

# Preludio de una reforma neocapitalista

CARLOS ELORDI

LA Reforma de la Seguridad Social será una realidad en breve. Se aceleran los preparativos para llevarla a cabo. Pero el hecho mismo de la urgencia es fuente de graves preocupaciones. La premura con que el equipo dirigente del Ministerio de Trabajo realiza los preparativos es claro indicador de que el objetivo perseguido es hacer aprobar la Reforma por ellos propuesta a través de un Decreto-Ley, evitando así su paso por las primeras Cortes elegidas por sufragio universal. Muchos de los criterios tímidamente esbozados en un aséptico Libro Blanco de reciente publicación y de restringidísima difusión apuntan a una reforma funcional, managerial y típicamente capitalista, contraria en numerosos aspectos a las verdaderas necesidades de la sociedad española en la materia. Sabiendo la preocupación popular que el tema suscita, y conscientes de la necesidad de reformas mucho más profundas que las que se van a abordar, quienes hoy trabajan en el proyecto temen que muchos diputados en esas Cortes, y no sólo los de izquierda, van a mostrar su oposición si se les deja. Y con la incógnita de los resultados electorales por delante, la posibilidad de que fuera devuelto no queda descartada. Por ello se aceleran los trabajos: hay que llegar antes del verano.

Dos cifras podrían resumir la trascendencia de lo que hoy se está preparando en los despachos de los altos cargos del Ministerio de Trabajo: el 75 por 100 de la población española está incluida en la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social y el presupuesto del conjunto de entidades que componen la organización es casi igual —tan sólo un 10 por 100 menor— al del Estado. Probablemente nos hallemos ante el hecho socialmente más trascendente de la economía española, hecho que en otros países es principal fuente de actividad y de debate en las instituciones representativas. La asistencia sanitaria —con casi 45.000 médicos a su servicio—, la acción protectora —pensiones, seguro de desempleo, etc.— y el conjunto de actividades económicas que se desprende de las anteriores líneas de trabajo constituyen sin duda los temas que más direc-

tamente preocupan al pueblo y que lógicamente van a ocupar a los partidos políticos y a las organizaciones sindicales en una situación de normalidad democrática.

### Un tema trascendental para la democracia

Numerosos trabajos —varios de ellos publicados en las páginas de TRIUNFO— han venido a inslitr en la caótica situación de la Seguridad Social española, cuyos fallos en la asistencia hospitalaria son hoy de dramática actualidad. Desde todos los ángulos de la opinión política, se ha insistido en la necesidad de una reforma a fondo. Pero esta reforma habría de ser algo así como un acto constitucional de la nueva democracia, precisamente porque una buena Seguridad Social es uno de los aspectos más definitorios de una verdadera democracia económica y social.

Desconocemos con precisión el contenido de la Reforma que el Ministerio de Trabajo pretende llevar a cabo. El único punto de referencia es el Libro Blanco, cuya carencia más evidente, desde un primer momento, es precisamente la inexistencia de criterios orientadores de la reforma en sus líneas más generales. Existen, sin embargo, en el mismo Indicios importantes de cuáles van a ser las líneas sobre las que van a girar los cambios. Y la superficialidad en algunos casos, la orientación contraria a los intereses populares en otros, hacen que la preocupación por el Decreto-Ley sea genuina.

La propia gestación del Libro Blanco podría ser indicativa de cómo se pretende realizar la Reforma. Decidida su elaboración en los primeros meses de 1976, cuando era ministro de Trabajo José Solís, se encargó al Instituto de Estudios Laborales, por entonces recientemente creado, con el fin de que realizara el trabajo en tres meses. Se pidió a los técnicos que prescindieran de sus vacaciones de verano a cambio de espléndidas remuneraciones y se dijo que a finales de agosto el material tenía que ser remitido al Ministerio. Si recordamos que, por aquellas fechas, el Gobierno anun-

ciaba que las elecciones generales se celebrarían a finales de año o principios de 1977, se verá que la premura de entonces es un precedente inmediato del "procedimiento de urgencia" que ahora se pretende seguir.

### Una elaboración rápida

Desde un primer momento, los técnicos del IEL propusieron, como requisito esencial para poder emitir un veredicto técnico, la elaboración de una encuesta a nivel nacional que debería encargarse al Instituto Nacional de Estadística. El IEL hizo el proyecto: se había de encuestar a trabajadores, a familiares de éstos, a empresarios y funcionarios de la Seguridad Social. Pero cuando se advirtió que hasta tener los datos definitivos de la encuesta, procedimiento utilizado en cualquier otro país europeo a la hora de abordar reformas de este tipo, iba a pasar por lo menos un año, la idea fue rechazada.

Se propuso también el contacto con las centrales sindicales democráticas, a fin de conocer sus opiniones sobre el tema, que habían de ser tenidas en cuenta, y tampoco se aceptó la sugerencia.

La falta de datos fue desde un primer momento un verdadero calvario para los investigadores. Hubo que rehacer prácticamente todos los existentes y recurrir a frecuentes viajes al extranjero para obtener los necesarios a efectos comparativos. La falta de un programa coordinado de actividades fue otra de las grandes dificultades a lo largo de todo el trabajo.

Pero lo más grave, con todo, fue la ruptura de ritmo que se produjo desde el cambio de Gobierno del mes de julio. Empezaron entonces las dilaciones y las exigencias de urgencia; a veces había prisa, otras no. Tras el referéndum, llegó el esfuerzo final. Doscientos mil folios, en carpetas rojas (que el profesor Velarde Fuertes, director del IEL piensa publicar bajo el título de Libro Rojo, con el objetivo de demostrar su desvinculación del publicado por el Ministerio), fueron entregados a la Subsecretaría de la Seguridad Social. Desde ese momento hasta el de su publicación, en un tomo de 700 páginas, ha estado

en manos de unos técnicos cuyo nombre, ni siquiera el de los máximos responsables, se ha hecho público.

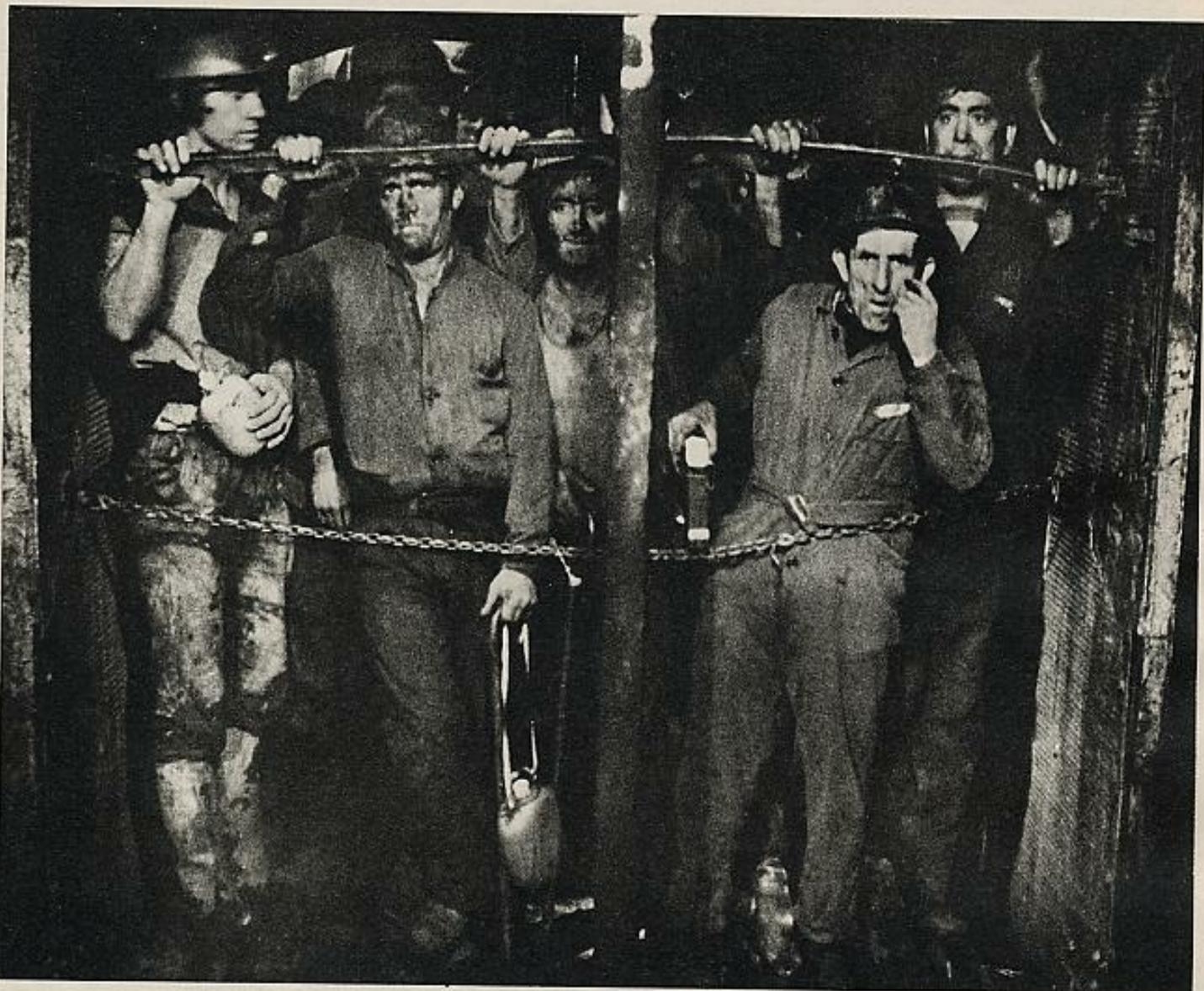
### Descoordinación

Si hubo descoordinación en los trabajos de base, y también con los que el IEL encargó fuera del Instituto, ninguna ha existido entre el material en bruto y la elaboración final, que es la que cuenta. En el Libro Blanco se observa, tras una primera lectura, un conjunto de trabajos añadidos, apresuradamente unidos y mal coordinados, en los que se evidencia una diferencia de estilo, de metodología analítica e incluso de actitud crítica.

Esta multiformidad permite en muchos casos, y tal vez en el capítulo de la asistencia sanitaria, que con más de ciento cincuenta páginas, ocupa una parte sustancial del trabajo, sea esto más evidente, un innegable rigor descriptivo de la situación real sin pararse a la hora de describir los fallos más ostensibles del sistema. Más parco en la descripción, que sin embargo es en buena medida aprovechable, es a la hora de tratar aspectos como la acción protectora y, sobre todo, de gestión.

Sin embargo, el aspecto más destacable, sobre el que ha de centrarse el análisis de las posibles intenciones de la Reforma de la Seguridad Social, es el de los comentarios críticos. Colocados como moralejas finales de los distintos capítulos, acompañados en algunos casos de una lista de posibles criterios superadores de actuación, constituyen la verdadera sustancia del informe.

Y en el hecho mismo de su compartimentación, aparece ya un primer y fundamental fallo del Libro Blanco. La ausencia de una moraleja global es, en efecto, un indicio aplastante: porque si lo que pretende la Reforma es modificar fallos ostensibles, algunos de ellos perfectamente denunciados en el informe, pero con un criterio sectorial, no sólo no se habrá ido al fondo del problema, el caos estructural de la Seguridad Social española, sino que se dejará la puerta abierta para hacer o no reformas parciales; esto es, para tocar o no, según las circunstancias políticas, que van a contar como siempre han contado, aspectos especialmente conflictivos.



La financiación en un 96 por 100 a cargo de las empresas y los trabajadores es escasa en razón a las necesidades de una sociedad en rápido desarrollo económico.

