

LAS TECNICAS MODERNAS DE ORGANIZACION Y GESTION Y LA SEGURIDAD SOCIAL

INTRODUCCIÓN

La gestión de la Seguridad Social, como la de cualquier otro campo de actividades humanas, plantea el problema fundamental de su organización y dirección.

Las modernas corrientes del pensamiento en este aspecto, puestas de manifiesto en la innumerable proliferación de trabajos, artículos, monografías y publicaciones diversas, así como en los distintos Congresos Internacionales de Organización Científica, evidencian la necesidad de una amplia planificación y la enorme importancia de disponer de una adecuada organización del trabajo, como premisas indispensables para una dirección eficiente.

Este movimiento, iniciado en el campo de las Empresas privadas, rápidamente se ha extendido a la esfera de las actividades públicas y, en modo especial, a aquellos servicios que dotados de mayor o menor independencia configuran auténticas empresas —aunque sean estatales— los llamados Organismos Autónomos.

Al hablar de «empresas», se propende con facilidad a asociar este concepto a la idea de actividad lucrativa. Y si bien es en esta clase de entidades, las mercantiles, donde las necesidades del mercado, la fuerte competencia, el desarrollo de nuevos productos, la rápida obsolescencia de sus equipos e instalaciones, etc., obligan más que aconsejan, disponer de una buena organización del trabajo, sin embargo no son solamente aquéllas las que precisan y pueden salir beneficiadas con ella, sino también las entidades sin fines de lucro y las actividades estatales que presten un servicio a la colectividad. Entre estas últimas se cuentan, sin duda, todos y cada uno de los órganos gestores de la Seguridad Social, ya sean integrados o individualmente considerados.

En las primeras la finalidad de la preconizada mejor organización será, en la mayor parte de los casos, la maximización de los beneficios, a mayor

o menor plazo y bajo unas condiciones predeterminadas. En las últimas el objetivo a alcanzar por esta adecuada organización de sus medios de actuación puede ser la optimización de los servicios a prestar para unas disponibilidades de partida dadas.

En ambos casos, este cometido sólo puede realizarse satisfactoriamente disponiendo de un equipo o *staff* de organización propio permanente, o bien con la colaboración de una oficina externa de consultores diplomados en organización.

Esto que, sin duda, a cualquiera puede parecer evidente, la necesidad de planificación y organización, ya no es tan claro cuando se trata de puntualizar y delimitar su alcance en lo que respecta a la esfera de la Administración Pública. En seguida surgen implicaciones de todo orden:

político (socialización, liberalismo, etc.),
 social (intereses laborales, empresariales, etc.),
 económico (disponibilidades presupuestarias, etc.),
 técnico (medios de actuación personales, materiales, etc.),

que condicionan con sus exigencias la pretendida planificación.

Es precisamente en el ámbito de la esfera pública donde por diversas circunstancias más se puede observar el cumplimiento de la que los autores norteamericanos March y Simon (1) denominan ley de Gresham de la planificación: «La rutina diaria anula la planificación». O dicho en otra forma: «Cuando un individuo se enfrenta a la vez con trabajos muy programados y con otros poco programados, los primeros tienden a tomar preferencia sobre los últimos, aun en ausencia de una fuerte presión del tiempo».

La planificación es presupuesto básico para una buena organización, entendida ésta en el más amplio sentido de división y agrupación del trabajo a realizar en tareas individuales y definición de las relaciones a establecer entre las personas que han de cumplir aquellas tareas (2).

Sin planificación no puede haber *control* y éste es un condicionamiento básico de toda buena administración. Es siguiendo a Fayol una de las fundamentales funciones administrativas, que posibilita las demás. Siendo éstas: la planificación, la organización, el mando, la coordinación y el control.

Pero de nada serviría una buena planificación si no se cuenta con la nece-

(1) J. G. MARCH y H. A. SIMON: *Organisations*. (Hay traducción española de Ediciones Ariel, Barcelona, 1961.)

(2) WILLIAM H. NEWMAN: *Administrative Action*. (Prentice Hall, N. Jersey; hay traducción española de Ediciones Deusto, 1962.)

saría capacidad administrativa, para, una vez preparada aquélla, hacer funcionar el dispositivo y convertir en realidad lo programado.

Surgen así los dos problemas fundamentales que creemos se plantean en este terreno, y más concretamente con la mirada puesta en la administración de nuestra Seguridad Social:

- Problema de estructuras eficientes.
- Problema de directivos idóneos.

El primero cae dentro del campo de la «organización» y de él nos ocuparemos en otro trabajo. El segundo más bien en el de la «gestión» y sobre él vamos a exponer a continuación algunas ideas y sugerencias.

PROBLEMAS DE DIRECTIVOS

Especial relevancia, sobre todo en un país como el nuestro en vías de un acelerado desarrollo y de una singular idiosincrasia, tiene el problema de los directivos, entendiéndolo por tales directivos (3) desde el vértice de la pirámide jerárquica hasta el nivel operacional de toda estructura (este último excluído).

Esta importancia en toda clase de empresas y actividades se acentúa hasta ser fundamental en las del grupo o sector terciario de la economía, el sector «servicios», en el que están comprendidas las entidades gestoras de la Seguridad Social.

Y si, como dice J. