lograrse una progresiva reducción de la burocracia. A continuación, se expondrán una serie de propuestas de mejora y derechos que han de ser reconocidos a la ciudadanía para reducir las cargas administrativas innecesarias.

- La Administración **no podrá añadir nuevos trámites no previstos** en la norma jurídica.
- El interesado tiene el derecho a **no presentar documentos originales** salvo que la normativa reguladora lo prevea de forma justificada.
- El interesado tiene el derecho a **no presentar datos y documentos que no sean exigidos por las normas jurídicas** cuando no sean necesarios para el dictado de la resolución del procedimiento.
- El interesado tiene el derecho a **no aportar datos y documentos que obren en poder de la Administración**, que deberá ser proactiva y colaborar con el resto de

las entidades públicas para obtener la información que obre en poder de otras entidades del Estado.

- El ciudadano tiene **derecho a obtener información y orientación jurídica** sobre los pormenores concretos del procedimiento en tramitación en cualquier momento del procedimiento y a recibir asistencia sobre el mismo.

4.3. Presentación telemática de documentos e inclusión.

La digitalización de las entidades vinculadas a la satisfacción de los derechos sociales afecta a la práctica de los procedimientos de la Seguridad Social. Para que los procedimientos, una vez digitalizados, respeten los derechos y garantías de los ciudadanos se recomienda:

- La creación **de oficinas y espacios de asistencia** en el uso de medios electrónicos a los interesados para suavizar la brecha digital.
- Que en las oficinas citadas el personal de la Seguridad Social preste apoyo a los interesados en aspectos como su **identificación, firma, presentación de solicitudes, escritos y obtención de copias.**
- El apoyo del personal al servicio de la Seguridad Social en el caso de que el ciudadano carezca de medios electrónicos. **Si el ciudadano carece de aquellos, la identificación y firma podrá ser realizada por el funcionario público** mediante sistemas de firma, previo consentimiento expreso y por escrito al funcionario para la actuación. Dicho consentimiento deberá constar en el expediente con carácter previo al trámite.
- Que las entidades responsables de la Seguridad Social publiquen en **un lugar visible en la página web el listado de oficinas** donde se prestará la asistencia.

4.4. Notificación de los procedimientos.

Las entidades vinculadas a la satisfacción de los derechos sociales tienen el deber jurídico de dictar resolución de forma expresa, con independencia del reconocimiento de la institución del silencio administrativo como remedio ante la inactividad de la Administración.

La resolución que se emita se comunicará por escrito a través de medios electrónicos de forma preferente, salvo que sea imposible o el ciudadano haya hecho constar que sea notificado en papel. Si se practica la notificación en papel, deberá ponerse a disposición del interesado en la sede electrónica del organismo actuante para que pueda acceder a su contenido de manera voluntaria.

Las resoluciones dictadas en el marco de la Seguridad Social deberán ser notificados en plazo razonable. Para garantizar el derecho a la tutela administrativa efectiva deberá ser remitido al particular el texto íntegro de la resolución, que ha de estar suficientemente motivada de tal forma que el ciudadano sepa cuales con los fundamentos de hecho y de derecho que han justificado la decisión.

En la notificación de la resolución deberá hacerse constar de forma expresa si la actuación pone fin a la vía administrativa, medios de impugnación, revisión o negociación, órgano al que debe dirigirse, plazo para interponer las actuaciones legales que procedan y requisitos exigidos para entablar la acción.

Las entidades de la Seguridad Social harán todo lo posible para garantizar que las resoluciones sean adecuadamente notificadas a los interesados, lo que lleva aparejado el deber jurídico de realizar labores de averiguación domiciliarias que han de constar en el expediente.

4.5. Reclamaciones. La búsqueda de la eficacia real y efectiva en los procedimientos de reclamación.

Las entidades de la Seguridad Social tras la tramitación de un procedimiento adoptan decisiones específicas a través de resoluciones que, usualmente, conceden o deniegan prestaciones y delimitan su alcance. Esas decisiones, como hemos señalado, inciden de manera directa en la vida de los ciudadanos.

Si el interesado en el procedimiento no se encuentra conforme con la decisión adoptada por la entidad ha de tener el derecho a poder formular una reclamación solicitando que, en función de la legislación prevista y en sus términos, la Administración

de la Seguridad Social pueda rectificar, anular, sustituir sus actos e incluso si procediera, declarar su lesividad.

Los mecanismos de revisión en vía administrativa en el ámbito de la Seguridad Social reconocen una vía legítima a los interesados para impugnar las decisiones de la Administración por considerar que son contrarias al Ordenamiento jurídico o existe disconformidad en la valoración fáctica o jurídica del asunto en cuestión.

5. Mecanismos para la desjudicialización de la Seguridad Social.

Si el interesado no está conforme con la decisión adoptada por la entidad de la Seguridad Social, incluso en vía de revisión, tiene derecho a solicitar la tutela de los órganos judiciales para que éstos verifiquen si se ha actuado conforme a Derecho o no. La desjudicialización permite racionalizar la carga de trabajo de los órganos judiciales y de las Administraciones.

Una apuesta por desjudicializar los conflictos derivados de aspectos vinculados a la Seguridad Social supone reducir la dependencia del Poder Judicial para resolver las controversias que se suscitan en la materia. El primer paso para avanzar en la desjudicialización requiere de una Administración proactiva en la introducción de mecanismos preventivos y alternativos de resolución de conflictos.

5.1. Creación de oficinas de orientación jurídica en materia de Seguridad Social y derechos sociales.

Un enfoque para desjudicializar los conflictos en materia de Seguridad Social es el que se centra en la prevención de conflictos. La creación de oficinas de orientación jurídica en materia de Seguridad Social facilita que los usuarios puedan recibir ayuda y orientación en el ejercicio de sus derechos. Una orientación previa puede anticiparse

a problemas posteriores formales y sustantivos. Estas oficinas, que estarán integradas por profesionales expertos en Derecho social ayudarán a:

- **La prevención e identificación de problemas potenciales.** - Al atender a la persona que puede ser un potencial solicitante, se les ayuda a comprender los requisitos para el acceso a ciertos derechos. Al reducir las posibilidades de errores y malentendidos pueden reducirse los conflictos posteriores con carácter previo a la tramitación de procedimiento administrativo.
- **Mejorar las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.**- Los usuarios estarán más informados para la toma de decisiones en cuestiones aplicadas a los derechos sociales. La satisfacción en la atención al usuario aumentará.
- **Que los ciudadanos obtengan asesoramiento especializado.**- Si los usuarios están bien informados sobre los derechos que les asisten y la forma de ejercerlos podrán tomar decisiones con suficiente información a la vez que se identifican posibles problemas legales ante de que se conviertan en conflictos jurídicos en vía administrativa o judicial.
- **Evitar la escalada de disputas mediante la orientación y prevención.**- La asistencia jurídica previa permite prevenir procedimientos administrativos inviables en atención a la legislación vigente así como la escalada de disputas que pueden surgir desde el inicio del expediente hasta su judicialización.

Las oficinas de atención jurídica van más allá de la mera asistencia en la tradicional ventanilla al usuario. Estos órganos tratan de brindar asesoramiento cercano y completo sobre el marco jurídico vigente en materia de Seguridad Social. **Para que estas oficinas alcancen los objetivos propuestos es imprescindible la capacitación de sus responsables y empleados.**

5.2. Órganos administrativos independientes especializados en resolución de conflictos de la Seguridad Social.

Las cada vez más numerosas normas sobre la materia, interpretaciones judiciales sobre su materialización y su complejidad, justifican la creación de órganos administrativos independientes y especializados que resuelvan a partir de la imparcialidad y la eficiencia, las reclamaciones presentadas por los ciudadanos que están disconformes con las decisiones de la Administración en relación con los derechos sociales.

