

TECNICAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA: MODALIDADES DE GESTION EN SEGURIDAD SOCIAL

SUMARIO: 1. La alternativa «endoorganismo» y «exorganismo» en los sistemas institucionales en general. 2. La problemática específica de los sistemas institucionales de la seguridad social. 3. Descripción de las formas o sistemas de organización administrativa de la seguridad social. 4. Concepción lógica y virtualidad inmanente de la Administración de autonomía nacional, social o mixta. 5. En-crucijada.

1. LA ALTERNATIVA «ENDOORGANISMO» Y «EXORGANISMO» EN LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES EN GENERAL

A juzgar por las manifestaciones de modernos autores (1), el ideal organizativo de toda entidad es conseguir que la empresa u organización se halle de tal forma racionalizada, funcionando a plena perfección, que debe permitir que en cada punto de aquélla estén previstas, directa o estadísticamente, todas las contingencias normales y, por tanto, que incluso las decisiones se tomen automáticamente y los *managers* decidan sólo en principio en casos anormales, imprevistos o exteriores al sistema.

Evidentemente, el supuesto anterior es ideal y únicamente se debe aspirar al grado aproximativo a tal punto óptimo. Para este objetivo de perfeccionamiento, las estructuras y los sistemas institucionales de la organización son de importancia decisiva.

* * *

Es tema de gran relevancia el hecho, muy real, de que cuando la institución ha adecuado su función social a la auténtica estructura para la que nació resulta entonces técnicamente edificada.

Por otra parte, tal institución cumple, por descontado, auténticas y reales funciones sociales no sólo mediante la creación de bienes materiales y servicios de unos miembros a favor de otros de la comunidad, sino comunicando valores e informaciones que llenen asimismo importantísimas misiones sociales que implican servicios de primerísima magnitud para su respectiva sociedad o comunidad política.

* * *

(1) Burleigh B. GARDNER y David G. MOORE: *Relaciones humanas en la empresa*, p. 20.

Entre el Estado y el individuo hay una serie intermedia de instituciones cuyo contenido tiene, sin duda alguna, gran valor, y a las que la doctrina ha dedicado preferente atención mediante el planteamiento y desarrollo del famoso principio de subsidiaridad (2).

Es obvio que este conjunto de instituciones intermedias ha sido ampliamente estudiado por la moderna teoría sociológica (3) una vez exployado en la encíclica *Quadragesimo anno*, de Pío XI, aclarado y subrayado en posterior doctrina pontificia: Pío XII (4) y PABLO VI (5) e iniciado con anterioridad a los citados por LEÓN XIII y Pío X; se perfila, como es sabido, consistente, en líneas generales, en la teoría que sostiene que así como cuanto pueda llevar a cabo el individuo por su propia iniciativa y esfuerzo no se le debe arrebatar para atribuirlo a la actividad social, de igual suerte atenta contra la justicia que se trata de asumir por la comunidad superior y más amplia aquello que las comunidades inferiores y subordinadas puedan realizar y conducir a buen fin.

Como reiteradamente se ha afirmado, las comunidades sociales inferiores, tales como las organizaciones de la seguridad social (6), tienen el derecho de contar con las exigencias que al propio Estado corresponden, y en análoga medida. En aquéllas el individuo vive vinculado en fundamento que no es precisamente el de la voluntariedad contractual ni el goce de los bienes materiales, sino que se basa en su dignidad y en sus fines de hombre, de persona.

Por tanto, si el poder público es lógico que disponga de cuanta fuerza y atribuciones necesite para mantener el orden y la armonía del cuerpo social, no puede, sin embargo, abrumar con sus pretensiones a las instituciones intermedias: empresa, familia, Iglesia, comunidades locales y regionales y seguridad social, y no debe hacerlo porque con tal abrumamiento existiría el grave riesgo de ahogar sus existencias.

Obsérvese que la doctrina, al propio tiempo que aboga por la radical exigencia del principio de subsidiaridad, pretende que se produzca el hecho de que también el estadista se lance por decidida promoción subsidiaria, institucional, en relación con una serie de funciones sociales ejercidas por instituciones intermedias, para recorrer el

(2) Withelm BÜCHI y Ernest-Bernhardt BLÜME: «Rôle de l'État et des organisations corporatives dans la promotion des arts et métiers», en Arthur Utz, *Les classes moyennes dans l'économie actuelle*, p. 147.

(3) «El principio de autoridad es base de autonomía de comunidades inferiores y descentralizador del poder en la vida social. Se halla íntimamente relacionado con el derecho de asociación, ya que presupone la existencia de asociaciones intermedias autónomas, constituidas en virtud de la sociabilidad del hombre y del consiguiente derecho a fundarlas para completar su insuficiencia en orden a la perfección integral de su personalidad» (Acción Social Empresarial: *La reforma de la empresa, en el sistema económico, referida a la situación española*, página 25).

(4) Pío XII: *Nous avons lu*.

(5) PABLO VI: *Populorum progressio*, p. 33.

(6) Miguel HERNÁNDEZ MÁRQUEZ: «Problemas de la seguridad social a nivel de empresa», en Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos: *La empresa y el orden económico y social*, pp. 184 y ss.

largo trecho existente entre la mera individualidad y la encarnación máxima de la sociabilidad que es el Estado.

Entiéndase, pues, dicho principio de subsidiaridad como cuestión de idoneidad de medios, no de fines, en los que se pueda apoyar en abstracto la prioridad de la acción individual y de grupos intermedios, como el de la seguridad social con administración autónoma.

Consecuentemente, la preferencia de dichos grupos sobre el Estado no es, desde luego, absoluta, sino coyuntural, *sub conditions*, atemperada a lo que permitan y aconsejen las circunstancias históricas de cada momento y país. Es decir, que hay que considerar de gran utilidad que se articulen idóneas formas de participación de los usuarios en la gestión de los servicios.

* * *

Bien sabido es que hay funciones estatales, como las de defensa, diplomacia, etc., de imposible delegación, puesto que son cuestiones esenciales al propio ser institucional, realizaciones consustanciales e indelegables de la entidad estatal.

Otros servicios son de aconsejable reconversión en entidades autónomas, las que hoy tanto proliferan. Organismos, como sabemos, con régimen delegado, con capacidad, fines y competencia de clara autonomía administrativa, vinculados disciplinariamente a algún Departamento ministerial para realizar funciones de naturaleza contingente, y hasta tal punto (PRIETO: *La Seguridad Social agraria. Problemas y soluciones*, en «Boletín de Estudios Económicos» núm. VIII, 1968, 281), que es obvio existe marcada tendencia a la gestión mixta, social o de autonomía nacional.

Tendencia que incluso se patentiza en el hecho de que en servicios, de siempre administrados en forma típicamente estatal, como los de Correos, Telégrafos, etc., se añora y se dan pasos revolucionarios en pro de la organización autónoma. Ejemplo típico, lo realizado por el ministro Georg LEBER, de la República Federal Alemana, con la Ley del Nuevo Ordenamiento Postal, en vigor desde enero de 1971, con todas sus consustanciales características de Consejo de administración, director técnico o gerente, etc., de los que se ha dotado precisamente con la idea de regir los servicios que le han sido encomendados con criterios basados en la economía de mercado. Pasado el lustro de práctica vigencia de estos criterios se ha conseguido *superávit* en la explotación de dichos servicios públicos de comunicación.

Existen, finalmente, otras funciones que resultan contingentes, ex-orgánicas del Estado, según hemos visto, que invitan esencialmente a la delegación por el ente estatal en otra entidad, idea que es preciso resaltar.

* * *

La profundidad de la descentralización, de la desconcentración administrativa, pudiéramos decir, con palabras de Teófilo-Gabriel-Augusto Ducrocq, no es hoy, en modo alguno, problema nuevo. Tal

conveniencia ha sido de antiguo estudiada. Entre los tratadistas extranjeros, creemos que es DUGUIT (7) uno de los que más ha profundizado en el tema. Ya en 1918 este autor se expresaba como sigue:

«La forme la plus nouvelle et en même temps la plus progressive de décentralisation est, évidemment, celle que nous appelons la décentralisation "fonctionariste".

Ce système sera certainement étendu, dans un avenir prochain, a divers publics d'ordre technique.»

