

EL CONTROL DE LA GESTION ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En un estudio anterior hemos considerado el control de la gestión financiera de la Seguridad Social.

Está claro que la gestión financiera implica la existencia previa de una organización o aparato operativo encargado de la ejecución administrativa de los fines que a la Seguridad Social le son propios y sobre la que habrá de ejercitarse un urgente control para la mejor garantía de su claridad y eficacia.

Sobre tal aparato operativo, es decir, de la gestión administrativa y de su control vamos a dedicar el presente estudio.

Es evidente ante la gran envergadura alcanzada por la Seguridad Social en el momento actual en los países desarrollados que se exige una fiscalización o control no sólo financiero, sino asimismo sobre la gestión administrativa en la totalidad de funciones cualquiera que sea la fórmula que adopte esta dinámica.

SISTEMAS DE GESTION

Desde Durand se establecen los sistemas de gestión de la Seguridad Social:

- a) Por los interesados;
 - b) Por los sindicatos;
 - c) Por el Estado, y
 - d) Por un órgano autónomo mixto de las anteriores opciones.
- Actualizando y concretando estos conceptos podrían clasificarse:
- A) Sistemas privados;

- B) Sistemas profesionales;
- C) Sistemas sindicales;
- D) Sistemas de organismos autónomos con intervención del Estado, esto es, sistema mixto, y
- E) Sistemas Estatales.

SISTEMAS ESTATALES

Situados en el momento presente es fácil justificar que la casi totalidad de estos sistemas ha sido plenamente rebasado.

No puede ser gestionada por los interesados ni por entidades particulares en las que el ánimo de lucro es incompatible con la moderna concepción de la Seguridad Social.

Tampoco los sindicatos pueden gestionarla. En primer lugar, plantearían el problema de la clase de sindicato: voluntario, obligatorio, sólo de trabajadores, sólo de empresarios, mixto, etc. La gestión por los sindicatos en Rusia es simplemente una gestión por el Estado, ya que los sindicatos dependen totalitariamente del mismo.

Una gestión puramente estatal es criticada por la doctrina; los argumentos se basan en la deshumanización, formalismos, lentitud, complicación burocrática, etc.

Esto no puede interpretarse en el sentido que el Estado quede eliminado de la gestión.

Con los criterios actuales, el Estado tiene que dedicar una gran cantidad de sus ingresos a financiar la Seguridad Social, pero esta financiación no debe ser argumento válido para justificar la estatificación.

Debe intervenir y participar, no permanecer indiferente, no sólo por sus importantes aportaciones económicas, sino porque la Seguridad Social está concebida como una función pública o nacional que afecta a la casi totalidad de los ciudadanos y, de otra parte, no hemos de olvidar que el Estado es gerente del bien común y, por tanto, ha de tener legítimo interés en el perfecto funcionamiento de la Seguridad Social en su territorio.

Es de advertir que las aportaciones del Estado, en definitiva, son aportaciones de los ciudadanos; el Estado no es un dios independiente de la sociedad.

Sobre una Seguridad Social estatificada, el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su valiosa publicación *Méjico y la Seguridad Social*, afirma duramente que la Seguridad Social servida por empleados públicos irres-

ponsables es una creación del Estado y, por tanto, los servicios sociales serían incompletos e ineficaces.

PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con Beveridge, la Seguridad Social tiene carácter integral y entraña los siguientes principios:

- principio de universalidad;
- principio de integralidad de contingencias;
- principio de prestación mínima de productividad;
- principio de responsabilidad estatal;
- principio de unidad constitucional e internacional, y
- principio de igualdad.

La mayoría de los autores sostienen que la Seguridad Social integral exige una gestión mixta de autonomía nacional con la colaboración y cooperación e intervención de los directamente interesados —trabajadores y empresarios— y el Estado, así como de los técnicos que faciliten la más completa y perfecta gestión.

La gestión administrativa, que se considera como una de las funciones más importantes para un buen funcionamiento de todas las prestaciones que la Seguridad Social tiene a su cargo, es uno de los aspectos del total y complejo problema que apenas ha sido considerado.

Hasta el extremo de que en el propio *Libro blanco de la Seguridad Social* no se hace referencia alguna al tema y, en cuanto a otros tratadistas, puede decirse que hasta ahora apenas se han referido al mismo, salvo destacadas excepciones.