La constitución de un sistema de revisión de la actuación de la Administración de la Seguridad Social configurado sobre Tribunales Administrativos Independientes tiene numerosas ventajas que contribuirán a una mejora del control de la Administración, a que los ciudadanos cuenten con más garantías en la satisfacción de sus derechos y a la desjudicialización del sistema:

- **Especialización técnica.** - El régimen jurídico que concreta los sistemas de Seguridad Social, los derechos sociales y el reconocimiento de prestaciones son habitualmente complejos. Los órganos especializados cuentan con profesionales con experiencia y conocimiento técnico en esas áreas, lo que permite que las resoluciones que se dicten interpreten y apliquen el Derecho con precisión y rigor.
- **Independencia e imparcialidad.** - Al configurarse bajo el principio de separación funcional de la Administración de la Seguridad Social y prestadoras de derechos sociales no hay relación alguna de dependencia o jerarquía ni conocimiento previo del procedimiento sobre el que se ha resuelto y va a ser revisado. La independencia de estos órganos promueve la aplicación del principio de legalidad y objetividad.
- **Eficacia en la resolución de conflictos.** - Sus competencias delimitadas en ámbitos específicos relativas a los derechos sociales y a la Seguridad Social les permitirá conocer de los asuntos con mayor celeridad sin perjudicar el rigor y la especialización técnica.
- **Seguridad jurídica.** - La interpretación y aplicación de las normas de estos órganos especializados, junto con la de los Jueces y Tribunales ayudará a conformar un derecho de la Seguridad Social configurado sobre bases interpretativas y aplicativas públicas y conocidas.
- **Forma de designación.**- Se deberán de establecer procedimientos de selección que garanticen que accedan a estos tribunales especialistas con sólidos conocimientos sobre las materias a abordar. En este sentido los procedimientos deberán salvaguardar los principios de objetividad, mérito y capacidad.

5.3. Creación de defensorías para la garantía de los derechos sociales fundamentales y de la Seguridad Sociales.

Junto a la creación de Oficinas de Atención Jurídica y la constitución de tribunales administrativos especializados para la resolución de conflictos en materia de Seguridad Social se recomienda la creación de entidades administrativas independientes, denominadas “Defensorías” que deberán colaborar estrechamente con las oficinas de atención jurídica.

Las Defensorías de los Derechos Sociales tendrán como función principal proteger los derechos de los usuarios de la Seguridad Social y destinatarios de derechos sociales para asegurar que reciban un trato justo por parte de las entidades responsables de la realización de los derechos mencionados.

Estas entidades realizarán labores de monitoreo y supervisión de las entidades responsables de la garantía de la Seguridad Social y sus derechos con el objetivo de promover su buena gestión. Estas entidades, que velarán por el acceso universal a la salud, a la seguridad social integral y de calidad, así como otros derechos sociales:

- Deberán ser creadas como **entidades administrativas independientes, con personalidad jurídica propia e independencia** económica, operativa y funcional de las entidades de la Seguridad Social y derechos sociales.
- Se constituirán con el objetivo de prestar un **servicio gratuito, directo, inmediato y de calidad a la ciudadanía** que lo precise, sin perjuicio de las labores de apoyo y asesoramiento que puedan prestar a las entidades de la Seguridad Social siempre que no se aparten de sus fines.
- Promoverán el **conocimiento de los ciudadanos de los sistemas de Seguridad Social** y de garantía de los derechos sociales. Para ello realizarán labores formativas que empoderarán a la ciudadanía.
- Desarrollarán tareas de **capacitación y formación** a los empleados públicos y personal vinculado a la Seguridad Social y derechos sociales, con independencia de su pertenencia al sector público o privado.

- Como entidad administrativa independiente y especializada **colaborarán con las autoridades** que así lo soliciten en el ámbito de la seguridad social para resolver problemas institucionales, sistémicos y jurídicos, de tal forma que se proponen mejoras para asegurar el adecuado funcionamiento de las instituciones.
- Realizarán tareas de **análisis de la gestión** de las entidades de la Seguridad Social y derechos sociales para garantizar que actúan conforme a los parámetros que impone el principio de buena administración. Realizarán:
 - Labores de **auditoría** en el diseño, implantación e impacto de las políticas públicas sobre la materia.
 - Monitoreo de la manera en la que las Administraciones gestionan los expedientes administrativos para detectar fallas en el sistema, desde el punto de vista procedimental.
 - Promoción de un modelo de Seguridad Social basado en los principios de progreso y no regresividad.
 - Tratamiento estadístico de la gestión de la Seguridad Social para cuantificar los elementos cualitativos y cuantitativos derivados del servicio público de la Seguridad Social.
- Prestarán labores de **atención y orientación jurídica al ciudadano durante toda la tramitación del procedimiento administrativo**, a partir de los principios de buena administración y desde la búsqueda de la universalidad, inclusividad, plenitud, progresión y no regresividad de los derechos sociales, lo que supone:
 - Acompañamiento jurídico completo de los afiliados en los procedimientos de la Seguridad Social.
 - El seguimiento de las Administraciones para promover que éstas respondan a las quejas y reclamaciones de los ciudadanos, especialmente en los procedimientos en revisión administrativa.
 - Informar a la ciudadanía del estado jurídico de los derechos sociales de su interés, teniendo en cuenta de forma actualizada el progreso de su constitucionalización y desarrollo.
- Realizarán un **estudio y sistematización del régimen jurisprudencial y aplicativo de la gestión** de las entidades de la Seguridad Social y de los derechos que tratan de materializar. Crearán una base de datos que recoja la jurisprudencia y resoluciones más relevantes sobre la materia, principalmente:

- Resoluciones de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y otros organismos internacionales.
- Sentencias y resoluciones judiciales.
- Resoluciones de los órganos administrativos especializados.
- **Recogerán y tramitarán las quejas y reclamaciones de los destinatarios de los servicios de referencia**, instruirán expedientes de análisis y, una vez finalizados si procede, formularán propuestas de mejora a las entidades que han recibido las reclamaciones para incrementar la calidad del servicio.
- Velarán por la aplicación de la **perspectiva de género en las políticas públicas y tareas de gestión de la Seguridad Social** para garantizar una satisfacción de los derechos sociales justo y equitativo.
- **Protegerán a los colectivos más vulnerables**, especialmente aquellos excluidos del sistema por razones como discapacidad, la falta de supervisión laboral, la informalidad en las relaciones laborales, la falta de formación o la pertenencia a colectivos excluidos del mercado y dinámica laboral.

6. Buenas prácticas profesionales.

6.1. Buenas prácticas en la gestión de las entidades de la Seguridad Social.

Para velar por la adecuada gestión de las entidades de la Seguridad Social, tanto del punto de vista de la organización orgánica, estratégica y funcional de las organizaciones como en la tramitación y resolución de los expedientes de los que son responsables, las Administraciones Públicas desarrollarán “Códigos de Conducta” y “Protocolos de Actuación”.

Estos documentos establecerán metodologías de actuación coherentes con los principios de buena gestión expuestos en este documento. Los protocolos facilitarán las tareas decisionales y procedimentales de los órganos administrativos responsables de la tramitación de los expedientes y de la gerencia de las organizaciones, mediante

el establecimiento de parámetros éticos y guías específicas de actuación para cada procedimiento.

Decálogo del Defensor para la buena gestión de la Seguridad Social.

Se propone un “Decálogo del Defensor” para la buena gestión de la Seguridad Social:

Tabla 1.

| | Contexto | Principios vinculados |
|----|---|------------------------------------|
| 1 | El defensor velará por el respeto a los principios de progresión y no regresividad de los derechos sociales, dentro de la realidad presupuestaria del Estado. | Progresión y no regresividad. |
| 2 | El defensor favorecerá que los sistemas de la Seguridad Social sean inclusivos y promuevan la igualdad real y efectiva de todos los integrantes de la sociedad. | Inclusión e igualdad. |
| 3 | El defensor promoverá la leal cooperación institucional de todas las instituciones involucradas en la satisfacción de los derechos sociales de las personas. | Cooperación institucional. |
| 4 | El defensor velará por la implantación de las tecnologías digitales en las instituciones de la Seguridad Social para favorecer la accesibilidad y la cercanía de las Administraciones con la ciudadanía. | Digitalización. |
| 5 | El defensor promocionará la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en materia de Seguridad Social. | Transparencia. |
| 6 | El defensor propiciará la participación real y efectiva de la ciudadanía en el diseño, implantación y evaluación de las políticas públicas en la Seguridad Social. | Participación. |
| 7 | El defensor implantará programas de formación para los funcionarios y principales actores del sector de la Seguridad Social y derechos sociales. | Profesionalización. |
| 8 | El defensor garantizará asesoramiento y orientación a los afiliados que lo precisen para la satisfacción de sus derechos fundamentales sociales en el caso de que el Ordenamiento jurídico les avale. | Acompañamiento jurídico. |
| 9 | El Defensor supervisará y auditará la actuación de las entidades de la Seguridad Social y propondrá mejoras en el sistema. | Control |
| 10 | El Defensor trabajará para desarrollar mejoras en la política y en la regulación de la Seguridad Social para mejorar la gestión de las entidades e incrementar la garantía de los derechos fundamentales. | Promocional de la Seguridad Social |

7. La formación para la profesionalización del personal de la Seguridad Social para un mejor servicio público.

7.1. Objetivos de los procesos de formación.

Las actividades de formación, entendiendo por estas todas las acciones orientadas a complementar o aumentar los conocimientos, competencias y aptitudes del personal en servicio en instituciones de Seguridad Social, es una actividad esencial para la consecución de un mejor Estado y la efectiva implementación de las políticas públicas.

El proceso de profesionalización y mejora continua de los empleados vinculados a la Seguridad Social deberá buscar fórmulas que incrementen su motivación y facilite una mejora de sus condiciones de trabajo y formación continua.

Sin perjuicio de los elementos que se detallan en los numerales siguientes, las acciones de formación deben tener como objetivos generales:

- Asegurar la existencia de un conjunto de competencias y conocimientos transversales y básicos, comunes a todos los funcionarios, con independencia de su ocupación o rango, que reflejen los valores y misiones institucionales, con un foco central en el mejor servicio al ciudadano.
- Poner a disposición de los funcionarios recursos educativos que les permitan adquirir o complementar su formación de base.
- Establecer en los planes institucionales la incorporación de actividades de formación, reconociendo una cantidad adecuada de tiempo que los trabajadores puedan destinar para estos fines sin merma en sus remuneraciones o efectos negativos en sus evaluaciones.
- Considerar en los parámetros de desarrollo en de las instituciones, el involucramiento activo y permanente en actividades de formación, entendiendo que la formación para la profesionalización es un elemento esencial en la consideración de mérito en la carrera funcionaria.
- Promover una cultura de aprendizaje continuo al interior de las instituciones, tan-

to a través de acciones formales como también a través del aprendizaje en el trabajo, incluyendo la colaboración entre pares y el compartir experiencias de buenas prácticas entre departamentos o instituciones que forman parte del Estado.

En general, los objetivos de la formación deberán ser coherentes con una visión institucional de largo plazo, orientados a satisfacer metas de servicio y satisfacción ciudadana, y adaptarse a la realidad institucional, económico, jurídica y cultural de cada servicio y Estados que adscriben al protocolo.

7.2. Principios rectores de la formación.

Las actividades de formación deberán estar guiadas por una serie de principios rectores, entre los cuales se deberían considerar los siguientes:

7.2.1. Cumplimiento normativo: Las actividades de formación deben tener como base que ellas promuevan la observancia estricta del marco legal y constitucional que rigen las instituciones del Estado. Todas las acciones deben estar al servicio del cumplimiento de los objetivos de servicio público, las misiones y visiones institucionales, y el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos.

7.2.2. Orientación de servicio: Las actividades de formación deben poner al centro el servicio a la persona. Por ende, deben ser sensibles a las nuevas demandas y necesidades de las personas, respetando en todo momento sus derechos y libertades, y promoviendo una actuación objetiva del Estado frente al ciudadano, sin discriminaciones o distinciones de ninguna naturaleza a los requerimientos de las personas.

7.2.3. Actualización permanente: Los planes institucionales deberán considerar actividades de formación periódicas y estables, a fin de apoyar la adopción permanente de nuevos conocimientos, aptitudes y capacidades que coadyuven a la profesionalización de la función pública. Estas actividades deberán considerar, entre otros, la incorporación de nuevas tecnologías y herramientas informáticas en los procesos internos y de gestión de requerimientos a las personas.

7.2.4. Participación, diversidad e inclusión: Las actividades de formación deberán tomar en consideración las opiniones de los funcionarios, e incorporar, en la medida que sea apropiado y consistente con los objetivos y principios de la formación, adecuaciones a las actividades de formación. Es de especial interés que las actividades de formación sean adaptativas a las realidades y necesidades de todos los funcionarios, considerando, entre otros, mecanismos de acceso inclusivo para personas con discapacidad. Además, deberá considerar que los contenidos de la formación promuevan una cultura de respeto a la diversidad, la perspectiva de género y la igualdad entre hombres y mujeres, y, en general, la efectiva inclusión de todos los grupos de la sociedad.

7.3. Focos de formación.

7.3.1. Inducción y habilidades generales o transversales: Las actividades de formación deben considerar acciones formativas iniciales aplicables a todos los funcionarios, cualquiera sea su rango o vínculo jurídico, que les informen oportunamente sobre la misión, visión, y valores institucionales, con un énfasis en la importancia de las actividades del servicio para la satisfacción de los derechos de las personas. Los servicios deberán además contar con actividades periódicas de actualización de habilidades generales o transversales que sean relevantes para el servicio en todas sus actividades.

7.3.2. Incorporación de nuevos procesos o tecnologías: Las actividades de formación deben incorporar programas formales de capacitación en el uso de nuevas tecnologías a las actividades del servicio. En casos de incorporación de aplicativos o plataformas digitales para la atención de los usuarios, el servicio deberá cautelar que todos los funcionarios con atención directa al público estén entrenados al detalle en las funcionalidades y tengan capacidad de resolver problemas o, en su caso, conocer la derivación institucional apropiada para cada caso.

7.3.3. Manejo de evidencia y datos empíricos: Las actividades de formación deben incorporar módulos formativos en manejo de evidencia empírica que sea relevante para las actividades del servicio. Para tales efectos, todos los funcionarios, inde-

pendiente de su rango o vínculo jurídico institucional, deberán contar con acceso a acciones de capacitación en conocimientos elementales de lectura de estadística y evidencia empírica. Para aquellos funcionarios con mayores responsabilidades técnicas dentro del servicio, es recomendable considerar mecanismos de apoyo al acceso de perfeccionamientos en la educación formal en materias de manejo de evidencia en el diseño e implementación de políticas públicas, con un énfasis en materias relacionadas directamente con las áreas de cada servicio.

7.3.4. Implementación de cambios normativos: Los servicios deberán considerar actividades de formación que coadyuven a la correcta implementación de cambios normativos. En aquellos casos en que estos cambios impliquen la incorporación de nuevas funciones, facultades, responsabilidades, o potestades, los servicios deberán considerar la necesidad de implementar programas de formación especializados, a fin de garantizar que los funcionarios cuenten con las competencias técnicas, profesionales y conocimientos adecuados.

7.3.5. Promoción y avance intra-institucional: Los servicios deberán considerar que las actividades de formación sean reconocidas como parte de los criterios objetivos en los procesos de evaluación de los funcionarios. Las actividades deberán ser especialmente consideradas para efectos de la promoción interna y avance de la carrera funcionaria en las instituciones.

7.3.6. Género, inclusión y diversidad: Las actividades de formación deben considerar la incorporación en los programas de la perspectiva de género, la inclusión de grupos con necesidades especiales o que han sido históricamente relegados, y la promoción de la diversidad. Estos contenidos son de especial relevancia en procesos formativos relativos a las mejoras de las competencias y habilidades de trabajo interpersonal, atención directa a personas, y, en general, aquellas orientadas a mejorar la calidad de servicio a las personas usuarias.

7.3.7. Competencias Directivas: Las actividades de formación deben considerar programas especialmente diseñados para personas con responsabilidades directivas, esto es, aquellas que tienen a su cargo equipos, divisiones o están encargadas de liderar temáticas o áreas, en este caso, sea que tengan o no un grupo estable de personas

a su cargo. Las acciones de formación deberán considerar, entre otros, los siguientes contenidos: para la administración de políticas de servicio, habilidades de comunicación interpersonal, construcción de redes interinstitucionales, competencias en gestión de calidad, preparación en la gestión del campo y capacidad para resolver y mitigar problemas.