## Sin análisis de fondo

De la propia lectura, interesada y crítica, del Libro Blanco, que no de sus conclusiones, se desprende el siguiente esquema. Tres grandes bloques de problemas configuran la crisis actual de la Seguridad Social en España: los problemas de financiación, los de gestión y los de gasto, esto es, las prestaciones. Los tres, a pesar de sus enormes especificidades, están unidos por un hilo conductor: la concepción general del sistema, generado a partir de una intención paternalista, a la que se han venido haciendo añadidos en los últimos cuarenta años, a partir de presiones indirectas, nunca democráticas.

De otro lado, la práctica antidemocrática ha generado una interminable serie de intereses creados, en los funcionarios y en los sectores económicos que dependen de una u otra manera del funcionamiento de la Seguridad Social, e incluso una importante corrupción que, siendo un problema secundario en su origen, hoy es ya una cuestión central que hay que atar-

car desde un primer momento con una seria reforma.

La financiación —en un 96 por ciento a cargo de empresas y trabajadores— es escasa en razón a las necesidades asistenciales de una sociedad en rápido desarrollo económico. Y no se va a poder tirar más de la cuerda de las cotizaciones —que en definitiva recae sobre los trabajadores, bien en forma de aumento de los precios de consumo, en reducción de los aumentos salariales, o directamente a través de sus cotizaciones— y menos en un momento de crisis económica como el actual: entre otras cosas, porque al gravar a las empresas con mayor porcentaje de mano de obra, el aumento de las cotizaciones actúa de acicate del paro.

## Seguridad Social y reforma fiscal

El único modo de aumentar los ingresos de la Seguridad Social sería elevar la participación del Estado en su financiación. Elevar ese 3 por 100 actual, ridícula en com-

paración con una media europea del 30 y hasta del 40 por 100. Pero para ello es imprescindible aumentar los ingresos fiscales del Estado. Al tema, absolutamente crucial para el desarrollo de todo un esquema de reformas, el Libro Blanco le dedica dos líneas: "llegamos a tema de la necesidad de un sistema fiscal más suficiente y más progresivo". Sin una reforma fiscal o por lo menos sin un estricto cumplimiento de las normas actualmente existentes en materia recaudatoria, esto es, sin fraude fiscal, es absolutamente impensable que se pueda aumentar la participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social, tal y como propomamente el Libro Blanco propone.

En definitiva, la Reforma de la Seguridad Social tiene que insertarse, en una primera fase, en el cumplimiento de las normas fiscales actualmente vigentes, en la promulgación de normas contra el fraude fiscal. No son materias independientes, sino clara y necesariamente unidas, y la trascendencia política del segundo tema habla de la imposibilidad de solven-

tarlo sin la participación de unas Cortes representativas. Concebida la Reforma de la Seguridad Social como un proceso por etapas, la segunda, vista desde el punto de vista de la financiación, ha de correr pareja a la reforma fiscal. No cabe otro camino, lo demás es dejar las cosas como están, resolviendo problemas funcionales, que volverán a aparecer, tal vez de otra forma, a lo largo de los años

## La gestión

Si la única vía para aumentar la financiación de la Seguridad Social es la participación del Estado, el segundo bloque de problemas con el que se enfrenta el sistema es el de la gestión. Tema central de la Reforma y de donde pueden salir sus consecuencias más peligrosas. El Libro Blanco describe con bastante acierto el caos de la gestión administrativa de la Seguridad Social. Crítica la excesiva fragmentación, la innecesidad de muchos de los regímenes especiales, la insuficiencia que por contra existe en determinados colectivos, como el agrario —sin profundizar ▶

# SOLO HASTA EL 30 DE JUNIO

## OFERTA ESPECIAL A NUESTROS LECTORES

El último reajuste en el precio de venta de TRIUNFO ha dado lugar paralelamente a la actualización de nuestras tarifas de suscripción.

No obstante, y con el fin de facilitar la suscripción a los lectores que pudieran estar interesados, seguiremos aplicando las antiguas tarifas a todas las peticiones de suscripción que se reciban antes del próximo día 30 de junio.