Esta carencia de doctrina no es privativa de nuestro país, puesto que podría decirse que ocurre lo mismo en la casi totalidad de los Estados Europeos, aunque actualmente se llevan a cabo estudios, en esta materia como en la CEE, en la OIT, etc.

De otra parte, también el Consejo de Europa y la Organización Internacional de Trabajo, ante la conveniencia, por no decir necesidad, de homologación de los sistemas de la Seguridad Social en la comunidad, han acometido la elaboración de un código en el que será tratado el funcionamiento y estructuras de la gestión.

FUNCIONARIOS DE LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Aquí entramos en un problema que hay que considerar con gran detenimiento por su importancia. Es el problema del personal gestor de la Seguridad Social y el que en nuestro país no se le ha tenido en la consideración debida.

Hemos de volver a Beveridge, quien pone de relieve que «la selección y el entrenamiento del personal ha de hacerse con atención especial a sus funciones de servicio público y la comprensión de los problemas humanos que ha de resolver» (cita de Luis Enrique de la Villa y Aurelio Desdentado, *Manual de Seguridad Social*, Madrid, 1977).

De otra parte, Luis Enrique de la Villa (*Veinticuatro trabajos sobre la Ley de Bases de la Seguridad Social*) dice: «Toda persona dedicada a la gestión de la Seguridad Social ha de ser un profesional de la misma... no debe actuar en este ámbito sin un particular sentido de penetración y comprensión de la esencia de lo que la Seguridad Social es y supone en el desarrollo social de un país.»

Por tanto, los funcionarios de los organismos gestores de la Seguridad Social deben de reunir dotes particulares, técnicas y morales y tener conciencia de su función personal en una materia tan complicada y amplia y que precisa los métodos y soluciones más adelantados en cada época.

Cualquier programa de reforma de la Seguridad Social ha de poner una especial atención al sistema de gestión y elección de dirigentes y personal, pues del buen funcionamiento no sólo depende su éxito y eficacia, sino también la eliminación del fraude en cualquiera de los campos que pudiera producirse; una perfecta conexión interservicios para evitar la duplicidad y un exigente control y fiscalización sobre el conjunto de la labor realizada.

Parece que caminamos hacia la implantación de un sistema mixto —organismos autónomos-Estado—, y con la mira puesta en nuestra próxima integración en la CEE habrá que considerar y matizar mucho en una serie de aspectos en los que la homologación con nuestros vecinos produciría beneficiosas consecuencias en momentos en que el trasvase de mano de obra es frecuente.

UNIDAD O PLURALIDAD DE GESTION

Podría asegurarse que en Europa se carece de una política uniforme en lo que se refiere a la gestión administrativa, si bien en los últimos años se han producido movimientos conducentes a una cierta unidad, acentuándose

la participación del Estado, y a debilitar —mejor, eliminar— el papel de las entidades mutualistas y privadas, de tal forma que las mutualidades profesionales o privadas tienden a quedar reducidas a conceder prestaciones de carácter complementario.

Doctrinalmente se imponen criterios unitarios con sistema de gestión centralizado, aunque abiertos, capaz de llegar con facilidad, prontitud y eficacia a todos los centros de la población, eliminándose los inconvenientes de la multiplicidad de centros, molestias para los beneficiarios, carestía de costes, dificultad —cuando no imposibilidad— de control, duplicidad de prestaciones, etc.

Ya en el XIV Congreso Nacional de Sociología, celebrado en Méjico en 1963, al estudiar el tema *La Seguridad Social y la planificación nacional* se aprobó una Conclusión, que recomendaba la autonomía de las Instituciones de la Seguridad Social, si bien advierte del peligro de una excesiva pluralidad de instituciones de base profesional para una buena gestión.

De otra parte, sociólogos y tratadistas especializados se manifiestan en idéntico sentido.

Alonso García afirma que «solamente el Estado, como gerente del bien común y gestor de la solidaridad nacional, puede encargarse de la Seguridad Social en esta era expansiva de lo social».

Añade que «es necesario conocer quiénes son las entidades gestoras que van a administrar no ya las tasas sobre los salarios, sino las subvenciones estatales directas, los fondos públicos por antonomasia».

DESCENTRALIZACION DE LA GESTION

Para Pérez Botija «es necesaria la descentralización tanto en la esfera político-administrativa como en la más estricta de gestión».

Asimismo, estas posiciones están avaladas por la Doctrina de la Iglesia sobre el principio de Subsidiaridad en su exacta interpretación.