7.4. Tipos de actividades de formación.

Los servicios deberán considerar una aproximación amplia y flexible de las actividades de formación, promoviendo distintos formatos para el acceso a las acciones formativas, a fin de que éstas sean adaptables a las distintas realidades de los funcionarios y las necesidades específicas de aprendizaje o avance profesional de los mismos. En tal sentido, se sugiere que las actividades de formación consideren los siguientes formatos:

- Auto formación, sea a través de manuales o guías físicas, o programas de auto aprendizaje virtuales, en los que el elemento central es la gestión autónoma del proceso de formación. Deberán incluirse sistemas objetivos de evaluación, a fin de medir de manera imparcial el resultado de los aprendizajes.
- Talleres, seminarios o similares, de carácter interno o externo, con un tópico definido y duración acotada, sean de manera presencial, virtual o híbrida. Se promoverán actividades de trabajo grupal, en las que funcionarios con distintos perfiles profesionales puedan interactuar y compartir experiencias, además de generar productos de aprendizaje que sirvan de insumos para la mejora constante de los procedimientos y servicios de cada institución.
- Cursos institucionales, sean internos o vinculados a instituciones educativas externas. Estos cursos deberán tener una duración media a larga, con actividades de evaluación regular que midan el avance de los aprendizajes, y podrán, en ciertos casos, conducir a la obtención de certificaciones que reconozcan de manera oficial las competencias o conocimientos adquiridos. Las instituciones podrán fomentar estas actividades, mediante el apoyo al acceso individual a instancia de uno o más funcionarios, que fundamenten la pertinencia de las acciones formativas y siempre que reporten un beneficio actual a la institución.

Las actividades de formación deberán considerar medidas de inclusión, adaptándose a las necesidades de funcionarios que requieran adecuaciones para poder acceder a los contenidos, evaluaciones u otros aspectos relevantes, con especial énfasis a personas con discapacidad, personas mayores, personas que tengan a su cuidado menores de edad o personas que requieran cuidado permanente, u otros casos calificados por cada servicio. Asimismo, las actividades deberán considerar criterios de equidad de género, tanto en el acceso como en el diseño de las acciones formativas, velando por que estas se desenvuelvan en un ambiente y en uso de un lenguaje respetuoso a todos los funcionarios.

8. Comunicación para la buena gestión.

8.1. La comunicación de las entidades de la Seguridad Social.

Las estrategias de comunicación de las organizaciones vinculadas a la Seguridad Social y los derechos sociales tienen un impacto directo en la relación con los afiliados, en la claridad de la gestión y en la percepción de la gestión de la ciudadanía. Las organizaciones deberán establecer políticas y estrategias de comunicación destinadas a aproximar su gestión a la ciudadanía. Las entidades responsables de la realización de los derechos sociales deberán tener tres pilares: labores divulgativas, campañas de información sobre aspectos concretos y proyectos de comunicación en que hagan partícipes a la ciudadanía el modelo solidario que representa la Seguridad Social.

Las labores de comunicación deberán estar enfocadas al público al que se dirige:

Tabla 2

Tabla 2

| | | |
|--|---|---|
| Personal al servicio de la Administración de la Seguridad Social | La comunicación debe fomentar la cohesión de los cuerpos funcionariales, el sentimiento de pertenencia y proyectar el esfuerzo que el personal de estas organizaciones realiza para el desarrollo de las actividades. | <ul style="list-style-type: none"> • Directivos públicos. • Puestos de designación libre. • Altos funcionarios. • Personal administrativo y de apoyo. |
|--|---|---|

| | | |
|------------------------|---|---|
| Otras Administraciones | La comunicación ha de tener en cuenta que el sector público está interconectado. La comunicación pública de la Seguridad Social puede tener incidencias directas e indirectas en otros ámbitos de la Administración. | <ul style="list-style-type: none"> • Autoridades reguladoras. • Otras administraciones. • Entidades responsables de la Hacienda Pública y de la Función Pública. |
| Actores vinculados | Las entidades entran en contacto con actores vinculados. La comunicación deberá tener en cuenta su participación en la prestación de los servicios públicos. | <ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos. • Proveedores. |
| Ciudadanía | La comunicación de las organizaciones estará especialmente destinada a alcanzar a la ciudadanía en su conjunto, con especial atención a las personas en riesgo de exclusión social y más vulnerable. Tendrá en cuenta también los distintos actores de la sociedad civil. | <ul style="list-style-type: none"> • Destinatarios o potenciales destinatarios de políticas públicas. • Sociedad civil. • Grupos de presión. • Entidades del tercer sector. • Opinión Pública en general. • Medios de comunicación. |

8.2. Elementos de la comunicación necesarios para que sea responsable e inclusiva.

Las Administraciones de la Seguridad Social son responsables de gestionar servicios y prestaciones de interés inmediato y directo para los ciudadanos. La comunicación debe tener en cuenta diversos aspectos:

- En la gran mayoría de las ocasiones se comunica sobre temas sensibles, ya que aborda cuestiones vinculadas a la vida digna de la ciudadanía como la salud personal y financiera.
 - La actividad comunicativa deberá desarrollarse con sensibilidad y respeto hacia las posibles circunstancias vitales de las personas.
 - Las campañas de comunicación deberán tener un enfoque positivo y propositivo.
- La Seguridad Social es una materia técnica, compleja, con abundante normativa de aplicación.
 - La información deberá ser transmitida con claridad y sencillez, de tal forma que pueda ser comprendida por todos.
 - Deberán facilitarse materiales visuales y fomentar la creación de aplicaciones

- móviles para acercar las metodologías de comunicación a la ciudadanía.
- El comunicador deberá anticiparse a los problemas, preguntas e inquietudes de la ciudadanía.
 - La audiencia es muy diversa, que abarca grupos sociales, distintas edades y niveles educativos.
 - Deberá ser la comunicación accesible y explicable para todos.
 - Deberá hacerse accesible los distintos canales de consulta y apoyo a la ciudadanía en materia de Seguridad Social.
 - Los grupos más vulnerables y en riesgo de inclusión pueden tener necesidades específicas que han de ser abordadas.
 - Deberán ser planificadas campañas de comunicación específicas y adaptadas a esas necesidades especiales.
 - La comunicación hoy en día se caracteriza por la diversidad de canales de comunicación.
 - Los gestores de la comunicación corporativa deberán realizar un estudio de los principales canales de comunicación a los que acude la ciudadanía.
 - Una vez analizados todos ellos, deberá introducirse en todos o, al menos, en los de más impacto.
 - Deberá tener en cuenta los canales que utilizan las personas en riesgo de exclusión y la juventud.
 - Los responsables de comunicación deberán evaluar constantemente los resultados de la comunicación.
 - Deberán hacerse estudios de impacto para medir de forma objetiva los resultados de los procesos comunicativos de la Seguridad Social.

9. Transparencia y rendición de cuentas de las entidades.

El ciudadano es el protagonista de los asuntos de interés general, y el centro de las políticas vinculadas a los derechos sociales fundamentales y de la Seguridad Social. La rendición de cuentas y la transparencia en las entidades de la Seguridad Social tienen un impacto positivo en su gestión, a la vez que fortalece la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

- **Confianza en las instituciones.-** Si la ciudadanía tiene acceso real y efectivo a información veraz y actualizada, se construirá la confianza de los beneficiarios de los sistemas asistenciales y de la sociedad en general.
- **Mejora de calidad.-** La rendición de cuentas y la transparencia mira más allá de los términos cuantitativos. Desde el punto de vista de la calidad, la transparencia y la auditoría fomenta que estas entidades mejoren la calidad de los servicios y las prestaciones.
- **Buena gestión económica.-** La obligación de rendir cuentas y la transparencia en la gestión económica previene malas prácticas, fraudes y mala gestión, promoviendo una gestión adecuada y eficaz de los recursos limitados.
- **Fomento del cumplimiento normativo.-** Si las entidades de la Seguridad Social se ven sometidas al escrutinio público en lo relativo al cumplimiento normativo y en la gestión de los fondos sometidas a normativa presupuestaria, se verá incentivada a aplicar los mecanismos de buen gobierno y buena administración.

9.1. Rendición de cuentas y auditoría.

Las entidades de la Seguridad Social deberán rendir cuentas de su gestión económico-financiera a las autoridades de intervención y control previstas en la legislación del Estado correspondiente. La legislación deberá prever unos elementos mínimos sobre los que se rendirán cuentas, y que serán publicadas en los boletines correspondientes a nivel nacional.

Las organizaciones deberán de hacer públicos anualmente sus cuentas de resultados, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de liquidación del presupuesto y la liquidación del presupuesto de ingresos. Acompañada a la información contable, elaborarán una memoria en la que pondrán a disposición del ciudadano:

- Información sobre su organización y actividad:
 - Normativa de creación y a la que se encuentra sujeta.
 - Actividad, régimen jurídico, régimen económico y de contratación.
 - Descripción de las principales fuentes de ingresos.

