

INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL EN EL SISTEMA DE LA PROTECCION SOCIAL

Blanca Nelly Bohórquez Montoya

Javier Alonso Rojas Rodríguez

Luz Yicela Cadavid Álvarez

Es importante abordar el concepto jurídico-legal de la estructura administrativa de la protección social, y para esto, solo nos basta analizar el Decreto Ley 205 de 2003. Donde en su Art. 4 consagra que el Sistema esta integrado por el Ministerio de la Protección Social y sus entidades adscritas y vinculadas y está orientado a la coordinación, dirección, desarrollo, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas relacionados con la seguridad social, seguridad laboral y promoción social.¹

Así mismo resume la ley, que la dirección del sector estará a cargo del Ministerio de la Protección Social, la cual posee como entidades adscritas, la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia del Subsidio Familiar, el Instituto Nacional de Cancerología, el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, el Sanatorio de Agua de Dios, el Sanatorio de Contratación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Nacional de Salud, el Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, el Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia y la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, Capresub.

Existen también instituciones de carácter publico vinculadas al Ministerio de la Protección Social, formando así un bloque de solidaridad y siguiendo los lineamientos de los principios rectores de la seguridad social como lo son el Instituto de Seguros Sociales (ISS), la Caja Nacional de Previsión Social

(Cajanal), la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom), la Empresa Territorial para la Salud (Etesa), y la Promotora de Vacaciones y Recreación Social (Prosocial), en liquidación.

Para hablar de Inspección, vigilancia y control (IVC) dentro del Sistema de la Protección Social se hace necesario definir lo que para el sistema significa términos tales como:

INSPECCIÓN: La inspección, es el conjunto de actividades y acciones que buscan el seguimiento, monitoreo y evaluación del Sistema de Protección Social y que sirven para solicitar, confirmar y analizar de manera puntual la información que se requiera sobre la situación de los servicios de los diferentes componentes y sus recursos, sobre la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa y económica de las entidades sometidas a vigilancia por los entes de control dentro del ámbito de su competencia.

Son funciones de inspección entre otras las visitas, la revisión de documentos, el seguimiento de peticiones de interés general o particular y la práctica de investigaciones administrativas.

VIGILANCIA: La vigilancia, consiste en la atribución del ente de control para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque los diferentes componentes de la Protección Social, encargadas del financiamiento, aseguramiento, prestación del servicio, atención al usuario, participación social y demás sujetos de vigilancia por los entes de control, cumplan con las normas que regulan el Sistema de la Protección Social para el desarrollo de este.

CONTROL: El control consiste en la atribución del ente de control para ordenar los correctivos tendientes a la superación de la situación crítica o irregular (jurídica, financiera, económica, técnica, científico-administrativa) de cualquiera

de sus vigilados y sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento legal bien sea por acción o por omisión.

No obstante, el proceso de inspección vigilancia y control de los componentes del Sistema de la Protección Social, cuentan con un incipiente desarrollo y teniendo en cuenta que la dirección, coordinación y control estará a cargo siempre del estado, se hace necesario articular y unificar un sistema único de IVC, que permita garantizar la función de rectoría del Sistema, en la cual se establezca el equilibrio entre las funciones de conducción, regulación, modulación, financiamiento, vigilancia del aseguramiento y la armonización en la prestación de los servicios².

A modo historico, en salud con la vigencia de la ley 100 de 1993³, se preservó la estructura organizativa de la supervisión existente en la ley 10 de 1990⁴ y la ley 60 de 1993⁵, con lo cual se produjeron diversas circunstancias. Se mantuvo un esquema disperso de supervisión, el cual mostró descordinación y una gran confusión de las funciones que les correspondía a cada ente controlador, sin coordinación, articulación, ni brújula y una gran superposición de funciones entre las instituciones centralizadas y las de tipo local.⁶

La IVC que se realiza actualmente por los diferentes entes de control tales como las superintendencias: de salud, de Servicios Públicos, de Subsidio Familiar, Bancaria; el INVIMA, las Contralorias, Personerias, Procuradurias tanto del ente nacional como local y las Asociaciones de Usuarios, entre otras, trabajan la IVC desarticulados si tenemos en cuenta que tienen competencias de instruir, asesorar y prevenir e incluso adelantar las diligencias preliminares. Además de ser responsables de consolidar información para el actor aencargado de la modulación en el sistema.