De esta forma, además de recibir TRIUNFO directamente en su domicilio, la suscripción de todo un año le costará sólo 1.700 pesetas, que es el mismo precio que le costaría comprar, número a número, los ejemplares de sólo ocho meses.

Para utilizar esta oferta, basta que remitan a TRIUNFO el siguiente boletín:

RECORTE O COPIE ESTE BOLETIN Y REMITANOSLO A:

**triumfo**

CONDE VALLE SUCHIL, 20  
TEL. 447 27 00\* • MADRID • 15

NOMBRE .....

APELLIDOS .....

CALLE O PLAZA ..... N.º .....

TEL. .... CIUDAD ..... D. POSTAL .....

PROVINCIA ..... PAIS .....

SUSCRIBANME POR  SEIS MESES  DÓCE MESES  
UN PERIODO DE (26 números) (52 números)

A PARTIR DEL PRIMER NUMERO DEL PROXIMO MES DE

FORMA DE PAGO:  Adjunto TALON BANCARIO nominativo a favor de TRIUNFO  
 Envío GIRO POSTAL núm. ....

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN.—España: Semestral (26 números). 1.200 pesetas; anual (52 números). 1.700 pesetas. EXTRANJERO: Semestral, 1.750 pesetas; anual, 2.300 pesetas.

Cuando el suscriptor solicita expresamente el envío de los ejemplares por avión, o certificados, a las tarifas anteriores se incrementarán las sobretasas postales vigentes.

## Preludio de una reforma neocapitalista

excesivamente en la gravísima problemática campesina, evidenciada en las últimas huelgas—, pone en tela de juicio la dispersión de las entidades gestoras de la Seguridad Social, con redes organizativas distintas, exceso de burocracia, superposición de funciones, etcétera.

La contemporización hace acto de presencia al decir que "el cuadro real de las instituciones competentes en materia de Seguridad Social es... más simple de lo que cabe deducir de una descripción individualizada de los mismos: prácticamente la organización gira sobre entes públicos descentralizados (puesto que los entes privados tienen una importancia secundaria), y de ellos, la casi totalidad de los entes gestores gira alrededor del Instituto Nacional de Previsión y del Mutualismo Laboral".

A partir de estas apreciaciones, las críticas y las contemporizadoras, se propone el siguiente criterio de actuación. La solución está en crear cuatro bloques funcionales. Uno destinado a la gestión y a la informática, que asimismo se ocuparía de las prestaciones a corto plazo, que vendría a sustituir al INP. Otro que gestionaría las prestaciones a largo plazo y que sustituiría a las Mutualidades Laborales. Un tercero que se ocuparía de la asistencia sanitaria y un cuarto que gestionaría el seguro de desempleo. La unificación de los regímenes también en cuatro grandes bloques—trabajadores dependientes de la Administración Pública, dependientes de la agricultura y autónomos— completaría el meollo de la Reforma que se propone.

Cabe por tanto una primera pregunta. Aparte de modificaciones de tipo funcional, ¿qué reducción de burocracia va a suponer este nuevo encuadramiento?, ¿cómo va a mejorar el mecanismo, hoy inexistente, de control social de los gastos de las distintas entidades? (las referencias al tema son mínimas y en ningún momento se propone la creación de nuevos organismos democráticos encargados de tal tarea). ¿Cuál va a ser la participación de los trabajadores, hoy presentes a través de la jerarquía verticalista, en este control de la gestión? Mucho nos tememos que la respuesta a todas estas preguntas sea poca.

Y el tema es crucial. No sólo porque un exceso de burocracia es hoy uno de los principales males de la Seguridad Social, sino porque la defensa política de estos puestos de trabajo constituye hoy uno de los principales obstáculos de la reforma política, mucho más serio si cabe que el que supone la burocracia sindical. Está además el problema del control de las cuentas de la Seguridad Social, de sus gastos e inversiones. Joaquín Vergés, en una obra

recientemente publicada (\*), señala cómo, según datos de 1971, el disponible en cuentas bancarias, solución irracional y máxime en tiempos de inflación, duplica las inversiones realizadas por la Seguridad Social—inversiones mayoritariamente no en centros sanitarios— en ese mismo año. Un retraso de hasta tres meses en transferir las cotizaciones es un negocio redondo para la Banca, que dispone de un dinero rentable en ingentes cantidades. La descoordinación es, sin duda, la causa básica de este despilfarro, que no tiene en la seguridad justificación alguna. Pero tampoco es descartable la corrupción en algunos casos.