- Sujeción a impuestos.
 - Estructura organizativa (orgánica, contable).
 - Responsables de la entidad.
 - Principales actividades.
- Información contable:
 - Bases de presentación de cuentas y normas de reconocimiento y valoración, de conformidad con la normativa del Estado correspondiente.
 - Estado detallado de la liquidación del presupuesto y ejecución de los objetivos presupuestarios.
 - Cualquier otra impuesta por la normativa contable de las Administraciones del Estado que corresponda.

9.2. Publicidad activa y acceso a la información pública.

Dada la relevancia de las instituciones de la Seguridad Social para la satisfacción de los intereses generales y la garantía de la dignidad de la persona humana, éstas tienen un deber cualificado de transparencia, que ha de ser informado por una serie de principios^[1]:

- Ha de determinarse con claridad que las entidades de la Seguridad Social y proveedoras de derechos sociales son sujetos obligados al cumplimiento de los deberes de transparencia, incluyendo organismos autónomos, agencias o entidades públicas empresariales.
- Deberá aplicarse el principio de máxima publicidad, basado en que toda información en manos de estas entidades deberá ser accesible salvo excepciones tasadas, con motivo de los posibles daños a intereses jurídicamente protegidos, individuales o colectivos.
- Las obligaciones de transparencia son unos estándares mínimos para cumplir. Las entidades de la seguridad social deberán superar los estándares previstos en los textos que regulan la transparencia y el acceso a la información pública.
- Cualquier persona tiene deberá tener la posibilidad, y tiene el derecho, de acceder a los portales de transparencia y solicitar información pública sin coste economi-

co ni discriminación alguna. La legitimación proviene del carácter público de la información.

- La información deberá ser de fácil acceso, veraz y completa. Para que el acceso a la información sea real y no una mera ficción las administraciones:
 - Proporcionarán la información de manera clara, estructurada, en formato reutilizable y en un lenguaje comprensible.
 - Deberá la información estar disponible la documentación en atención al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.
 - Las entidades actualizarán la información de forma periódica.
 - Las Administraciones proveerán espacios en las páginas web que serán de fácil acceso y facilitarán la búsqueda y descarga de la información.
 - Los portales web deberán ser navegables con facilidad.
- Las Administraciones deberán mostrar de oficio y por defecto la siguiente información mínima en sus portales de transparencia:
 - Información institucional, organizativa y de planificación.
 - Información de carácter presupuestario, económico y estadístico.
- La ciudadanía debe tener acceso a las decisiones judiciales más relevantes en materia de Seguridad Social, explicadas de manera práctica y accesible.

9.3. Aportación activa de documentación a organismos públicos e internacionales.

Para facilitar la colaboración internacional entre Administraciones de la Seguridad Social y promover la sistematización de la constitucionalización de los derechos sociales en el espacio iberoamericano, las entidades se comprometerán a facilitar a otros organismos públicos e internacionales, siempre en respeto de la protección de datos de carácter personal y de la privacidad de los usuarios:

- Las resoluciones más relevantes sobre la constitucionalización de los derechos sociales.
- Información estadística sobre la satisfacción de los derechos sociales, procedimientos tramitados, tiempo de resolución, sentido de la resolución, índices de satisfacción.

Guía de Aplicación.

1. Objetivo y Alcance de la Guía.

El *objetivo* de esta guía es ayudar a los órganos y personal directivo de las instituciones de la seguridad social, en el proceso de implementación del presente “Protocolo Iberoamericano para la Buena Gestión de la Seguridad Social”.

Esta guía forma parte del referido Protocolo, y debe leerse a la luz de su contenido. Además, sus recomendaciones de aplicación, deben considerar una interpretación armónica y respetuosa tanto de la normativa vigente propia de cada servicio o institución de la seguridad social, así como también otros instrumentos jurídicos relevantes, incluido el contexto normativo internacional indicado en las secciones sustantivas del Protocolo.

En cuanto al *alcance*, la Guía incorpora una serie de *recomendaciones* para efectos del proceso de implementación del Protocolo. Por consiguiente, su contenido no es imperativo ni establece obligaciones positivas para los Estados, sino que busca proponer una “hoja de ruta” que sea adaptable a las realidades de cada uno de los países e instituciones, en el marco de un entendimiento común sobre buenas prácticas para la aplicación del Protocolo en sus contenidos y objetivos.

Es por ello que, como se precisa en el contenido de la Guía, que una de las recomendaciones iniciales es que las instituciones deban elaborar un *informe previo* de estado de adecuación de los procesos administrativos de gestión interna en los rubros cubiertos por el Protocolo. Ello permitirá a las instituciones, en consideración de sus capacidades, objetivos y misiones institucionales, determinar los aspectos de mejora y planificar acciones en consecuencia.

En definitiva, esta Guía pretende ser una *herramienta de ayuda*, de carácter enunciativo y propositivo más no preceptivo, cuyo propósito último es adecuar la gestión existente en las instituciones en procura de una mejor gestión de la seguridad social. Lo anterior, contribuirá a una mejor satisfacción de los derechos fundamentales de

la seguridad social, mejorar la eficiencia institucional, promover la profesionalización del servicio público, y, en definitiva, fortalecer la legitimidad de las instituciones y servicios de la seguridad social.

2. **Ámbito de aplicación y destinatarios.**

La Guía tiene un *ámbito de aplicación* amplio y adaptable a las realidades de los Estados e instituciones. Por consiguiente, es posible que su contenido sea aplicable en forma total o parcial, según las características propias de cada caso, en particular en razón de las capacidades patrimoniales, marco normativo u otros aspectos objetivos aplicables.

A efectos de la guía, el concepto de institución o servicio de la seguridad social tiene un alcance amplio y se refiere a todas las instituciones, públicas o privadas, cualquiera sea su forma jurídica o vinculación con el Estado, que cumplan funciones de satisfacción o materialización en materia de derechos fundamentales de la seguridad social, en particular respecto del otorgamiento de prestaciones y acciones vinculadas al goce de estos derechos.

En cuanto a sus *destinatarios*, se orientaría en primer lugar a órganos directivos y personas que incorporan dichos órganos, en razón de que los aspectos del Protocolo exigen decisiones respecto al funcionamiento material y procedimental de las instituciones, cuestión que se radica en la competencia de las referidas personas u órganos.

Los funcionarios que no sean directivos pero tengan responsabilidades relevantes en la marcha de la institución, tales como jefaturas, coordinadores, directores de proyecto, u otras figuras similares que impliquen un ámbito de decisión, sea respecto de programas o equipos de personas, también deberían tener a la vista los contenidos del Protocolo y la Guía, a fin de incorporarlos en sus actividades.

Respecto de funcionarios que no se encuadren en las categorías anteriores, será importante poner a disposición el Protocolo y la Guía, con el objetivo de informarles y

poder recabar sus opiniones o sugerencias para la mejor implementación en cada servicio o institución.

3. Implementación del Protocolo.

3.1. Análisis de la situación presente: informe previo.

En consideración a las complejidades de las operaciones de cada institución y la extensión temática del Protocolo, se recomienda como primera medida una revisión a las áreas de trabajo que podrían beneficiarse de la implementación de los contenidos del Protocolo. Para ello, se sugiere una lectura detenida del Protocolo y, en lo pertinente, los documentos relacionados en materia de protección de derechos fundamentales de la seguridad social, además de los marcos normativos internos de cada institución.

En el casos de aspectos que no sean relevantes por encontrarse fuera del área de competencia de la institución o servicio, o, en su caso, exceder las capacidades institucionales (por ejemplo, por restricciones presupuestarias), se sugiere considerar vinculaciones institucionales con otros servicios que permitan, a través de capacidades compartidas, poder incorporar mejoras en la gestión. En caso de no ser ello posible, comunicar a otros servicios o entidades relacionadas la relevancia de tener en consideración los contenidos del Protocolo y Guía.

Lo anterior se sugiere se plasme en un documento de *informe previo*, desglosado por áreas del Protocolo. El informe deberá considerar los indicadores relevantes que permitan medir una “línea de base” respecto del Protocolo, a fin de medir objetivamente la existencia o no de brechas u oportunidades de mejora. Cuando la información estadística o de indicadores no se encuentre disponible, se sugiere incorporar como una brecha dicha situación.