Según Vallet de Goytisoló, en uno de sus últimos libros, «en los países capitalistas hoy se tiende a igualar las rentas a través del impuesto y de la *Seguridad Social*. Naturalmente, no podemos discutir los impuestos ni la Seguridad Social cuando se realicen atendiendo al principio de subsidiaridad».

Vemos, pues, que la unidad de gestión con la participación del Estado es defendida con preferencia a la pluralidad, propugnándose la unificación de los organismos gestores con la flexibilidad deseable y evitando la frag-

mentación administrativa y financiera con procedimientos simples, rápidos y poco costosos.

La Seguridad Social no debe ser por razón de necesidad un organismo u órgano del Estado, sino simplemente una función de utilidad pública que tiene que realizarse con la sanción del Estado, gerente del bien común, función que el Estado impone de manera obligatoria.

En otro caso nos encontraríamos con una autonomía de servicios públicos a los que el Estado reconoce personalidad jurídica, ciertos recursos y se reserva una especie de autonomía administrativa.

La personificación y patrimonialización de servicios, la autonomía institucional, no repele sino antes bien casi presupone esa tutela.

En España, el Instituto Nacional de Previsión ha sido fiel a esta doctrina de gestión descentralizada, y citamos los testimonios de Jordana de Pozas y Posada.

Para Jordana de Pozas, el Instituto Nacional de Previsión es una institución autónoma creada por el Estado para regir todos los servicios, intervencionistas en materia de Seguros Sociales y difundir e inculcar la previsión.

Posada considera que se trata de una corporación de Derecho público que no persigue fin lucrativo, que posee personalidad y órganos propios y cuya misión consiste en administrar, como función delegada por el Estado, los Seguros Sociales.

La Seguridad Social, como servicio público obligatorio personificado, tiene las ventajas limitadas, pero positivas, del servicio estatal sin sus inconvenientes. En su gestión se une la representación de la sociedad y del Estado.

SISTEMA DE GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO INTERNACIONAL

Como ya dejamos apuntado anteriormente, la gestión administrativa de la Seguridad Social en los países del área occidental tiende abiertamente a eliminar la actividad de las entidades mutualistas privadas por estimarlo contrario a una buena política de Seguridad Social.

Aunque en realidad se dispone de pocos datos para poder presentar un estado comparativo, dentro de la diversidad de sistemas adoptados podrían aportarse los criterios siguientes:

- El sistema de Seguridad Social mixta o de autonomía nacional ha sido elegido por una mayoría de naciones.
- Siguen a gran distancia numérica los sistemas de gestión puramente estatal.

LA GESTION ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- En tercero y cuarto lugar se encuentran los sistemas de gestión sindical y descentralizada.
- Los sistemas de gestión privada y mutualista ocupan los últimos lugares de la clasificación.

Según estadísticas elaboradas sobre este particular, los distintos países se agrupan en esta forma:

Países de gestión social autónoma	262
Países de gestión estatal	106
Países de gestión descentralizada	29
Países de gestión sindical	23
Países de gestión mutualista	2
Países de gestión privada	1

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Someramente, en relación con algunos miembros de la CEE, diremos que tanto Inglaterra como Irlanda tienen adoptado un sistema de estatización grande, con una cierta desconcentración territorial.

Francia, Bélgica y Holanda disponen de una fórmula de coexistencia entre el Estado y órganos privados.

En Italia, con una fuerte intervención estatal, son tres los organismos públicos —Instituto Nacional de Previsión Social, Instituto Nacional del Seguro de Enfermedad y el Instituto Nacional de Accidentes de Trabajo— los que tienen asignada la gestión.

La República Federal de Alemania goza de un sistema de «autoadministración» de entes gestores profesionales independientes del poder público, si bien se observa una decidida tendencia al cambio ante el criterio de que la Seguridad Social interesa a toda la comunidad y no sólo a profesionales o trabajadores.

Se puede afirmar que el principio de «libertad organizativa» es desplazado por el «sistema dirigido» y, en consecuencia, se tiende a la gestión por Organos del Estado o Entidades públicas tuteladas o intervenidas como exclusivamente competentes.

CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La gestión administrativa de la Seguridad Social, bien sea en un sistema unitario o pluralista, privado, sindical, estatal o de organismo paraestatal

con tutela de la administración, habrá de disponer de una organización administrativo-burocrática ajustada a las más modernas técnicas con una perfecta adecuación de medios a fines: organización y racionalización del trabajo; simplificación y eficacia; rapidez y seguridad en los trámites administrativos; descentralización de funciones, mecanización; buenos servicios especializados (contables, matemáticos, jurídicos, médicos), etc.