También a principios del presente siglo, el citado DUGUIT pronuncia en Madrid las siguientes reveladoras palabras sobre el particular:

«La descentralización se ha producido asimismo en cierta medida merced a la creación de algunos servicios públicos en establecimientos públicos, con derecho a cierta autonomía, pero colocados bajo la intervención vigilante, estrecha y, a menudo, puntillosa, de los agentes del Gobierno.»

El criterio inmediatamente precedente puede ser aplicado, sin duda, en lo que atañe a la técnica de la administración social, y más concretamente, entendemos que se deben descentralizar los servicios de la administración de la seguridad social de los servicios estatales, pareciéndonos hecho a todas luces aconsejable.

Citemos, a mayor abundamiento, algunas opiniones de autorizados expertos:

PERPIÑA (8) aboga por el instituto asegurador de naturaleza mixta: público por su origen y ciertas atribuciones; privado por su *modus operandi*.

PÉREZ LEÑERO (9) defiende con buenas razones, qué duda cabe, el criterio preferencial a favor del sistema de gestión de autonomía nacional.

Luis JORDANA DE POZAS es contundente al respecto, como se colige de la siguiente transcripción: «Una gran fe en la virtualidad de la enseñanza y en la virtualidad del país, unidas al concepto artístico del engranaje de órganos ponderadamente autónomos.»

* * *

En todos los aspectos, pero singularmente visto desde el ángulo del asegurado, el sistema de gestión social, mixto o de autonomía nacional, es, insiste el referido JORDANA, el más conforme con la naturaleza, la extensión y la vigorización del principio que nos ocupa, puesto que hay en el mismo medios más que suficientes para que la representación de los interesados se desarrolle con las debidas garantías de eficacia y rapidez, tal como exigen las operaciones relativas a la afiliación, cotización y prestaciones.

(7) León DUGUIT: *Manuel de Droit Constitutionnel*.

(8) Antonio PERPIÑA RODRÍGUEZ: *Sociología de la Seguridad Social*, p. 369.

(9) José PÉREZ LEÑERO: *Fundamentos de la Seguridad Social*.

Se ha dicho, con razón, que en caso de que se encuentre el órgano gestor único de la seguridad social en el ordinario y lento procedimiento puramente estatal, sin duda padecería en amplia medida la rapidez que exigen, con marcado carácter perentorio, las demandas de los asegurados.

Por supuesto que si se realiza la opción por órgano gestor con régimen delegado, con carácter, fines y competencia de clara autonomía administrativa, aunque vinculada disciplinariamente a determinado Ministerio, canalizando la fuerza centripeta de la seguridad social actual, puede y debe conseguirse ente gestor idóneo al que se concedan máximas condiciones de «agilización». Permitirá, por ende, la realización de esa clase de «democracia social» juntamente con la posibilidad de «humanizar» los sistemas institucionales de seguridad social, en cuyas cualidades hoy tanto se confía.

Pese a todo, debemos hallarnos exentos de excesivas preocupaciones por las mediatizaciones de democracia política, puesto que a este ámbito, como organismo técnico que es, no le resulta propio, sino que para dicho organismo lo realmente importante es conseguir, desde el estricto punto de vista de órgano gestor de la seguridad social, ese campo y juego que facilite la mayor eficacia administrativa en el desarrollo de su específica labor.

2. LA PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Sabido es que la cuestión social y los problemas que origina es *affaire* que, con unas u otras facetas, palpita en toda época. Su conversión en problema público, así como los mayores esfuerzos para intentar su resolución, son los factores que coinciden con la contemplación de la seguridad social como *factotum* de la política social estatizada, la que se concibe por la moderna doctrina patentizada a través del pensamiento, entre otros autores, de DURAND (10), LAROQUE (11), CATRICE-LAROY (12) y CASTÁN (13), hoy prioritariamente bajo el teórico binomio *welfare state-welfare society*.

En la gestión aludida, el fenómeno de la socialización entraña paradójicamente el de la desestatalización. Socialización, publicación o gigantismo empresariales (absolutamente necesarios a la ley de los

(10) Paul DURAND: *La política de seguridad social y la evolución de la sociedad contemporánea*, en «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», número VI (*), 1953, p. 445.

(11) Pierre LAROQUE: *La rôle de la sécurité sociale dans le développement de la société*, en «Revista Internacional de Sociología», núm. XI, 1966, p. 29.

(12) Antoinette CATRICE-LAROY: *La seguridad social en sus relaciones con sus beneficiarios. El problema de la burocracia en el funcionamiento de una administración social*, en «Seguridad Social», núm. VI, 1967.

(13) José CASTÁN TOBEÑAS: *La seguridad social y su actual perspectiva*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», núm. IV, 1966.

(*) La expresión cronológica del período: bimestral, trimestral, cuatrimestral, etc., del número de las Revistas se cifra, únicamente, con el mes final del lapso y en números romanos.

grandes números, condiciones exigidas cada vez más perentoriamente por la nueva concepción de la seguridad social) conducen claramente a la desestatización, a la descentralización institucional, funcional, por medio del referido ente público instrumental de carácter mixto.

* * *

La seguridad social constituye idea-fuerza, erigiéndose en gran generadora de hechos; se convierte en el ideal de enormes masas de trabajadores, que ven en tal institución la posibilidad de que les deje libres y exentos de riesgos en todas las contingencias laborales. A este fin, los países más adelantados dedican a prestaciones de la seguridad social cantidades ingentes de dinero, por lo que a nadie pueden escapar estos reales condicionamientos, la elemental consideración sociológica de la importancia excepcional que se debe atribuir a la adopción de buen sistema estructural e institucional para todo programa de seguridad social.

Epoca en la que se vislumbra la que nosotros denominamos «era de la seguridad social clasicocontemporánea». Se considera a la cuestión social como desequilibrio interno en la metafísica de la problemática humana. Es período en el que se estudia a la cuestión social en la vertiente de quehacer de reconstrucción, cuyo planteamiento comprenderá estos tres puntos:

- Desigualdad cuantitativa.
- Armonía interclases.
- Paralelismo de remedios y causas que provocan los hechos corregibles.

Por tanto, fácil es percatarse de que la concepción individualista se va restringiendo cada día en mayor proporción.

También es obvio que se dan muchas concepciones doctrinales del individualismo. La última, la del extremismo máximo, conducirá inexorablemente a la anarquía más completa.

Dedúcese de cuanto se ha expuesto lo absurdo del egoísta individualismo que mira exclusivamente al individuo, que cree que todo lo relativo al aspecto social es inoperante, que incluso considera superfluo o, al menos, innecesario cualquier sistema de seguridad social. La realidad de la situación actual es, sin embargo, irreversible: identificación entre seguridad social y política social (14). Y, por extensión, identificación ideológica, en amplio sentido sociológico, entre política social y seguridad social integral.

* * *

No es lógico abocar al Organismo gestor de la seguridad social a nuevas conversiones en «institución de instituciones», realidad de con-

(14) Jean-Jacques DUPEYROUX: *Sécurité Sociale*, p. 14.

versión, calificación y consideración doctrinal que en otro tiempo y por otras circunstancias certeramente así denominara a esta fenomenología el publicista galo Maurice HAURIUO.

Bien indica Eugenio PÉREZ BOTIJA que la seguridad social camina hacia una de estas modalidades: centralización, estatización, nacionalización o socialización. Tampoco cabe dudar que en cualquiera de estas formas o grados de centralización, por su propio nombre y naturaleza resalta la evidencia de la fuerza centrípeta de la seguridad social más actualizada, la que pronto o tarde se impondrá plenamente.

Surge, pues, el clamor casi unánime de la doctrina y en parte conforme a los propios términos de la orientación general de la opinión pública. Renombrado Congreso (15) aprueba la recomendación de la autonomía de las instituciones de seguridad social, formulando al propio tiempo la clara desaprobación de la persistencia de pluralidad de instituciones de base profesional para la administración de la seguridad social.

Entendemos, apoyándonos en buena parte del pensamiento sociológico: GÓMEZ-ACEBO (16), PERSIANI (17), VIDA (18), DURAND (19), FERNÁNDEZ DE VELASCO (20), con sir William-Henry BEVERIDGE, K. C. B. a la cabeza, en lo que se refiere a este concreto extremo, que el mutualismo no debe tener otra consideración que la mera fórmula, meritória, sí, pero siempre con el carácter de «complementaria» de la seguridad social y, por tanto, con la condición de «absoluta voluntariedad».

Aseveración confirmada en el mundo socialista de la Europa oriental: facultativamente, a través de las Sociedades de socorros mutuos organizadas por los respectivos Estados, los labradores miembros de las cooperativas agrícolas perciben por tal concepto y conducto, en razón de su carácter «voluntario» de socios de las mismas, determinados beneficios de los regimenes de seguridad social agraria que no alcanzan a otros labradores que se encuentran al margen de la cooperativa o sociedad. Este y no otro debe ser el concepto sujeto a los condicionamientos de la voluntariedad y complementariedad del mutualismo que se desea auténticamente popular.

En el inicial ordenamiento jurídico español tampoco se contempla distinto alcance, consideración y carácter en el mutualismo hispano (21) y, consiguientemente, habrá que deducir que el mutualismo no es el camino lógico, ni actual, ni técnicamente viable para llegar a

(15) Resolución del Congreso Nacional de Sociología, «Seminario sobre Seguridad Social y Planificación Nacional», p. 248.

(16) Ricardo GÓMEZ-ACEBO SANTOS: «Notas sobre el régimen de subsidios familiares del personal no funcionario al servicio de la Administración», en *Estudios sociales en homenaje al profesor Jordana*, p. 429.

(17) Mattia PERSIANI: *El sistema jurídico de previsión social*, pp. 35 y 153.

(18) José VIDA SORIA: «Estudio preliminar», en PERSIANI: *El sistema...*, p. 28.

(19) Paul DURAND: *La política de seguridad social y la evaluación de la sociedad contemporánea*, p. 427.

(20) Ricardo FERNÁNDEZ DE VELASCO y CALVO: *Organos de gestión de los seguros sociales*, en «Cuadernos de Política Social», núm. VI, 1950, p. 87.

(21) *Vid.* definición contenida en la Ley de Mutualidades y Montepíos de 8 de diciembre de 1941.

la deseada en todos los meridianos seguridad social integral, dado que el siguiente lema es axiomático: insolidaridad sectorial *versus* seguridad social.

Corolario de cuanto antecede: los intentos rectificatorios que surgen a cada paso y con progresiva intensidad, de los que, en nota a pie de página (22), destacamos los hitos que consideramos de mayor importancia.

Destaquemos, sobre todo, que los Decretos de fechas de 14 de junio de 1957 y 22 de agosto de 1970 pretenden, sin duda, la paulatina rectificación de la referida mixtificación técnica en el ordenamiento jurídico de la Seguridad Social española para procurar la conducción hacia programa en el que prive seguridad social de gran solidaridad sectorial, tal como proclama la doctrina sociológica: MESA (23), SOTO (24) y FRAGA (25).

3. DESCRIPCIÓN DE LAS FORMAS O SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

De lo indicado anteriormente se deduce que los sistemas o formas de llevar a cabo la gestión o administración de los programas de seguridad social son los que se reflejan en la siguiente tabla.

TABLA III,1
FORMAS O SISTEMAS TIPO DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

A) <i>Gestión pública:</i>
1) Puramente estatalnacional.
2) Descentralizada:
a) Regional, departamental.
b) Provincial, cantonal.
c) Local, municipal.
3) Paraestatal o sindical.
B) <i>Gestión privada.</i>
C) <i>Mutualismo Laboral.</i>
D) <i>Gestión social, mixta o de autonomía nacional.</i>

Se inserta a continuación la tabla que precisa el sistema de gestión adoptado por cada país y rama de la Seguridad Social.

(22) Hechos legislativos que, a estos efectos, se consideran más relevantes: Decreto de 14 de junio de 1957, Ley de 18 de diciembre de 1963, Decreto de 21 de abril de 1966, Decreto de 22 de agosto de 1968, Ley de 21 de junio de 1972, Ley General de la Seguridad Social, Texto refundido aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1974.

(23) Respecto del principio de solidaridad y de la doctrina de Carlos MESA LAGO, *vid.* PRIETO: *El seguro familiar en función del principio solidario*, en «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», núm. XII, 1968, p. 1199.

(24) J. C. SOTO CALDERÓN: *Notas para un estudio sobre la solidaridad nacional de la seguridad social*, en «Previsión Social», núm. VIII, 1968.

(25) Manuel FRAGA IRIBARNE: *La seguridad social en las clases medias*, p. 4.

TABLA III,2
SISTEMAS DE GESTION ADOPTADOS POR LOS DISTINTOS PAISES

Puramente estatal	Regional	Cantonal	Local	Sindical	Gestión social (incluido ML)
(3) Albania.	(3) Australia.	(3) Suiza.	(3) Dinamarca.	(3) Bulgaria.	(1) Afganistan.
(2) Austria.	(2) Austria.	—	(2) Finlandia.	(3) Checoslovaquia.	(1) Argelia.
(2) Barbados.	(2) Canadá.	—	(3) Hungría.	(3) Dinamarca.	(1) Argentina.
(3) Bostwana.	(3) Islandia.	—	(3) Nauru.	(3) R. D. A.	(2) Austria.
(3) Bulgaria.	(2) Irán.	—	(2) Rumania.	(3) Hungría.	(1) Bahamas.
(2) Camerún.	(3) U. R. S. S.	—	(3) Yugoslavia.	(2) Portugal.	(1) Bahrein.
(3) R. P. C.	(3) U. S. A.	—	—	(3) U. R. S. S.	(2) Barbados.
(3) Cuba.	(3) Yugoslavia.	—	—	(3) V. Nam.	(1) Bélgica.
(3) Chipre.	—	—	—	(3) Yugoslavia.	(1) Bolivia.
(3) Checoslovaquia	—	—	—	—	(1) Brasil.
(3) Etiopía.	—	—	—	—	(1) Birmania.
(3) Fiji.	—	—	—	—	(1) Burundi.
(2) Finlandia.	—	—	—	—	(2) Camerún.
(3) Gambia.	—	—	—	—	(2) Canadá.
(3) R. D. A.	—	—	—	—	(1) R. Centroafricana.
(2) Ghana.	—	—	—	—	(1) Chad.
—	—	—	—	—	(1) Chile.
—	—	—	—	—	(1) República China.
—	—	—	—	—	(1) Colombia.
(3) Islandia.	—	—	—	—	(1) Congo (Br.).
(2) India.	—	—	—	—	(2) Costa Rica.
(2) Irán.	—	—	—	—	(1) Benin.
(3) Irlanda.	—	—	—	—	(1) Rep. Dominicana.
(3) Jamaica.	—	—	—	—	(1) Ecuador.
(2) Japón.	—	—	—	—	(1) Egipto.
(3) Jordania.	—	—	—	—	(1) El Salvador.
(2) Kenia.	—	—	—	—	(2) Finlandia.
(2) Corea del Sur.	—	—	—	—	(1) Francia.
(3) Laos.	—	—	—	—	(1) Gabón.
(2) Liberia.	—	—	—	—	(1) R. Fed. Alemana.
(2) Luxemburgo.	—	—	—	—	(2) Ghana.