El *informe previo* deberá, en la medida de lo posible, ser breve, ajustado a la estructura y contenidos del Protocolo, identificando los departamentos u entidades pertinen-

tes, las brechas a nivel conceptual, las acciones requeridas en cada caso, y la necesidad de colaborar con otras instituciones. A modo de ejemplo, se indica un posible formato de “Tabla Resumen” que permita tener una mirada global de la situación de base de cada institución: *Tabla 3*.

Tabla 3: Ejemplo de Tabla Resumen de Informe Previo.

| DEPARTAMENTO | OBSERVACIONES | ACCIONES | COLABORACIÓN |
|-----------------------------|--|---|--|
| ATENCIÓN DE PERSONAS | Uso de tecnologías digitales – Ausencia de canales digitales de acceso a información sobre beneficios. | Incorporar herramientas digitales para entrega de información a través del sitio electrónico, casilla de correo de consultas, y/o aplicativo. | Entidad Gubernamental con experiencia en tecnología y políticas públicas |

3.2. Recursos para la implementación: Equipos de trabajo y conocimientos.

La implementación del Protocolo exigirá a los servicios destinar, en la medida de lo posible, recursos institucionales adecuados y en forma oportuna.

En este sentido, el primer aspecto a relevar es la creación de un *equipo de trabajo* a cargo de la revisión del Protocolo, que deberá estar conformado por personas que conformen unidades directivas o con responsabilidades directivas, funcionarios de perfil técnico, y funcionarios de perfil administrativa, en especial aquellos que tengan funciones relacionadas con la atención al público, gestión documental, y resolución de consultas o diferencias con las personas usuarias del servicio.

Los equipos de trabajo deberían estar conformados por personal que, además de tener las características mencionadas, tenga los *conocimientos* adecuados sobre el servicio en sus objetivos institucionales, marco normativo, recursos disponibles, y planes de desarrollo futuro.

La conformación de equipos además deberá considerar criterios de paridad de género, inclusión de personas con discapacidad o en situaciones de especial consideración, y deberán ser abiertos al interés de todos los funcionarios o funcionarias que

expresen sus deseos de participar en el proceso. Quienes formen parte de los equipos, deberían ser autorizados para realizar las actividades necesarias para el proceso de implementación, dentro del horario de funciones usual y sin sufrir detrimento de ninguna naturaleza en sus remuneraciones o evaluaciones de desempeño funcionario. Lo anterior, toda vez que el proceso de implementación del Protocolo dice directa relación con actividades del servicio y la mejora institucional.

Las instituciones podrán considerar, de ser necesario, el contratar consultores externos al servicio que coadyuven el proceso de implementación. Asimismo, podrán tener en cuenta la colaboración técnica interinstitucional, con entidades nacionales o de otros países de la región, además de poder realizar consultas técnicas a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social que sean pertinentes a través de los canales formales existentes.

Se sugiere además que dentro de cada institución exista uno o más *líderes de implementación*, quienes tendrán a su cargo el coordinar los procesos de implementación. Estas personas, funcionarios o consultores externos según sea el caso, deberán contar con la validación y respaldo institucional a efectos de poder poner en coordinación de forma efectiva los recursos institucionales requeridos. La función de liderazgo permite centralizar los procedimientos, lo que facilita la eficiencia y eficacia, además de reducir problemas de coordinación y establecer una instancia neutral y reconocida para conducir los procesos.

3.3. Consideraciones normativas de la implementación.

En el caso que la implementación de ciertas materias del Protocolo implique adecuaciones normativas, la institución deberá considerar la pertinencia de dichas modificaciones y, en su caso, canalizar la información a las autoridades competentes para que consideren las medidas pertinentes.

Con todo, aquellos aspectos que se encuentren dentro del ámbito de competencias de la institución y que no exijan adecuaciones normativas que se encuentren fuera de la esfera de auto determinación funcional de cada servicio, deberían ser considerados a fin de actualizar reglas de funcionamiento interno.

Las jefaturas y organismos directivos deberían considerar, en lo pertinente, la dictación de oficios, circulares u otros actos administrativos internos para la difusión del Protocolo y, en su caso, de la incorporación de uno o más medidas contenidas en el Protocolo a las normas de actuación interna.

En particular, aquellos aspectos contenidos en los capítulos 2 y 6 del Protocolo referido a la Buena Gestión de las Entidades de la Seguridad Social para la Promoción y Defensa de los Derechos Sociales, y los Principios de Buena Gestión de las Entidades de Seguridad Social y los Principios de Privacidad y Protección de Datos, deberían, en lo posible, ser incorporados dentro de los reglamentos internos de funcionamiento y promocionarse como guías de actuación relevante para los funcionarios.

Asimismo, en relación a la gestión documental, y tal como se precisa en la Guía a continuación, se deberán considerar adecuaciones a las normas de actuación interna. En aquellas materias que excedan las capacidades o facultades de dirección de cada institución, se sugiere dar especial importancia a estas materias y, dentro de lo posible, consultar con las autoridades con competencia al efecto la pertinencia de incorporar mejoras a las normas reglamentarias o legales que reglan la actuación administrativa de las instituciones de la seguridad social.

3.4. Consideraciones procedimentales de la implementación.

El Protocolo considera en sus capítulos 3 a 9 una serie de recomendaciones para la mejora de la Gestión de la Seguridad Social, mucho de los cuales dicen relación con aspectos procedimentales, esto es, el conjunto de trámites o acciones formales que realizan las instituciones, conforme a lo ordenado por la normativa vigente, y que es menester cumplir en forma previa a la toma de decisiones por parte de cada servicio.

Estos aspectos procedimentales se encuentran en el centro del Protocolo, y son el principal vehículo para la incorporación de las propuestas contenidas en el mismo. En tal sentido, hay una serie de principios relativos a la Buena Gestión de la Seguridad Social, según se detallan en el capítulo 2.2 del Protocolo que las instituciones deberían considerar incorporar en sus procedimientos. Muchos de estos principios responden a estándares internacionales y se encuentran incorporados en las legisla-

ciones de los Estados. En cualquier escenario, los contenidos de estos mandatos de optimización, son orientativos y buscan determinar una línea de horizonte hacia el cual los servicios deben avanzar en forma decidida y permanente.

En lo relativo a Privacidad y Protección de Datos, el capítulo 2.2.6 y siguientes del Protocolo, se enuncian un grupo de principios que exigirán ajustes en materia de relacionamiento con las personas usuarias de los servicios institucionales, tanto público potencial (que podría usar o tener derecho a prestaciones dentro del ámbito del servicio) o actual (que se encuentra en un procedimiento vigente con la institución). Las instituciones deberían considerar la elaboración de guías internas que expliquen la implementación de estos principios en los procesos de gestión de requerimientos, gestión documental, y resolución de reclamaciones o situaciones de diferencias entre la institución y la persona usuaria.

En materia de gestión documental, a efectos de facilitar la implementación, se sugiere considerar una desagregación de los distintos pasos de cada procedimiento. Se sugiere analizar toda la cadena procedimental, incluyendo, por ejemplo, los pasos de captura o registro de información, clasificación interna, acceso y permisos respecto de documentos o información, comunicaciones internas y externas, transferencia documental, conservación y archivo, eliminación o destrucción.

Lo anterior, es esencial para una mejor implementación de las mejoras relativas a la incorporación de Inteligencia Artificial y Nuevas Tecnologías, que se abordan en el capítulo 3 del Protocolo. Las instituciones podrán considerar distintos niveles de intervención, desde la creación de canales digitales en sus sitios electrónicos para la resolución de requerimientos sencillos de acceso a información, pasando por mecanismos más sofisticados de resolución de solicitudes complejas con el uso total o parcial de herramientas de inteligencia artificial para la resolución masiva, hasta el uso de aplicativos completamente automatizados que, en base a información de origen antrópico y siempre sujeta a control humano, puedan resolver de forma masiva e instantánea requerimientos que hoy exigirían uso de tiempo y recursos institucionales.

Al implicar un importante gasto en recursos, se sugiere establecer medidas con carácter de piloto, buscando experiencias en procedimientos que no sean críticos pero

sí demostrativos de todas las áreas importantes de cada institución. Ello, en razón de una aproximación gradualista y sensible a las realidades de cada institución, resguardando en todo momento el acceso permanente de los ciudadanos a los servicios públicos y sus prestaciones. Procedimientos relacionados a requerimientos de información sencillos pueden ser buenas experiencias para probar mecanismos de automatización.