En el sistema de la Protección Social se hace necesario soluciones como la descentralización, con estructuras administrativas adecuadas por la gran multiplicidad de actores y una gran dispersión en su ubicación geográfica.⁷ Lo

que amerita la formulación de un modelo de IVC que contenga los elementos esenciales de la supervisión, los cuales se apoyarían de instrumentos de regulación o autocontrol.

Además, un cumplimiento progresivo de planes y programas que el estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban las condiciones y calidad de vida del individuo, la familia y la sociedad civil, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

El sistema de Protección Social posee algunos ejes para el cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control por parte de los entes de control, para cada componente del Sistema, los cuales se resumen en *el financiamiento*, vigilando la eficiencia, eficacia y efectividad en la generación, flujo, administración, y aplicación de los recursos en los diferentes componentes de la protección social.

Objetivos De Entidades De Dirección Y Control

Establecer reglas de juego justas y transparentes con el fin de impulsar un desarrollo armónico del sistema. Tales reglas es la esencia mínima de las instituciones, ya que disminuyen la incertidumbre al proporcionar estabilidad a las instituciones⁸.

El gobierno debe encargarse de la operación de todas las funciones modulatorias, por considerarse responsabilidad pública lo que significa que se debe rendir cuentas claras sobre la actuación.

Es preciso recalcar que como ente controlador y vigilador, sus objetivos no pueden ir más allá de lo que la ley entraña, por esto, se necesita que se creen

una serie de políticas las cuales deben ser claras y expresas, para orientar su acción, bajo este aspecto, se debe exigir la observancia de todos los principios y fundamentos que cobijan el Sistema de la Protección Social. Se requerirá visualizar el cumplimiento de las normas que lo regulan y promover el mejoramiento integral del mismo. Lo anterior, con el fin de proteger los derechos del individuo, la familia y la comunidad, en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y estándares de calidad, en busca de identificación, implementación, de estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos que afectan la calidad de vida de la población.

Dentro de la normatividad vigente, se desconoce la integración y articulación de las funciones de los componentes de la protección Social. Lo que hace necesario un ente coordinador con la capacidad de integrar para una transformación institucional y articular las necesidades de la población con las instituciones dentro de sus funciones de modulación del sistema.

Es menester, revisar y analizar las competencias del Departamento, igualmente las municipales porque las de inspección, vigilancia y control del departamento se ejercen en relación con las competencias de cada uno de los actores.

No se requiere del concepto de red de controladores para que los organismos fiscalizadores del Estado ejerzan sus acciones de vigilancia sobre los agentes que actúan dentro del Sistema de la Protección Social, puesto que por mandato legal ellos tienen el encargo de realizarlo, cada uno dentro de las funciones y competencias que les han sido asignadas. Por lo tanto, las acciones de los agentes que componen la red estén con la articulación requerida, de manera que no terminen convirtiéndose en acciones aisladas de cada una de las entidades.

Autorregulación Y Autocontrol

Encontramos que la autorregulación y el autocontrol no constituyen elementos de soporte de la acción de las agencias estatales de supervisión: no existe la concepción de servirse de los mecanismos desarrollados por los agentes vigilados como un soporte facilitador de las actividades que debe realizar los entes de control, sino que persiste el concepto de realizar los procesos de inspección, vigilancia y control de manera directa y operativa sobre el conjunto de actividades desarrolladas por los vigilados; esto implica, la concepción de un modelo que es difícilmente operativo, dada la incapacidad material que existe para vigilar el universo de vigilados y de materias a controlar.

Participación Ciudadana

En este punto, vemos que es importante que entren otros actores ajenos a los organismos de inspección, vigilancia y control, estos son la Participación Social y Ciudadana como agente que cierra el ciclo de control.

Este tipo de participación ciudadana en materia de la Protección Social, es entendida a partir de la participación del individuo, familia y la sociedad civil. El objetivo de esta instancia es lograr una mayor eficiencia de los programas, institucionalizar la participación de la ciudadanía y lograr la transparencia requerida.

Es de anotar, que este tipo de control presenta varios obstáculos para su cabal realización, uno de ellos es la desigualdad en la distribución de los ingresos y de otras formas de poder, sumado a esto el poco conocimiento de los usuarios de sus derechos y deberes y la ausencia de mecanismos que permitan hacerlos efectivos; la precariedad con que los mecanismos de control existentes reconocen la diversidad social y recogen la opinión de las minorías o de los sectores más marginados; y el débil desarrollo de las organizaciones sociales.