Es imposible relatar en pocas líneas la lista de incongruencias que se producen en la gestión de la Seguridad Social. Lo que sí es evidente es que la Reforma va a buscar, en un supuesto ánimo de atajarlas, caminos sólo satisfactorios en parte. Una gestión más managerial, probablemente confiando a las empresas mayores atribuciones que las que actualmente tiene, en un estilo muy neocapitalista (la referencia laudatoria a las mutuas patronales, "debe destacarse... que en muchos casos una buena parte de estas entidades ha demostrado una gestión y una prestación de servicios eficaz", es significativa).

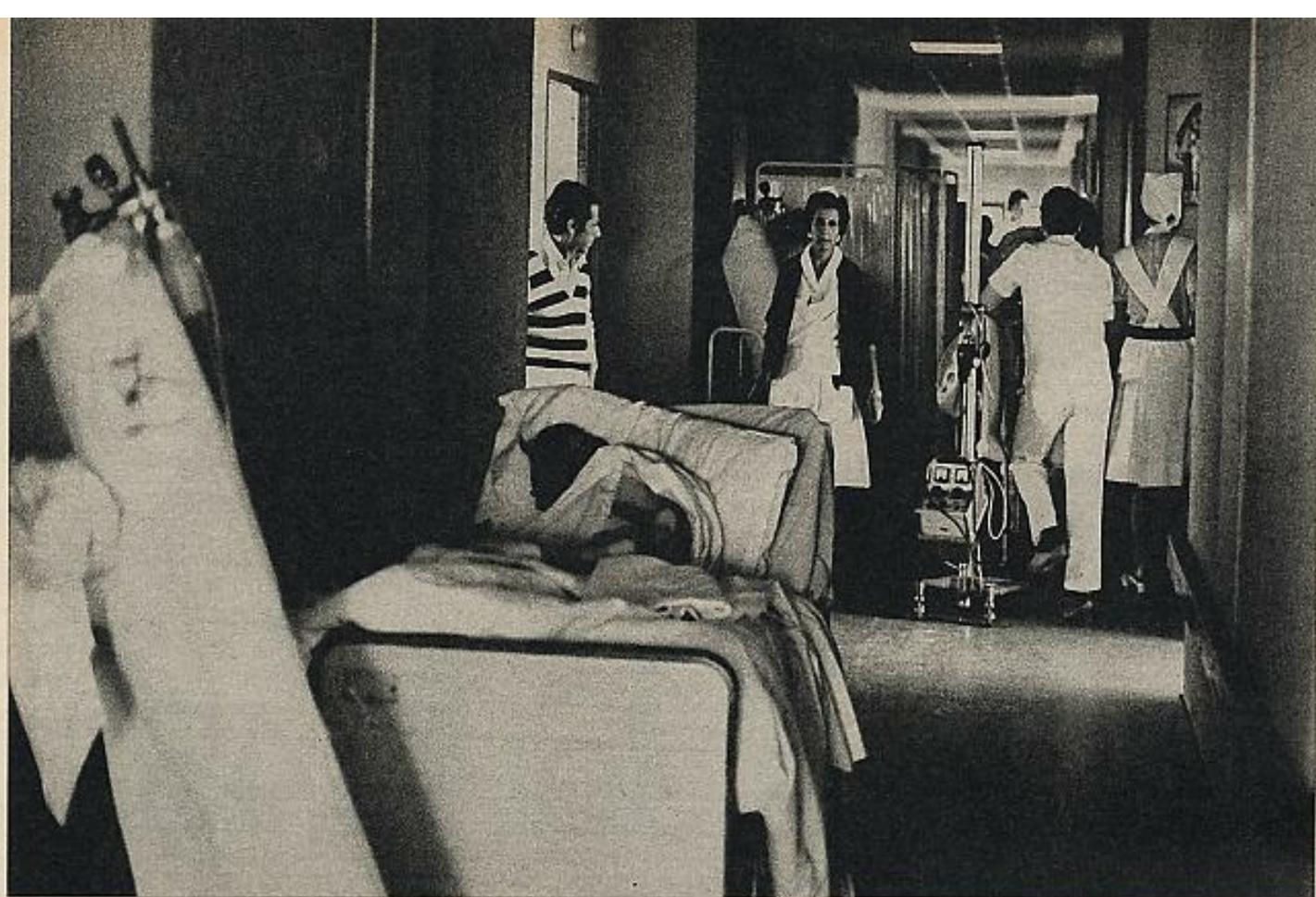
Es casi seguro que la burocracia actualmente existente va a seguir en sus puestos, a pesar de los cambios de denominación. Pero también lo es que la reforma democrática a fondo no va a hacerse. En el Libro Blanco nunca se propone directamente que el presupuesto de la Seguridad Social se integre en los generales del Estado: entre otras cosas, porque las atribuciones del Parlamento serían excesivas en este caso.

No se menciona la nueva representatividad sindical, se habla del establecimiento, en términos absolutamente vagos, de un régimen de intervención, sin más especificaciones. Todo queda en el aire, que es como decir que no se resuelve nada.

## Prestaciones y asistencia sanitaria

Vayamos, por último, al tercer bloque de problemas: las prestaciones. Dado que este apartado es consecuencia directa de lo anterior, el Libro Blanco aborda exhaustivamente la descripción de los problemas que en los distintos capítulos se presentan. Y a esta descripción nos remitimos. Si no hay dinero, las prestaciones económicas serán escasas (y esa realidad es reconocida) y la asistencia sanitaria no será buena. El planteamiento es correcto, en principio. Pero cabe hacer algunos apuntes en los temas más descollantes. El primero, y trascendental en estos momentos, es el seguro de paro. Aquí, aun reconociendo su insuficiencia y su mala

(\*) Joaquín Vergés: "La Seguridad Social y sus cuentas", Ariel.



En el Libro Blanco de la Seguridad Social no se plantea la necesidad de una descentralización de la asistencia sanitaria, la gestión democrática por los interesados, el problema de la medicina rural; en definitiva: una nueva concepción de la asistencia médica. En la foto: enfermos en los pasillos de La Paz, en Madrid.

gestión, se avanza poco: se sigue hablando, y aquí está el centro del problema, de un seguro de desempleo, y no de paro. De otro lado, y junto a los mencionados problemas de financiación, no se abordan, y el derecho comparado daría fórmulas muy interesantes, caminos distintos de financiación o al menos la necesidad de una clarificación contable, en el conjunto de las cuentas de la Seguridad Social, del problema. La impresión inicial, y a la espera del texto de la Reforma, es que muy poco se va a avanzar en este terreno.

En el capítulo de la protección familiar se incurre en los mismos errores paternalistas y discriminatorios contra las mujeres y madres trabajadoras y nada se dice de la necesidad de establecer un tope de rentas para el acceso a la percepción ni de la ineludible necesidad de establecer la protección a partir de un determinado número de hijos.

Sería interminable la relación de pequeñas cuestiones que se plantean en los capítulos de jubilaciones, protección por accidente, por invalidez, etc. En general, repetimos, la descripción de los problemas en estos terrenos es correcta y la referencia a la insuficiencia de las cuantías es aceptable.