Por ejemplo, en servicios que entreguen prestaciones o coberturas de pensiones por vejez u otras contingencias, se podría explorar el uso de tecnologías para proveer de información relativa a requisitos de acceso y mantención de beneficios, montos de prestaciones, regularidad de pagos, u otros ámbitos objetivos. La data obtenida de dicha experiencia y sus aprendizajes, servirán para escalar el uso de tecnologías a otros procedimientos de mayor complejidad.

Al igual que para efectos del *informe previo*, se sugiere crear una tabla de análisis que resuma, en cada aspecto, los puntos del Protocolo que podrían ser aplicables a procedimientos internos, y las medidas asociadas para mejorar o fortalecer la función institucional.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social, cuenta además con recursos para poner en conexión a países que tengan mayor desarrollo en la implementación de estos principios y tecnologías en materia de gestión institucional, pudiendo requerirse la asistencia a través de los canales institucionales existentes.

3.5. Profesionalización funcionaria.

El Protocolo propone objetivos, principios, focos y tipos de actividades relacionadas a la Formación para la Profesionalización del Personal de la Seguridad Social para un Mejor Servicio Público.

A efectos de su aplicación, se sugiere que los departamentos encargados de la gestión de recursos humanos o personal de las instituciones, realicen un *estudio de brechas* consistente en un levantamiento interno respecto del perfil de competencias, conocimientos y habilidades de cada cargo o función, junto con determinar, en lo

pertinente, un marco de cualificaciones objetivo sobre el avance de la carrera funcionaria.

Los mismos departamentos deberían evaluar el personal contratado, identificar aspectos de mejora o brechas de conocimiento, en particular en materias estadísticas o de manejo de evidencia, al ser estos elementos centrales para la correcta aplicación de políticas públicas y programas. La evaluación debería considerar un período de participación de los funcionarios, a fin de que estos tengan oportunidad de expresar su opinión sobre aquellas áreas en las que tengan interés en acceder a actividades de formación.

En base al *estudio de brechas*, las instituciones deberían incorporar un *cronograma de actividades* de formación durante un período de tiempo objetivo, claro y periódico (1 año al menos), el que deberá ser dado a conocer de forma oportuna a los funcionarios para efectos de su revisión y toma de conocimiento. Las actividades de formación existentes podrán ser incorporadas en estas planificaciones.

Las actividades formativas deberían planificarse en consideración a los procedimientos y las orientaciones contenidas en el Protocolo. Así, por ejemplo, la incorporación de nuevas tecnologías en ciertos procedimientos, debería ir acompañada de acciones de capacitación en el uso de las nuevas tecnologías para todos los funcionarios, con énfasis en aquellos que tendrán mayor interacción con los cambios.

A fin de promover su accesibilidad y adaptabilidad a distintos perfiles de usuarios, las actividades deberían favorecer la formación a distancia a través de plataformas de acceso remoto, siempre que ello sea adecuado para el tipo de actividad formativa.

Las planificaciones del *cronograma de actividades* deberían considerar además mecanismos de medición de resultados a nivel institucional (adicionales a las evaluaciones propias de cada actividad formativa), con el fin de poder determinar el impacto de las acciones formativas en el desempeño de los funcionarios. Asimismo, como se indica en el Protocolo, las actividades formativas deberían ser consideradas a efectos de la promoción interna y avance de la carrera funcionaria. Tabla 4

Tabla 4: Ejemplo de Cronograma de Actividades.

| ACTIVIDAD | FORMATO | CONTENIDO | PERÍODO | FUNCIONARIOS |
|---|------------|---|-----------------------|-------------------|
| INTRODUCCIÓN AL USO DE APLICATIVOS DIGITALES | Online | Capacitación sobre el uso correcto, seguro y eficiente de aplicativos digitales para acceso a información masiva. | 1º Trimestre Año | Todos |
| ESTADÍSTICA AVANZADA | Presencial | Curso de actualización en uso de herramientas estadísticas avanzadas. | 1 a 3º Trimestres Año | Nivel Profesional |

Las instituciones podrán solicitar la colaboración institucional de los Ministerios o Reparticiones Públicas con competencias en materias educacionales o formativas para el trabajo, en procura de poder acceder a fondos públicos de apoyo a la formación así como también conocer las mejores prácticas en la aplicación de estas actividades en el ámbito público.

La colaboración técnica desde la Organización Iberoamericana de Seguridad Social se encuentra disponible en la materia a través de los canales institucionales existentes.

3.6. Otras consideraciones relativas al Protocolo.

La implementación del Protocolo deberá considerar que se respete en todo momento el marco normativo institucional. Tal como se menciona en esta Guía, el Protocolo es un instrumento de fomento y orientativo, por lo que son los países los que, soberanamente, deben decidir la forma más adecuada de implementación y siempre que ello se encuentre dentro de su ámbito de competencia.

Las acciones de implementación deberán también considerar medidas de respeto a la diversidad e inclusión, así como también el uso de un lenguaje respetuoso a todos y todas los funcionarios, en especial en lo relativo a lenguaje con perspectiva de género.

El Protocolo deberá además establecer medidas de medición continua, a fin de poder

determinar en el tiempo las mejoras o avances en la gestión, e identificar aspectos donde es necesario reforzar medidas institucionales. Este tipo de evaluación podrán plasmarse en informes internos de evaluación y, en todo caso, deberían formar parte de las memorias anuales o periódicas de las instituciones, a fin de documentar la implementación de las medidas contenidas en el Protocolo.

4. Síntesis.

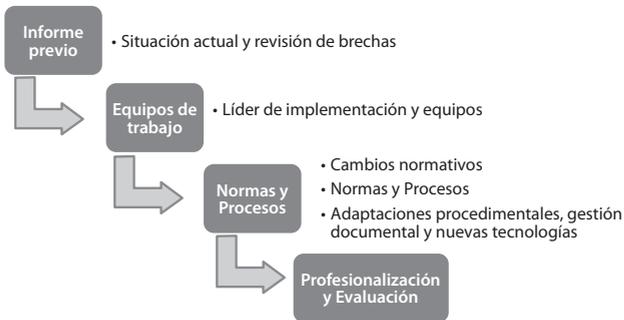


Figura 1: Esquema síntesis de pasos de implementación.

ANEXOS:

Anexo I - Antecedentes

El presente protocolo para la buena gestión de la seguridad social se entronca en una serie de instrumentos y documentos internacionales que promueven la adopción de prácticas y procedimientos orientados a mejorar la eficiencia y eficacia de la administración del Estado, y, en especial, de aquellos servicios que dicen directa relación con la satisfacción de derechos del ciudadano.

Ya en 1962, las Naciones Unidas, ...señala que una sociedad para lograr una rápida transformación económica y social, *"su administración pública habrá de desterrar actitudes y procedimientos anticuados"*, cuestión que, entre otras cosas, *"requerirá profundas modificaciones cuya forma precisa y cuyo momento oportuno de realización habrán de determinarse teniendo en cuenta las características nacionales y la capacidad del personal para asimilarse a los nuevos métodos. Pero es de rigor el progreso; un desarrollo nacional dinámico requiere una administración pública viable"* (Naciones Unidas, Manual de Administración Pública, 1962, p. 14).

En efecto, el paso necesario para avanzar hacia una nueva y mejor gestión de la seguridad social, pasa por modernizar el funcionamiento institucional, tanto a nivel de visiones, misiones y objetivos, que orientan el actuar institucional, como a nivel de los procedimientos y reglas de funcionamiento interno, que disciplinan el actuar diario de las instituciones.

Respecto a lo primero, este protocolo propone como piedra fundante la observancia irrestricta de los derechos fundamentales de la seguridad social. Esto, construyendo sobre la base de la creciente importancia de los derechos de las personas en materias de seguridad social, tanto en su reconocimiento internacional como a nivel de las Constituciones de los países miembros de la comunidad Iberoamericana.

Es por ello que las recomendaciones presentes en este protocolo, deben también leerse a la luz del nutrido marco jurídico internacional en materia de protección de

derechos de la seguridad social, destacando entre ellos, el Código Iberoamericano de Seguridad Social (OISS, 1995), y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (OISS, 2007), que precisan los contornos de las garantías y derechos que deben ser observados por los Estados.