Asimismo habrá de procurar que su personal sea lo más idóneo posible y dotado de los medios adecuados para cumplir con eficacia y rapidez, trabajando en estrecha colaboración entre departamentos para alcanzar la mayor simplificación y ahorro de costes, evitar la duplicidad o analogía de funciones y de prestaciones en campos tan complejos como afiliación-cotización, recaudación, prestaciones, financiación, jurisdicción, sanciones, etc., y lograr la máxima efectividad en la eliminación del fraude que constituye un auténtico cáncer en los amplios y costosos gastos de la Seguridad Social.

A partir de esta organización es cuando se hace imprescindible el control de la gestión no sólo financiera —que ya hemos tratado—, sino sobre toda la temática general administrativa con la multiplicidad de problemas que engloba una materia de tan vasto campo de acción como es el de la Seguridad Social y de cuya eficacia dependerá no sólo la satisfacción y mejor servicio de los beneficiarios, sino también el logro de mayores y mejores rendimientos con un justo desembolso económico.

Cualquiera que sea el tipo de Entidad gestora ha de descansar en un eficaz y rápido sistema de control.

ORGANOS DE CONTROL

Según el profesor M. Magrez, los tipos jurídicos de órganos de control podrían clasificarse en la forma siguiente:

- a) inspección propia del organismo;
- b) supervisión del organismo gestor;
- c) inspección del organismo gestor de la Seguridad Social;
- d) inspección ministerial de la Seguridad Social;
- e) inspección del Ministerio de Finanzas;
- f) delegado o comisiones del gobierno;
- g) comités ministeriales de control administrativo;
- h) comisiones parlamentarias;
- i) tribunal de cuentas, y
- j) diferentes instituciones creadas al efecto.

Estos sistemas son analizados detenidamente por el profesor que expone

asimismo la clasificación de los diferentes países según los tipos de control o fiscalización que hayan establecido.

Es evidente que el sistema de control o inspecciones habrá de adoptar las innovaciones técnicas necesarias para facilitar la agilidad y rapidez de la gestión y no constituir formas de entorpecimiento y complicación tanto en la organización gestora como a las empresas, asegurados y beneficiarios.

De todos modos hay que subrayar que una multiplicidad de inspecciones y controles pueden perjudicar en vez de beneficiar la buena gestión de la Seguridad Social.

En cuanto puede referirse al carácter de las organizaciones gestoras, cabrá decir, por ejemplo, que en los privados serían los propios interesados y los organismos oficiales a los que se atribuyese la tutela y vigilancia de los intereses en juego quienes organizaran esta fiscalización, que incluso podría desarrollarse en esferas locales, comarcales o nacionales, todo lo cual implica el cumplimiento de la aprobación anual de los Presupuestos, Memorias y Balances que las leyes establezcan.

Cabe también la posible gestión de la Seguridad Social por sindicatos u organismos profesionales de neto carácter sindical libres, en cuyo caso el control de la gestión habría de ser tan riguroso como en cualquiera otro de los supuestos, debiéndose imponer una rígida supervisión de la Administración del Estado toda vez que el alto grado de politización partidista de estas agrupaciones las hace fáciles a la arbitrariedad, así como también al posible empleo de las fuertes sumas que implican las cotizaciones en la lucha de clases con los grandes riesgos que la misma supone en un estado liberal democrático.

Tratándose de sindicatos estatales, es decir, totalitarios —estilo ruso o de países en régimen de dictadura— los riesgos apuntados no lo son tanto, puesto que es el propio Estado el que ejercita todas las funciones.

CONTROL ESTATAL

Cuando la gestión de la Seguridad Social se realice por el Estado directamente, el control lo efectuarán los organismos e inspecciones del mismo, al igual que en los demás servicios estatales y públicos, con los inconvenientes y ventajas de la acción estatal, esto es, se realiza conforme a las normas de Derecho público vigentes en materia de fiscalización, vigilancia e inspección y están sometidos a su influencia y examen desde la cotización a nivel empresa-trabajador hasta la financiación-inversiones, pasando por prestaciones, asistencia sanitaria-médico-farmacéutica, órganos de gobierno, etc.