Puramente estatal	Regional	Cantonal	Local	Sindical	Gestión social (incluido ML)
(3) Malawi.	—	—	—	—	(1) Grecia.
(2) Malasia.	—	—	—	—	(1) Guatemala.
(2) Malta.	—	—	—	—	(1) Guinea.
(3) Mauricio.	—	—	—	—	(1) Guayana.
(2) Marruecos.	—	—	—	—	(1) Haití.
(2) Nepal.	—	—	—	—	(1) Honduras.
(3) Nueva Zelanda.	—	—	—	—	(2) India.
(2) Nigeria.	—	—	—	—	(1) Indonesia.
(2) Noruega.	—	—	—	—	(2) Irán.
(2) Portugal.	—	—	—	—	(1) Irak.
(2) Rumania.	—	—	—	—	(1) Israel.
(3) Sierra Leona.	—	—	—	—	(1) Italia.
(2) Singapur.	—	—	—	—	(1) Costa de Marfil.
(2) Africa del Sur.	—	—	—	—	(2) Japón.
(3) Sri Lanka.	—	—	—	—	(2) Kenia.
(2) Swazilandia.	—	—	—	—	(1) Kampuchea.
(3) Suiza.	—	—	—	—	(2) Corea del Sur.
—	—	—	—	—	(1) Kuwait.
—	—	—	—	—	(1) Líbano.
—	—	—	—	—	(2) Liberia.
—	—	—	—	—	(1) Libia.
(2) Tanzania.	—	—	—	—	(2) Luxemburgo.
(3) Tailandia.	—	—	—	—	(1) Madagascar.
(2) Trinidad y T.	—	—	—	—	(2) Malasia.
(2) Túnez.	—	—	—	—	(1) Malí.
(2) Uganda.	—	—	—	—	(2) Malta.
(3) Reino Unido.	—	—	—	—	(1) Mauritania.
(3) U. S. A.	—	—	—	—	(1) Méjico.
(2) Samoa Occiden.	—	—	—	—	(2) Marruecos.
—	—	—	—	—	(2) Nepal.
—	—	—	—	—	(1) Holanda.
—	—	—	—	—	(1) Nicaragua.
—	—	—	—	—	(1) Níger.
—	—	—	—	—	(2) Nigeria.
—	—	—	—	—	(2) Noruega.
—	—	—	—	—	(1) Pakistán.
—	—	—	—	—	(1) Panamá

—	—	—	—	—	(1) Ruanda.
—	—	—	—	—	(1) Arabia Saudita.
—	—	—	—	—	(1) Senegal.
—	—	—	—	—	(2) Singapur.
—	—	—	—	—	(1) Somalia.
—	—	—	—	—	(2) Africa del Sur.
—	—	—	—	—	(2) España.
—	—	—	—	—	(1) Sudán.
—	—	—	—	—	(2) Swazilandia.
—	—	—	—	—	(1) Suecia.
—	—	—	—	—	(1) Siria.
—	—	—	—	—	(2) Tanzania.
—	—	—	—	—	(1) Togo.
—	—	—	—	—	(2) Trinidad y T.
—	—	—	—	—	(2) Túnez.
—	—	—	—	—	(1) Turquía.
—	—	—	—	—	(2) Uganda.
—	—	—	—	—	(1) Alto Volta.
—	—	—	—	—	(1) Uruguay.
—	—	—	—	—	(1) Venezuela.
—	—	—	—	—	(2) Samoa Occidental.
—	—	—	—	—	(2) Zaire.
—	—	—	—	—	(1) Zambia.
53	8	1	6	9	97

•NB•: Significación de las tres llamadas:

- (1) Países (setenta y uno) que han adoptado, de forma exclusiva, el sistema de gestión social.
- (2) Naciones (cincuenta y ocho) que establecen, en forma compartida, el sistema de gestión social.
- (3) Estados (cuarenta y tres) que no han implantado, en seguro alguno, el sistema de gestión social.

La precedente tabla creemos que resulta muy significativa y, por otro lado, no son precisos otros comentarios que el relativo a que el 28 por 100 de los países que han establecido alguna modalidad de seguridad social no han adoptado el sistema de gestión social o de autonomía nacional.

Veamos en la siguiente tabla (tabla III,3) la exacta cuantificación de cada forma o sistema tipo de organización administrativa en los programas generales o industriales de la seguridad social existentes en el mundo, con la debida discriminación por ramas básicas.

A la mencionada tabla proceden los siguientes comentarios:

Porcentajes que corresponden a las cinco agrupaciones, de mayor diferenciación, claramente detectadas en los sistemas o modalidades vigentes en materia de seguridad social: 21 por 100, administración puramente estatal; 8 por 100, también administración pública, pero descentralizada, regional, cantonal y local; 5 por 100 de gestión pública de carácter sindical; 1 por 100 de gestión privada y mutualismo laboral, consideradas conjuntamente ambas modalidades; 65 por 100, gestión social, mixta o de autonomía nacional.

* * *

La tendencia hacia la progresiva socialización, que no estatización, no se aviene con la forma de gestión puramente privada, de la que apenas puede decirse que supervive, en la administración de la seguridad social, con alguna reminiscencia en el seguro de accidentes de trabajo o en las convenientes mejoras voluntarias a cargo de empresas.

En realidad, resulta absolutamente lógico el declive de la fórmula de gestión de la seguridad social meramente privada, que se expone en la tabla citada III,3 con el expresivo y solitario representante de entidad de población escasamente representativa a estos efectos de Samoa Occidental.

* * *

Análoga consideración a la formulada en los párrafos precedentes, relativos al sistema «privativista» por idénticas razones de ampliamente rebasada y anacrónica fórmula, procede hacer respecto de la modalidad «mutualista», seguida únicamente en España y no para atender necesidades de regimenes complementarios, sino desgajando parcelas de los sistemas generales (pensiones, accidentes de trabajo) que la Ley de 1963 sustrajo a la administración del Instituto Nacional de Previsión, en el que continúan administrándose enfermedad, desempleo y asignaciones familiares.

De todo ello se infiere, respecto de la gestión de la seguridad social española, la más complicada y, en muchos aspectos, arbitraria y laberintica distribución de las funciones gestoras que el tiempo y la

TABLA III,3
RESUMEN NUMERICO DE LOS SISTEMAS VIGENTES DE GESTION
(Año 1977)

R. B. S. S.	Puramente estatal	Regional	Cantonal	Local	Sindical	M. L.	Gestión social	TOTAL
Pensiones	17	5	—	3	4	1*	84	114
Enfermedad - maternidad	11	5	1	4	7	—	73	101
Accidentes de trabajo	42	4	—	2	6	1**	74	129
Desempleo	12	1	1	2	4	—	18	38
Asignaciones familiares	13	4	1	3	2	—	42	65
TOTALES	95	19	3	14	23	2	291	447

* Se contabiliza a España, que tiene encomendado al Mutualismo Laboral el pago de las prestaciones, aunque el Instituto Nacional de Previsión realiza la recaudación de cuotas.

** Asimismo, el programa contabilizado corresponde a España, puesto que el «ML» administra la «IP», aunque el «INP» gestiona la «ILT».

Ley de 21 de junio de 1972 no han hecho sino acrecentar e intrincar la ya muy compleja configuración estructural, multiplicando y reduciendo vigorosamente los elementos de imprecisión y complejidad.

La consecuencia lógica a fenómenos sociológicos de tales proporciones es la aplicación con toda contundencia de la siguiente y conocida locución latina: «*Quae plus damni quam utilitatis afferrunt inter bona non adnumerantur*», que, como es sabido, se traduce por: no deben ser tenidas por bienes las cosas que causan más daño que provecho. Consecuencia que traemos a colación por aquellos falsos razonamientos de supuestas popularidades de sistema con múltiples organismos gestores.

* * *

También se deduce que la forma puramente estatal impera en el 22 por 100 de los programas reflejados en la tabla, como se contabilizó inmediatamente después como primer comentario a la misma. Pues bien, señalemos que han adoptado el sistema de gestión pública, en sus cinco modalidades, 154 programas.

En cuanto al sistema de gestión pública estrictamente estatal manifestemos que, en mera enumeración indicativa, la mayor parte de las naciones que lo han adoptado corresponden al área de la libra esterlina, socialistas orientales, escandinavos y subdesarrollados o que han alcanzado recientemente su independencia o mayoría de edad político-administrativa y, consecuentemente, este último y nutrido grupo de entre los seguidores del sistema carece, a estos efectos, de gran peso específico.

* * *

Dentro de la gestión pública, la modalidad regional o departamental se detecta en fórmulas administrativas así precisadas:

Australia: pensiones, enfermedad-maternidad, accidentes de trabajo, desempleo y asignaciones familiares.

Austria: enfermedad-maternidad.

Canadá: pensiones, enfermedad-maternidad, accidentes de trabajo y asignaciones familiares.

Islandia: enfermedad-maternidad.

U. R. S. S.: asignaciones familiares.

U. S. A.: accidentes de trabajo.

Yugoslavia: pensiones, enfermedad-maternidad, accidentes de trabajo y asignaciones familiares.

* * *

Dentro del genérico sistema de gestión pública descentralizada cabe, por supuesto, que también se aluda ahora a la peculiaridad de

Suiza, que lleva a cabo original modalidad de administración cantonal en tres ramas básicas: enfermedad-maternidad, desempleo y asignaciones familiares.