En la misma línea, con énfasis en la realidad local, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), ha publicado en el 2023 el documento “La Seguridad Social en las Constituciones Iberoamericanas” (OISS, 2023), en el que se recalca la importancia de contar con mecanismos de protección efectiva, mediante una gestión especializada, y mecanismos de garantía que permitan a los ciudadanos poder acceder a las prestaciones de forma oportuna y, en general, satisfacer sus derechos a la seguridad social frente a la administración o, en su caso, los prestadores privados que coadyuven en las tareas de provisión. Junto a estas publicaciones se encuentra la Carta Iberoamericana de Derechos Sociales Fundamentales, la publicación sobre las líneas jurisprudenciales de la seguridad social en Iberoamérica y el manual para la buena gestión de la seguridad social.

Otros aportes de la OISS los constituyen la realización cinco seminarios iberoamericanos sobre la constitucionalización de la seguridad social, dos seminarios sobre las nuevas tecnologías y las TICs para la mejora de la gestión, un taller sobre la buena gestión en la seguridad social y un taller en comunicación online y medios de comunicación en el ámbito de la seguridad social. En el ámbito de la formación ha realizado cuatro ediciones del curso sobre buena gestión, tres semanas iberoamericanas de buena gestión en la seguridad social, un diplomado sobre constitucionalización de la seguridad social (caso República Dominicana) y un diplomado sobre la defensa de los derechos ciudadanos en materia de seguridad social (República Dominicana).

En línea con lo anterior, el protocolo se basa en una aproximación desde los principios jurídicos, esto es, estándares que deben seguirse no porque favorezcan una situación particular, sino por una exigencia de justicia, equidad u otra dimensión de la moralidad (Dworkin, 1984, *apud* Portela, 2009) que, en su detalle, se concretan y adaptan a las realidades de cada país e institución. Entre estos principios que deben informar una buena gestión de la administración - coherentes con la protección internacional y su recepción constitucional -, se consideran los de inclusión e igualdad,

el progreso y no regresión de los derechos derivados de la seguridad social, la importancia de la colaboración entre instituciones, la necesidad de aproximar la actuación administrativa con miras hacia una acción eficaz y eficiente por sobre el formalismo o procedimentalismo, la celeridad administrativa para otorgar una oportuna respuesta, la existencia de una efectiva tutela a nivel administrativo y el deber de motivar las decisiones como garantía de transparencia y cognoscibilidad de las razones de la administración, y, la participación ciudadana en la gestión de las entidades de seguridad social, a fin de mejorar el alineamiento entre necesidades, expectativas y satisfacción de las personas protegidas.

En el ámbito de lo administrativo o procedimental, el protocolo propone una aproximación modernizadora de la gestión de la administración de la seguridad social. En este sentido, el protocolo se encuentra en línea con instrumentos internacionales hoy vigentes a nivel iberoamericano, como es el caso de la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” del año 2003, respaldada institucionalmente por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.

En este documento, se indica en su parte inicial que una condición necesaria para un mejor Estado es *“la profesionalización de la función pública... Se entiende por tal la garantía de la posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, al responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia”*. Continúa el instrumento afirmando que la evidencia internacional indica *“evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países”* (Carta Iberoamericana de la Función Pública, Preámbulo, 2003).

Es por ello que el protocolo se centra en una serie de ámbitos que, aunque no directamente materiales en términos de la configuración de la política, si son de relevancia gran relevancia en términos de implementación y desarrollo de las mismas. En este sentido, el protocolo considera propuestas para mejorar la gestión en la adopción de

nuevas tecnologías, procedimientos, formación, y relación con los ciudadanos, tanto en términos de transparencia y comunicaciones, como en miras a reducir la judicialización o diferencias con las decisiones de la administración.

En relación a las nuevas tecnologías, el protocolo innova al incorporar el uso de la Inteligencia Artificial y tecnologías similares, en los procesos de gestión de la seguridad social. Esta nueva tecnología, que ciertamente ya es parte de la experiencia diaria de las personas, presenta enormes oportunidades para el análisis de datos, un mejor relacionamiento con la ciudadanía mediante uso de sistemas de procesamiento de lenguaje natural (LLMs en inglés) y algoritmos de aprendizaje (*machine learning*), personalizar la experiencia con el servicio público (perfiles de usuario), mejorar los procesos de tomas de decisiones e incluso prevenir o detectar fraudes (Cerrillo i Martínez, 2021). El protocolo reflexiona además en torno a los riesgos, en particular la protección de datos personales, evitar la existencia de sesgos que puedan discriminar usuarios, entre otras situaciones que deben ser debidamente ponderadas al momento de aplicar nuevas tecnologías.

En la misma línea, el protocolo propone mejoras en los procedimientos de gestión documental interna, con miras a reducir la carga administrativa, digitalizar la documentación, y utilizar herramientas tecnológicas para una mejor gestión procedimental interna y de cara al usuario. En esto último, se enfatiza la capacidad de resolución de reclamaciones y el acceso a información de los procedimientos.

Esta mejora en la gestión documental y procedimental, además de ahorrar recursos institucionales (desde papel a horas de trabajo) y reducir tiempos de espera en la atención (lo que mejora la experiencia para el usuario), debe ir acompañado de medidas apropiadas para reducir la judicialización de la seguridad social.

En tal sentido, la judicialización no es necesariamente negativa, ya que es razonable que los marcos jurídicos consideren herramientas de garantía para la satisfacción de los derechos de la seguridad social. Sin embargo, y como se ha estudiado en países de la región, la judicialización puede generar otros conflictos y reducir la eficacia de la administración de la seguridad social.

Así, en Colombia, por ejemplo, se menciona en una investigación académica que *“esta intervención judicial permanente para resolver los conflictos, a su vez se convierte en generador de otros más, si casos similares son resueltos en sentidos diferentes, pues dependiendo de la autoridad judicial competente que conozca el asunto así será el sentido de la decisión judicial, y otras veces la misma corporación cambia su jurisprudencia... el nuevo precedente judicial también ocasiona consecuencias administrativas para las entidades gestoras sobre sus decisiones prestacionales, que, en muchos casos tendrán que acudir también a los jueces para solicitar ajustar los derechos prestacionales que ya fueron reconocidos bajo un criterio diferente...”* (Yepes Sandino, 2018).

En este contexto, se proponen mecanismos de intervención temprana (asistencia previa, ventanilla, orientación jurídica), de prevención de conflictos, y medidas institucionales, tales como la creación de unidades expresamente orientadas a esta tarea, desde unidades de defensoría del afiliado hasta mecanismos de mediación administrativa que sean previos y alternativos a la vía jurisdiccional.

Todo lo anterior exige además contar con un cuerpo de funcionarios suficientemente entrenado e informado, debiendo las administraciones considerar procesos de permanente actualización de competencias y conocimientos. En tal sentido, tal como mencionaba Weber al explicar la superioridad de la burocracia moderna, *“el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado ... que requiere de modo indispensable ... la formación profesional”* (Weber, 1964, *apud* Beltrán Villalva 1997). Esto se entronca en un proceso de gestión de la administración a nivel de sus personas (Carta Iberoamericana de la Función Pública, Capítulo Cuarto, 2003), y exige de la administración la puesta a disposición de sus funcionarios de acciones de formación oportunas, adecuadas y pertinentes, orientadas en todo momento a mejorar la calidad de los servicios al ciudadano.

Al ser la capacitación una actividad que produce efectos positivos más allá de la propia organización y el funcionario, es necesario generar incentivos para su acceso, apoyando económicamente el interés en procesos formativos o de especialización, así como también integrar estas acciones en los criterios objetivos de evaluación para el avance en la carrera funcionaria. En dos palabras, poner la formación al servicio del ciudadano y realzando el rol del mérito profesional en el desarrollo intrainstitucional.

El protocolo señala medidas engloban todos estos aspectos sustantivos y procedimentales, promoviendo una interacción constante, responsable, y permanente con los ciudadanos. Se promocionan mecanismos de transparencia, tanto activa como pasiva, según si se pone a disposición del ciudadano la información de *mutuo proprio* o a instancia de parte, así como también la necesidad de informar al público sobre la ejecución presupuestaria y datos de la gestión institucional.

Finalmente, se promueve una mejora permanente, vinculada al monitoreo, evaluación e implementación de mejoras constantes, lo que exige contar con metas e indicadores institucionales claros, objetivos, medibles y apropiados para el desarrollo de una mejor gestión de la seguridad social.



Secretaría General
c/ Velázquez, 105. 1.ª planta
28006 Madrid - España
Correo electrónico: sec.general@oiss.org
www.oiss.org