No cabe, pues, elegir sistema de control, puesto que se impone con ligeros matices de tipificación, en general para toda la acción estatal pública.

Por último, hay que considerar el control de la gestión administrativa de la Seguridad Social realizada por una Entidad autónoma con categoría de Organismo de Derecho público.

A lo largo de este trabajo vemos que es la fórmula más defendida por todos los tratadistas, que se impone con ciertas variantes en los países más desarrollados como la más abierta y en la que se produce una participación en estrecha colaboración de los interesados (empresarios, trabajadores, profesionales, etc.), de una parte, y, de otra, del Estado a través del Ministerio u organismo oficial a quien se le asigne la intervención y tutela de la Seguridad Social dada la participación económica cada vez más importante que le corresponde como gestor de la solidaridad nacional mediante la mejor distribución de la renta por el canal de la Seguridad Social.

Dentro del acierto de encomendar la gestión a organismos de Derecho público, el control y vigilancia de la misma habría de limitarse a los niveles del más elevado rango, debiendo intervenir, insistimos, los representantes de los interesados y de la Administración pública, incluso se pudiera marcar un orden de selección de preferencia en orden al control:

- a) por el propio organismo;
- b) por los interesados a través de sus representantes en los órganos de gobierno de las Entidades Gestoras, y
- c) por el Ministerio u organismo oficial de que dependa.

Sin pecar de reiteración dada la importancia del tema, es lógico asimismo que el Ministerio correspondiente participe en el control, al igual que el Ministerio de Hacienda a través de sus órganos especializados lo hace en todos los Departamentos de la Administración.

Podrían surgir problemas de representatividad a través de sindicatos y organizaciones empresariales, pero es evidente que en la Europa occidental estos organismos cada vez están más despolitizados y tienen la consideración de organismos colaboradores de la Administración pública y no instrumentos de la lucha de clases, ya superada, y a esto hay que tender en lo que se refiere a España.

Es de tener también en cuenta que, según informaciones oficiales, los Presupuestos de la Seguridad Social sólo se aprueban por el Parlamento en una nación, ya que pudiera implicar ciertas dificultades, sobre todo en cuanto a las limitaciones de su desarrollo.

FISCALIZACIÓN PARLAMENTARIA

Ahora bien, lo que originaría ciertas dificultades es que los Parlamentos o las Cortes pretendieran una fiscalización eficaz de la gestión administrativa de la Seguridad Social, ya que, de un lado, le competen todos los asuntos de gran importancia del país y, aunque la Seguridad Social entre en este terreno, una intervención minuciosa sería imposible de llevar a cabo y, de otro lado, la vigilancia de las luchas políticas y demagógicas en este terreno podrían poner en peligro una labor técnica e imparcial de los órganos de gestión de la misma Seguridad Social.

En este terreno habría que delimitar perfectamente el control y fiscalización parlamentario de los Presupuestos Generales de la Seguridad Social, de la inspección, fiscalización y control tanto de la gestión económica y financiera como de la administrativa, que debe ser más especializada, independiente de toda ideología política y realizada en cooperación por los interesados y el Ministerio a quien se encomiende la tutela del organismo gestor.

Otra cosa sería que ante el Parlamento se presentase una moción sobre supuestas anomalías en la Seguridad Social, en cuyo caso se procedería de acuerdo con los Reglamentos de las Cortes.

Resumiendo la serie de consideraciones precedentes llegaríamos a conclusiones terminantes:

- a) La Seguridad Social aplicada a través de entidades privadas es totalmente anacrónica. Su declive es lógico, impuesto por las exigencias actuales, tanto por la multiplicación del campo de aplicación —casi toda la población— como por la cuantía de los Presupuestos de su financiación.
- b) La pluralidad de órganos gestores es contraria al concepto «Seguridad Social integral» por razones fundamentales múltiples y fácilmente deducibles. Tantas que renunciamos a su enumeración.
- c) Se impone la unidad de gestión, descentralizada pero abierta, ágil y rápida, de funcionamiento eficaz, más económica, más fácil de ser controlada en su gestión y desde luego con participación de los interesados y también del Estado, tanto por las cuantiosas sumas que habrá de aportar como por su legítimo interés en el perfecto funcionamiento, ya que la Seguridad Social tiene un carácter irreversible de bien público, común a la totalidad de las gentes.

Es incuestionable que la participación de la sociedad en la gestión de la Seguridad Social es cada día más intensa.

MIGUEL FAGOAGA