* * *

En breve análisis de la gestión pública local o municipal limitémonos a consignar la experiencia al efecto de los siguientes países:

Dinamarca: pensiones, enfermedad-maternidad, accidentes de trabajo y asignaciones familiares.

Finlandia: desempleo y asignaciones familiares.

Hungría: desempleo.

Nauru: pensiones, enfermedad, accidentes de trabajo y asignaciones familiares.

Rumania: pensiones y enfermedad-maternidad.

Nótese que el conjunto de programas de gestión pública descentralizada (regional, cantonal y local) supone el 8 por 100 del total general.

Puede afirmarse como orientación general que el sistema de gestión pública de modalidad sindical es seguido por los Estados marxistas de Europa oriental. Pero será mejor que consignemos los nombres de las naciones que lo han establecido, con expresión de las ramas básicas de la seguridad social correspondientes:

Bulgaria: pensiones, accidentes de trabajo y desempleo.

Checoslovaquia: enfermedad-maternidad, accidentes de trabajo y asignaciones familiares.

Dinamarca: desempleo.

República Democrática Alemana: pensiones, enfermedad-maternidad, accidentes de trabajo y desempleo.

Hungría: pensiones, enfermedad-maternidad, accidentes de trabajo y asignaciones familiares.

Portugal: enfermedad-maternidad.

U. R. S. S.: enfermedad-maternidad y accidentes de trabajo.

Viet Nam: pensiones, enfermedad-maternidad y accidentes de trabajo.

Yugoslavia: desempleo.

Recordemos que este grupo sólo representa el 5 por 100 del total de programas establecidos en el mundo.

4. CONCEPCIÓN LÓGICA Y VIRTUALIDAD INMANENTE DE LA ADMINISTRACIÓN DE AUTONOMÍA NACIONAL, SOCIAL O MIXTA

La noción lógica del ente de administración de autonomía nacional, pese a que se trate de institución corporativa o persona moral y no de ser físico, hay que encuadrarla en la ecología a que alude el falle-

cido filósofo español Juan ZARAGÜETA Y BENGOCHEA: en la adaptación de la entidad al medio ambiente que le es propio.

Parece oportuno, en consecuencia, recordar aquella famosa y atinada concepción de HAURIUO relativa a las corporaciones o establecimientos públicos, en la que ponía de manifiesto que la formación de las instituciones sociales objetivas requiere, sin duda alguna, el concurso de medio social de extensión suficiente para que destaque, vigorosamente, la indeterminación de las adhesiones individuales y el juego de la ley de los grandes números o la constancia de las medias.

También proclama el profesor HAURIUO que una institución social consiste, socialmente, en idea objetiva transformada en obra social por un fundador, idea que recluta adhesiones en el medio social y sujeta, a su servicio, voluntades subjetivas indefinidamente renovadas.

Por tanto, estimamos que la idea o concepto *in mente* del ente de administración de autonomía nacional en sentido abstracto, formal y lógico, es consecuencia mental del *finis operandi* racional y útil; que el concepto de legitimidad, conforme a la teoría del también veterano y autorizado autor Ramón PÉREZ DE AYALA, proviene de su *raison d'être*, más consecuencia que antecedente o génesis previa.

Efectivamente, todo ser, y también la entidad aludida, ente filosófico, ha de tener justificación por sus acciones y responsabilidades, que lo legitime y no lo considere monstruo, inútil y superfluo. Es decir, que por la simple teoría de la génesis previa, «existe, luego para algo y a causa de algo debe su existencia», no es suficiente a nuestros fines de explicación y justificación del ente, ya que el concepto de la existencia es *a posteriori* más que *a priori* de su creación.

Entiéndase, como subraya el citado PÉREZ DE AYALA, que la legitimidad científica la dan sus obras, sus realizaciones, la consecuente y continua acción hacia el fin que el fundador concibió y a través de la adaptación al medio ambiente de cada tiempo y circunstancia, adaptación cambiante y movediza, puesto que se pretende la permanente consecución de paz social.

En definitiva, es la recapitulación de la obra realizada, más que su *status* potencial, la que induce a que nos identifiquemos con la afirmación formulada en libro español (26) de que la historia de los seguros sociales es, *sic simpliciter*, la historia del Instituto Nacional de Previsión.

* * *

Por tanto, nuestra definición del ente de administración autónoma nacional, como institución objetiva, está concebida en los siguientes términos: «Es entidad que, con el concedido carácter de lo que hoy se entiende por gestión social o mixta, administra la seguridad social, difunde e inculca la previsión voluntaria y asesora e informa al Gobierno en estas materias.»

(26) Manuel LARAÑA PALACIOS y Manuel SELMA CARO: *Mutualidades y Montepios Laborales*, p. 262.

La precedente definición, comprometida, claro está, pues siempre resulta discutido el ámbito o campo definitivo, se contrasta a la luz de acreditadas y expertas plumas:

«El INP es institución autónoma creada por el Estado para regir todos los servicios intervencionistas en materia de seguros sociales, y difundir e inculcar la previsión popular» (Luis JORDANA DE POZAS, disertación en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, de 27 de febrero de 1925).

El referido profesor JORDANA es de los tratadistas que más hondo ha calado en la materia, y tratando de perfilar y sistematizar estas cuestiones, define así el concepto del régimen español de previsión: «Es un régimen de seguro técnico, según el sistema de capitalización, regido por institución oficial autónoma, administrada por entidades territoriales igualmente autónomas, en las que los interesados tienen participación y fiscalización, pero no dirección exclusiva.»

Estas definiciones, en su época realmente magistrales, en poca medida pueden responder a la realidad española actual, a la legislación en vigor en el régimen hispano de seguridad social y a las nuevas concepciones universales sobre la materia hoy imperantes.

El legislador, como expresamos seguidamente, tiene concepto que aparece idéntico al de nuestra anterior definición: «El INP, órgano gestor de la seguridad social española, es entidad autónoma de Derecho público, dependiente del Ministerio de Trabajo, y creada por el Estado español para difundir e inculcar la previsión popular, en todas sus formas, preparar el desarrollo y aplicación de las declaraciones III, párrafo 2.º, y X del Fuero del Trabajo, y la formulada en el artículo 26 del Fuero de los Españoles, y asumir la gestión de los servicios que el Régimen de Seguridad Social le encomiende» (artículo 1.º de la Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de enero de 1958, aprobando los Estatutos Orgánicos del INP).

* * *

De todos modos, es ineludible tener en cuenta los nuevos y fundamentales principios en la contemplación del órgano gestor, que se pueden, en síntesis, enumerar de la siguiente forma:

- Gestión de autonomía nacional, social o mixta.
- Mayor participación de los interesados en la gestión.
- Propensión a la gran fuerza centralizadora universalmente imperante en la gestión de la seguridad social.
- Existencia simultánea de regímenes generales y complementarios, administrados por entidades distintas.
- Deseada impulsión hacia el carácter corporativo consultivo del órgano gestor.

De los condicionamientos sociológicos explicados, a través del sentido evolutivo y del máximo cuidado de lo doctrinal, es como, esti-

mamos, se puede realizar la necesaria adaptación, *Paulo maiora canamus*, para que la institución recobre esa faz, que ha sido magistralmente descrita: «La serena permanencia y el flexible realismo que son esenciales a Centro de seguros sociales» (Inocencio JIMÉNEZ Y VICENTE).

* * *

Como en otros aspectos de técnica administrativa, HAURIUO da, creemos, la idea y el *quid* de esta cuestión de la virtualidad inmanente: «Institución social alguna que se apoya sobre el asentimiento del público puede durar si se encuentra en flagrante contradicción con la verdad moral y la justicia. Si el medio social no es, en modo alguno, creador, y, por tanto, incapaz de engendrar Moral es, en cambio, conservador de la Moral, cuya revelación ha recibido y reacciona con fuerza contra todo lo que la contraría» (HAURIUO: *Derecho público y constitucional*).

En cuanto al ente gestión de autonomía nacional habrá que decir que, efectivamente, en su no contradicción con la verdad moral y la justicia y en la reacción favorable producida en el medio ambiente, basa su incontrovertible virtualidad inmanente, y ésta es la que, por otra parte, le permite el progresivo enraizar, durante los trece largos lustros de existencia de la entidad española, por nuestras ásperas tierras.