Para que el usuario asuma un papel determinante en la inspección, vigilancia y control, se necesita que él mismo controle el cumplimiento de sus derechos como usuario informado, consciente y activo dentro del Sistema, es decir, se necesita un usuario empoderado.

Es necesario pues, reformular las tareas de esta entidad desde una óptica integral de la manera como debe estructurarse la Inspección, vigilancia y control en el país que permita la modulación del sistema.

Para la realización de las competencias de IVC se debe impulsar la Red de controladores del Sistema de la Protección Social integrado por organismos y agentes, tales como Superintendencias, Contralorías, Personerías, Procuradurías, Sociedad Civil entre otras. Actuando como rectores y articuladores de la gestión.

De otro lado, como dice Cruz⁹, en su artículo Reorientación al Sistema de Inspección, Vigilancia Y Control, plantea un sistema de IVC descentralizado y desconcentrado, en donde la función de vigilancia será la base del esquema de Gestión. Es decir, los vigilantes del sistema – agentes y los organismos – adelantaran funciones in situ para velar por el cumplimiento de las obligaciones, competencias y funciones asignadas a cada grupo de sujetos de IVC. Ello implica, la adecuación institucional de los organismos de control, en especial los de las entidades territoriales – departamentos y de algunos agentes interventores- al servicio de la función de vigilancia. De hecho, la Ley 715 en su artículo 60 previó esta situación. Los vigilantes deberán ser el puente de comunicación entre los vigilados y el máximo organismo de control. Cuya labor abarcaría la función de inspección, que consistirá en el conjunto de actividades y acciones encaminadas al seguimiento, monitoreo y evaluación de las actividades que realicen para cumplir las funciones que les corresponden.

El "Esquema de Gestión" debe involucra los alcances operativos de competencias y funciones de IVC, contando con el marco legal por cada organismo, consecuente a la dinámica de la normatividad para el Sistema de la Protección Social. Este esquema de Gestión" será una herramienta que permitirá enderezar el hoy desnaturalizado sistema en mención.

Por ultimo, para que un sistema de Inspección, Vigilancia y Control opere debe contar con un sistema de información articulado e integrado entre y con los diferentes actores.

BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA

1 Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. Ley 205 de 2003, febrero 03, Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social y se dictan otras disposiciones. Bogota: Departamento Administrativo De La Función Pública, 2003

2 Legis editores. Régimen de Seguridad social [artículo de Internet]. <http://www.legis.com.co/Productos/COL/Accesoaproductos.htm> [consulta: 06 de febrero de 2008]

3 Colombia. Congreso. Ley 100 de 1993, diciembre 23, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Bogota: el congreso; 1993

4 Colombia. Congreso. Ley 10 de 1990, enero 10, por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones. Bogota: el congreso; 1990.

5 Colombia. Congreso. Ley 60 de 1993, agosto 12, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Bogota: el congreso; 1993.

6 Colombia. Ministerio de Salud. Programa de apoyo a la reforma de Salud crédito BID 9 10 / OC-CO. Bogota: El Ministerio; 2002 89p.

7 Ibíd. Pág. 33

8 Washington. Banco interamericano de desarrollo. Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América latina. Washington: oficina del economista jefe; 1997. 36p

9 Cruz parra, freddy Fernando. Reorientación al sistema de inspección, vigilancia y control. [artículo de Internet] <http://www.periodicoelpulso.com/html/sept02/general/general-11.htm> [consulta: 12 de febrero de 2008]

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Colombia. Congreso. Ley 715 de 2001, diciembre 21, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud entre otros. Bogota: el congreso; 2001

Colombia. Ministerio de salud. Decreto 1280 de 2002, junio 19, Sistema de Vigilancia, Inspección y Control. Bogota: el ministerio; 2002

Colombia. Ministerio de salud. Ley 1281 de 2002, junio 19, Por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación. Bogota: el ministerio; 2002

Colombia. Congreso. Ley 1122 de 2007, enero 09, por la cual se hacen algunas modificaciones en el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones. Bogota: el congreso; 2007.

Colombia. Congreso. Ley 789 de 2002, diciembre 27, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Bogota: el congreso; 2002

Sistema de naciones unidas. Normas y directrices de la dependencia común de inspección. [articulo de Internet]. <http://www.unjiu.org/sp/standguide.htm> [consulta: 23 de marzo de 2007]