Entramos así en el último gran tema, que habrá de merecer un tratamiento específico más adelante, que es el de la asistencia sanitaria. La crítica que puede hacer el Libro Blanco en este terreno —aun reconociendo, en opinión de los expertos por nosotros consultados, una "aceptable honestidad"

en la descripción de la situación— ha de centrarse en los siguientes puntos:

— No se tocan en absoluto las causas estructurales, económicas y sociales de las enfermedades (equipamiento, aguas residuales, dieta alimenticia, jornada laboral, etcétera)

— Los accidentes de trabajo se analizan dentro del conjunto, sin entrar en una realidad tan importante como es la seguridad en la empresa, el problema de la Medicina de empresa, y sin una crítica a los organismos que hoy velan por la seguridad e higiene en los centros laborales, ello cuando la Medicina laboral es un auténtico desastre.

— No se insiste en un aspecto tan crucial como es la educación sanitaria y mucho menos en la necesaria gestión democrática de la misma.

— La gestión de la asistencia sanitaria se aborda desde una perspectiva estrictamente técnica, con meras referencias a la "democratización" de las juntas de hospitales y bajo el lema "el hospital como eje de la asistencia sanitaria", profundamente criticado por la profesión médica y puesto en cuestión por la realidad de los hechos: la necesidad de una descentralización de la asistencia sanitaria, con una gestión democrática de los interesados; el problema de la Medicina rural, de centros médicos a escala provincial y comarcal, de características muy distintas a los actuales; la crítica profunda de los ambulatorios; en definitiva, una nueva concepción de la asistencia médica no se plantea en el Libro

Blanco; para sus autores el único problema es la mejor gestión de las instalaciones actuales.

— Se mantiene el tradicional olvido de la asistencia psiquiátrica no incluida actualmente en la Seguridad Social.

### La farmacia

Las prestaciones farmacéuticas —casi un 40 por 100 de los gastos en asistencia sanitaria en 1976— constituyen el último capítulo del Libro Blanco. Ciento seis mil millones de pesetas en medicamentos (88.000 de los cuales a la Seguridad Social) se vendieron en el octavo mercado del mundo. Y la mayor parte de estas ventas estuvieron a cargo de las grandes empresas multinacionales. Exceso de medicamentos recetados, a causa de la estructura sanitaria, dependencia absoluta de la Seguridad Social respecto de los laboratorios (es la Dirección General de Sanidad quien hace los contratos), publicidad deformante, son temas ya conocidos. El Libro Blanco únicamente avanza una ligera crítica en materia de contratación y apunta la necesidad de que exista una coordinación entre la Seguridad Social y la Dirección General de Sanidad al respecto.

También hay referencias a los excesos y propone algunas fórmulas para evitarlos: algunas de ellas, como, por ejemplo, la práctica del visado, han sido ya ensayadas y con escasos resultados anteriormente. El tratamiento de la publicidad de los laboratorios, un 25 por 100 aproximadamente de las cifras de ventas, es paradójico.

Literalmente se propone "la supresión de la publicidad de las especialidades ofertadas a la Seguridad Social con un cumplimiento riguroso de las normas legales en esta materia, limitándolo a los aspectos técnico-sanitarios". O se suprime o no: lo que no tiene sentido es dejar la puerta abierta a una publicidad que se limite a los aspectos técnico-sanitarios, que básicamente es la que hoy existe.

Para terminar, citaremos una extraña y peligrosísima referencia de la concepción general que tienen los autores del Libro Blanco en relación con las prestaciones farmacéuticas: "Esa capacidad de satisfacción de la demanda —se dice al hablar de los laboratorios— potenció que por la vía de la asistencia farmacéutica se paliase las insuficiencias de otras demandas de cuidado de salud". En definitiva, se viene a contradecir toda la crítica a los excesos anteriormente hecha y se añade un peligroso precedente: lo que no hacen los médicos, por falta de medios, lo pueden hacer los medicamentos. Sería interesante conocer la opinión de la Organización Mundial de la Salud a este respecto.

Demasiadas incongruencias, demasiados puntos oscuros, demasiada contemporización. Así va a ser la Reforma de la Seguridad Social que a toda prisa se trata de poner a punto. Una mini-reforma a lo sumo. Que desgraciadamente no va a resolver los problemas de fondo, que aparecerán, tal vez agravados, en un inmediato futuro. ■ C. E.