Para la administración de autonomía nacional carece de virtualidad el *Nom plus ultra* de HÉRCULES, puesto que se trata de entidad consciente de que es ilimitado su campo de acción, como infinitas son las necesidades humanas y los casos concretos, diversos y distintos que en la realidad social se presentan a la consideración y resolución de quien tiene a su cargo el cuidado y gestión de la seguridad social.

Con razón se dice que, aun llegándose al más perfecto sistema de seguridad social integral, siempre habrá amplio margen de actuación para la asistencia social, en la que se incluirán todas aquellas personas que, por no haber cubierto el periodo de carencia en el programa, o por otras circunstancias, no es posible atender en el marco de la seguridad social sin incurrir en clara mixtificación técnica.

* * *

Ya de antiguo, razona moderno sociólogo español (27), el estadista que, como se sabe, hace que el Estado tome a préstamo del campo capitalista privado alguna institución para utilizarla en sus fines materiales públicos, en el caso del Instituto Nacional de Previsión realiza exactamente lo contrario, pudiéndose asegurar que cede al mundo de los intereses capitalistas institución suya, puesto que al INP se ha

(27) ANTONIO PERPIÑÁ RODRÍGUEZ: *Sociología de la Seguridad Social*, 334 y ss.

otorgado personalidad, administración y fondos distintos de los del Estado y el Instituto puede adquirir, poseer y enajenar bienes, contratar préstamos y actuar ante los tribunales con plena capacidad jurídica, discriminándose sus fines en estas dos vertientes: gestora y de investigación.

* * *

Precisemos los fines fundamentales, en cada faceta, por medio del esquema siguiente:

A) En el orden de gestión: administrar los programas de seguridad social nacional; realizar las operaciones voluntarias de seguros que tengan por base la vida humana, bonificándolos; recaudar las cuotas sindical y de formación profesional.

B) En el orden de investigación o consultivo: asesoramiento y preparación de los proyectos sobre seguridad social que el Gobierno le encomiende.

A través de la debida delegación del Estado en órganos de autonomía nacional para gestionar el programa se facilita el paso, creemos, a esa secreta influencia, consustancial a ciertos entes, que ha venido denominándose de diversas maneras: «llamada vocacional», «elemento moral de la vocación», «factor vocacional», etc., que lleva a este campo a tantos hombres de buena voluntad, magníficos sociólogos, fundadores y continuadores de la estupenda obra de la seguridad social, con el pensamiento de que en aquélla se caminara, sin desmayo ni fatiga, por el recto sendero, gracias a las voluntades y a los corazones de los más capacitados de la especialidad, empeñados en tan hermosa tarea.

Antonio y Segismundo ROYO-VILLANOVA, Eugenio PÉREZ BOTIJA y José GASCÓN y MARÍN subrayan que el factor vocación es elemento indispensable en la descentralización, desconcentración de la administración, y estiman que la gestión de la seguridad social se adapta, perfectamente, a las exigencias de la llamada personificación y patrimonización de los servicios públicos.

En discurso pronunciado por Fermín SANZ ORRIO, en 1 de julio de 1957, recuerda la cita de conocido tratadista español (28), la que señalaba este elemento moral de la Institución, cuando el entonces Ministro de Trabajo hispano advertía que el Decreto de 14 de junio de 1957 procura facilitar al Instituto la, pese a tratarse de ente jurídico, «llamada vocacional».

Se puede, incluso, llegar a más, parafraseando al poeta galo en la siguiente exclamación: «¡Ay de aquellas entidades que no han recibido del cielo la secreta influencia!» (Nicolás BOILEAU-DESPRÉAUX). Secreta influencia que se estima consustancial con el ente de adminis-

(28) Segismundo ROYO-VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*.

tración autónoma nacional de la seguridad social y absolutamente decisiva para los resultados apetecidos en la reforma integral que propugnamos.

* * *

No hay duda de que la actuación de los llamados «apóstoles de la previsión» fue tan desinteresada, tenaz y técnica que en su época incitaba, dada la espontaneidad, casi de *dilettante*, a dar nuevo mentís a la frase: *L'artiste est un marchand, et l'art est un métier* (Alfredo de Musser).

Se trataba de grandes y auténticos artistas en la materia, puesto que, con frecuencia, su arte no era, subrayémoslo, su oficio ni su medio de vida, sino, exclusivamente, el desempeño de actividad, secuela de vocación fuertemente sentida, tanto en los aspectos de implantación, ejecución y desarrollo de la seguridad social y, sobre todo, en las facetas teóricas y doctrinales de la misma, para cuyo empeño contaban con sólidas formaciones universitarias.

Pues bien, esa auténtica vocación, insistimos, que ha llevado, sin cesar, en sucesivas promociones, al referido ámbito de la seguridad social española, el que ya hemos dicho que hasta la aparición del mutualismo laboral en los años cuarenta, se identificaba con el ente de gestión de autonomía nacional, a los fieles continuadores de tal magna obra de buena voluntad, procedentes de todos los campos ideológicos, y unos y otros, fundadores y continuadores en la realización, han conseguido que la entidad camine por recto sendero en su tarea.

* * *

Adviértase la realidad de los declives de las fórmulas privada y mutualista, hechos absolutamente lógicos; puesto que habrá que insistir en que en la Seguridad Social integral caben tendencias a las fórmulas de estatización, socialización, centralización autónoma y sindicación nacional, pero otras resultan técnicamente anacrónicas, ampliamente rebasadas por el mundo actual (29).

Bien sabemos que la moderna doctrina sostiene que la Seguridad Social de este carácter, impregnado de múltiples cualidades espirituales, pretende conseguir la aplicación práctica del principio integral en la significación aludida, bajo el aspecto unitario de gestión, sin que el órgano gestor tenga *a fortiori* que revestir carácter estrictamente estatal ni, por otro lado, deba ostentar el carácter privado. Tesis que sostienen los teóricos antiguos (30) y, conjuntamente, los

(29) León El Troclet: *Problèmes belges de sécurité sociale*, 160 y ss.

(30) BEVERIDGE, DUCROCK, DUGUIT y JORDANA han profundizado en el tema. El primero considera principio fundamental la administración de la seguridad social de forma unificada, para soslayar los graves inconvenientes de la multiplicidad de organismos gestores.

modernos, RULL (31) y PODETTI (32), así como se recomienda insistentemente en los areópagos internacionales (33). Por supuesto, goza de gran predicamento doctrinal por todos los sectores, sin distinción de escuelas (34).

* * *

El hombre técnico de hoy es proclive a la intransigencia, en beneficio del económicamente débil, con toda fórmula insolidaria de no interdependencia sectorial. Por ello, el sistema de gestión social se aviene fácilmente con estos postulados doctrinales y, como se ha visto, en la práctica impera con gran autoridad.

¿Cuáles son los principios, condiciones y virtualidades que dan la idea y el *quid* de cómo debe ser el prototipo de ente gestor conforme a dicho espíritu y atendiéndose a la doctrina hauriniana (35), antes aludida?

Muchos autores refrendan con gran contundencia la no conveniencia de que el órgano gestor de la seguridad social tenga carácter público, sindical, mutualista o privado.

En principio, y con carácter general, se entiende que es óptimo el sistema de gestión social, dotado de capacidad, fines y competencia de clara autonomía administrativa, aunque vinculado disciplinariamente a determinado Ministerio para que tenga a su cargo esa función exorgánica del Estado, canalizando la fuerza centrípeta de la actual seguridad social, sin que por ello se abogue, claro está, por la creación de ente gestor omnipotente y monstruoso, sino sencillamente idóneo y ágil.

En consecuencia, debemos considerar que el sistema de gestión social es el óptimo ecológico para el desarrollo de la abogada fórmula inspiradora.

Examinamos, del sistema en cuestión, los principios fundamentales dogmaticofilosóficos y los pilares principales tecnicocientíficos:

1) Desconcentración estatal bajo la forma concreta de autonomía nacional, idónea y ágil, sin las lentitudes propias de la administración publicoestatal, facilitando la democratización, humanización y agilización, adornado con experiencias que ofrenden ampliamente elemento humano activo, técnico, experto, de vocación, profesionalidad, conducta sesuda y circunspecta, con espíritu de verdadero apostolado y sentido que pudiéramos llamar misional. Fórmula en la que no tienen cabida, por tanto, peligrosos e ilusorios entusiasmos e improvisaciones de organismos carentes de las mínimas bases técnicas actua-

(31) Alberto RULL SABATER: *Instituciones y economía de la seguridad social*, 58 y 289.

(32) Humberto A. PODETTI: *Acerca de los principios de la seguridad social*, en «Derecho del Trabajo» núm. VIII, 1966, 390 y ss.

(33) II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

(34) BEVERIDGE, JORDANA y PRIETO, entre otros publicistas.

(35) Maurice HAURIUO: *Derecho público y constitucional*.

riales y matemáticas. En cambio, si es aconsejable progresiva modalidad de cogestión empresarial para ciertas formas de seguridad social, las que han venido dando positivos resultados que tanto enorgullecen al empresariado.

2) Introducción de normas técnicas de mecanización con procesador electrónico y convertidor de cinta perforada en magnética.

3) La simplificación a ultranza, tanto normativa como estructural, de la seguridad social.

Corrobórase, del modo anteriormente expuesto, pero con distinto matiz de finalidad o de preferencias concretas en orden al instrumental de gerencia, cierta teoría de moderno autor (36), de que en este sector, como en otros análogos, la socialización viene a significar desestatalización. Es decir, que la socialización, la publicación y el gigantismo del ente gestor, absolutamente necesarios a la ley de los grandes números, que cada vez exige con mayor perentoriedad la nueva concepción de la seguridad social, conducen, por supuesto, a la desestatalización, realizada por cierto a través de la citada descentralización institucional, funcional, con idóneo y único ente público instrumental.

Corolario: la conveniencia de adoptar el prototipo de gestión social, brindado, por ejemplo, por el Instituto Nacional de Previsión español, el que, como sabemos, se define y estudia ampliamente como ente paradigmático de la naturaleza referida.

* * *

Numerosas son las expresiones del sistema de gestión de autonomía nacional, que recordamos han adoptado 293 programas, cifra que representa el 63 por 100 de los programas existentes en la rama general o industrial. Las naciones que siguen el sistema de gestión social son 94 (entre las que se cuentan, excepto Cuba, el resto de las iberoamericanas), lo que supone del total de 129 países con programas de seguridad social, el 73 por 100.

Algunos Estados que en principio se acogieron a otro sistema han pasado posteriormente al de gestión social. Veámoslos:

Argelia: La ordenanza de 21 de junio de 1968 dispuso que desde 1 de enero de 1967 se encomiende a la Caja Nacional de Seguridad Social la administración de los programas de pensiones, enfermedad-maternidad, accidentes de trabajo y asignaciones familiares, en sustitución del sistema de administración puramente estatal que hasta entonces regía.

Chad: El seguro de accidentes de trabajo que, en principio, por la inicial legislación de 1935, se gestionaba directamente por el Estado, actualmente se administra por el sistema de autonomía nacional, a

(36) José PÉREZ LEÑERO: *La socialización de la previsión*, en «Revista Iberoamericana de Seguridad Social» núm. II, 1967, 411.

través del Instituto Nacional del Seguro Social. Entidad y, por tanto, sistema, por los que se gestionan los seguros de maternidad y asignaciones familiares de dicho país.

Guayana: El seguro de accidentes de trabajo, en la primigenia legislación de 1916, adoptó el sistema de administración puramente estatal, que la Ley de 1969 convierte en gestión de autonomía nacional, a través del Instituto Nacional de Pensiones, entidad que asimismo administra los seguros de pensiones y de enfermedad-maternidad, por dicha modalidad de gestión social.

Irak: De 1956 a 1964 los seguros de pensiones, enfermedad-maternidad y accidentes de trabajo se administraron directamente por el Estado. Por Ley de 25 de agosto de 1964 se adoptó el sistema de administración autónoma nacional para dichos programas, a través del Instituto de Seguridad Social.

República de Khmer (antes Camboya): El seguro de accidentes de trabajo, con la primitiva legislación de 1943, se venía administrando por el sistema estatal, hasta que la vigente Ley de 1972 impone la modalidad de gestión social, a través del Instituto Nacional de Seguridad Social.

Malasia: Los estatizados seguros de pensiones y de accidentes de trabajo se convirtieron, por Ley de 19 de agosto de 1962, en gestión de autonomía nacional.

Mauritania: El estatizado seguro de accidentes de trabajo se instrumentalizó, por Ley de 19 de julio de 1963, en la modalidad de gestión social, por medio de la Caja Nacional de Seguridad Social.

Perú: El seguro de accidentes de trabajo pasa, en virtud de lo preceptuado en la legislación de 1972, al denominado sistema de autonomía nacional, social o mixto, administrado por el Instituto Nacional del Seguro Social.

Togo: Por Ley de 17 de enero de 1964 el estatizado seguro de accidentes de trabajo se convierte, a través de la administración de la Caja Nacional de Seguridad Social, en sistema de gestión social.

Trinidad y Tobago: El seguro de pensiones que, desde la inicial legislación de 1951, se venía administrando por la fórmula puramente estatal, en virtud de lo dispuesto en la Ley de 1971 se gestiona, a partir de abril de 1972, por el sistema de autonomía nacional, a través del Seguro Nacional de Pensiones.

* * *

Entendemos que es procedente, por tanto, separar a la entidad gestora de la seguridad social del lento procedimiento puramente estatal, dentro del que, creemos, padecería mucho la rapidez que exigen, con marcado carácter perentorio, las demandas del asegurado. Algo enteramente análogo, puesto que de otra forma no podría ser técnicamente viable, a la lógica búsqueda de normativas y supuestos

al paradigmático Instituto Nacional de Previsión español, que el genio creador de nuestros sociólogos instauró por Ley de 27 de febrero de 1908. No en balde se ha tenido siempre como prototipo, en su género, dentro y fuera de fronteras hispanas, como acreditan, entre otras, estas citas: PRIETO ESCUDERO (37), JORDANA (38), ALONSO OLEA (39) y PÉREZ BOTIJA (40).

Institución que deberá constituirse, como aconteció en España, en fundamental órgano de estudio, investigación y asesoramiento en materia de seguridad social.

La tradición de que el ente de gestión de modalidad de autonomía nacional administrara, en España, las cinco ramas básicas de la seguridad social se rompe con la aparición del Mutualismo Laboral, de carácter obligatorio (41).

Por eso reseñábamos que dentro de nuestras fronteras se da el fenómeno opuesto al resto del mundo, en el que es sabido se estableció la mutualidad en los comienzos de la previsión y la seguridad social nacional en las actuales etapas de desarrollo. Y por ello es lógico que, como españoles, tengamos el más grato de los recuerdos para el INP que introduce, en el país, la administración de autonomía nacional, sistema adoptado, creemos que con enorgullecido mimetismo de lo hispano, por las naciones iberoamericanas en todos sus programas, incluidos los de pensiones, enfermedad-maternidad y accidentes de trabajo cubanos, si bien estos tres seguros se estatizaron por Fidel CASTRO en el año 1963.

5. ENCRUCIJADA

En reciente trabajo, *Vigencia sociopolítica del tradicionalista neocatolicismo* (42), recordábamos la profunda realidad de la aseveración, del pensador germano Heinrich HEINE, de que el cambio es la única cosa eterna, pero que el *quid* de la cuestión radica en cambiar los signos francamente negativos, por otros positivos y portadores de auténticos beneficios.

Cambio que no será posible realizar sin la existencia de auténtica y estricta crítica, siempre constructiva y absolutamente necesaria (43).

Con ausencia de autocrítica, se ahoga y amordaza la libertad, ausencia y camino éste, el más eficaz para que perdamos nuestra con-

(37) PRIETO: *Doctrinas, hechos y tendencias en los seguros de pensiones*, en «Revista Iberoamericana de Seguridad Social» núm. VI, 1972.

(38) «El INP es, seguramente, uno de los aciertos de nuestro Derecho social.» (Luis JORDANA DE POZAS.)

(39) Manuel ALONSO OLEA: *Instituciones de seguridad social*, 223.

(40) Eugenio PÉREZ BOTIJA: «Aportaciones del Derecho administrativo al Derecho del trabajo», en *Estudios sociales en homenaje al profesor Jordana de Pozas*, 39 y ss.

(41) «La seguridad social, en España, es gestionada por farragoso entramado de 110 entidades (cajas, fondos, mutualidades laborales, mutuas nacionales, servicios, etc.), cuyo deslinde de atribuciones no siempre resulta claro y cuya mera existencia no siempre está basada en razones de eficacia o de economicidad de la gestión.» (Guillermo MENDIZÁBAL en «Nuevo Diario» de 4 de mayo de 1973.)

(42) En «Revista de Estudios Políticos» núm. II, 1976.

(43) Ramón SERRANO SÚÑER.

dición de hombres volitivos, para situarnos en el triunfalismo trasnochado o en el masoquismo revanchista.

Frente a tales extremismos se encuentra, como barrera contra tantas injusticias e iniquidades, la sana actividad crítica, imprescindible factor en la búsqueda de auténtica reforma, sin que su ejercicio implique, en modo alguno, martirios ni demoliciones, ni arrojar ascuas encendidas sobre las cabezas de los discrepantes, sino que tiene la elevada pretensión de que este sentimiento crítico, en esforzada y a veces arriesgada actividad contribuya, eficazmente, a la supresión de funestos procedimientos autocráticos, corrupciones, concupiscencias políticas y administrativas, errores y arbitrariedades, por quienes tienen a su cargo el cuidado de la comunidad.

Por mucho que se quiera magnificar la acción, ésta, por sí sola, no es más que burda y estéril violencia sobre los hombres o las cosas. La auténtica realidad es que, para que resulte eficaz y fecunda, la acción ha de ser inteligente (44), proponerse la ejecución de idea preconcebida y responder a sistema coherente de conceptos; es decir, plegarse a estricta planificación doctrinal. Se ha repetido hasta la saciedad que el pensamiento y la doctrina constituyen *prevalente* 50 por 100 de toda política, el otro 50 por 100 de la obra se consigue con la acción.

Se entiende, a estos efectos, vital y decisiva la filosofía gala que se contiene en la expresión: «Je pense, donc je suis» (Renato DESCARTES, «*Discours de la méthode pour un bien conduire sa raison et chercher la verité dans les sciences...*»).

Tiene la precedente tesis descartiana, creemos, claros antecedentes en las locuciones siguientes: «Cogito, ergo sum» (Marco Tulio CICERÓN, *Tuscul, quæst.*, V, 35); «Vivere et cogitare» (SAN AGUSTÍN, *Soliloquios*, libro II, capítulo I).

En la España actual, en trance de radicales reformas políticas y administrativas, no es posible que se margine de la contemplación del *status* vigente de la Administración pública la urgente necesidad de profunda reforma, en todos los aspectos, del sistema estructural e institucional de la seguridad social española, temática nuclear del presente trabajo.

* * *

Ante el camino recorrido y el que aún falta por recorrer, no queremos formar parte de censo alguno de pesimistas ni optimistas a ultranza, pero, a fuer de realistas, para no sustituir, en la específica coyuntura española, el pesimismo desesperado de unos por el optimismo ilusorio de otros, entendemos que es preciso tener en cuenta la

(44) Decisiva es la filosofía del *Je pense, donc je suis* (Renato DESCARTES: *Discours de la Méthode pour un bien conduire sa raison et chercher la verité dans les sciences*), con sus correspondientes antecedentes: *Cogito, ergo sum* (Marco Tulio CICERÓN: *Tuscul, quæst.*, V, 35) y *Vivere et cogitare* (SAN AGUSTÍN: *Soliloquios*, libro II, cap. I).

cáustica filosofía de VOLTAIRE (François-Marie AROUET): el optimismo consiste en afirmar que todo está bien cuando todo está mal.

En cuanto al aspecto institucional, permítansenos recordar la enorme proliferación de organismos gestores de la seguridad social, en países pertenecientes a la Comunidad Económica Europea, de tan marcado carácter paradigmático, a estos efectos, como son, por ejemplo, República Federal Alemana, Bélgica, Francia e Italia.

Advirtamos, asimismo, cómo estas naciones piloto en materia de seguridad social hacen, desde hace muchos lustros, tremendos esfuerzos, contra tantos intereses creados, por detener aquella errónea política, inicialmente adoptada, por los respectivos Estados, en materia institucional.

En España obsérvese que se ha seguido exactamente el proceso inverso. Durante casi medio siglo se consigue el milagro, por insólito y envidiable en todos los meridianos, de que prosiga el sistema de Organismo gestor único para el conjunto de la seguridad social española (45).

Pero he aquí que, con la aparición, en los años de la década de los cuarenta, del Mutualismo Laboral, se aboca a la pluralidad de gestión, tan desprestigiada y en aquel momento en retroceso en el exterior, contra la que se venía luchando, denodadamente, en todos los frentes, doctrinales y legislativos, sin más excepción que la hispana aludida en el terreno empírico.

* * *

En línea realista doctrinal, no cabe duda alguna de que el Organismo gestor único, en España al igual que en los demás países, se impondrá más pronto o más tarde, bajo la modalidad de administración social, a través de ese prisma de doble carácter aludido: público por su función; privado por su propia naturaleza. Sistema de autonomía nacional que opera de forma típicamente privada, en sus características más peculiares; es decir, por la propia naturaleza del Organismo gestor, con sus consejos de administración, su realidad funcional, de estilo directo y ágil, como el de las empresas privadas, es obvio que tal administración constituye auténtica entidad de naturaleza privada.

* * *

Las aseveraciones reformistas no son, naturalmente, gratuitas, puesto que su absoluta necesidad se basa, en nuestra opinión, en las tres fundamentales razones siguientes:

Es obvio que la Administración pública debe tener, en todas partes, especial inquietud por revisar criterios operativos en el funcionamiento de institución que, en muchas naciones, entre ellas España,

(45) Bernardo María CREMADES SANZ-PASTOR: *La encrucijada de la seguridad social*, 18.

dedica a prestaciones de la seguridad social, cantidades casi equivalentes a los presupuestos generales del Estado, o que sobrepasan el 20 por 100 del producto nacional bruto, o bien que se acercan al 25 por 100 de la renta nacional.

La segunda motivación radica, creemos, en el hecho de que la vigente gestión de la seguridad social española, con sus múltiples y laberínticos organismos gestores, resulta complejo institucional de excesiva frondosidad, arbitrario y oneroso.

La otra esencial razón es consecuencia, un corolario lógico, de las precedentes: parece ineludible que los poderes públicos, ante recursos de tales magnitudes, de máxima trascendencia en la vida económico-social del país, se afanen, de inmediato, por obtener óptimos controles, encaminados a descubrir si son o no como deben ser las cuentas de la seguridad social, si están o no en la forma y orden requeridos por las leyes o por las reglas de buena administración. Controles, qué duda cabe, intrínsecamente sanos, que se producirán cubriendo los tres ángulos o vertientes siguientes:

Control político: el Parlamento ejercerá, en la organización presupuestaria de la seguridad social española, estricto control político. Sabido es que en la distinción «mecánica» del barón de MONTESQUIEU y de la BREDE, de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en los modernos Estados, en su matiz sociológico, el legislador es proclive a la fiscalización de los servicios.

Control administrativo: resulta indispensable para conocer, a través del mismo, si el programa de seguridad social trazado se cumple en los tres aspectos: mando, coordinación y organización, con arreglo a previsiones, o cual ha sido el motivo o causa de que así no se realice. Se entiende que este control estará a cargo del Departamento ministerial que promueve la correspondiente legislación y que, al propio tiempo, ejercerá las funciones de dirección, vigilancia y tutela para el cumplimiento de los fines señalados por las leyes.

Control financiero: se ejercerá a través del correspondiente Ministerio de Hacienda o Economía y Financiación, que lo llevará a cabo por medio de sus propios funcionarios especializados, de forma permanente y en todos los aspectos: gestión y situación financiera; exactitud de asientos y cobros; aplicación de las disposiciones encaminadas a garantizar el buen funcionamiento financiero de las instituciones.

Germán PRIETO ESCUDERO

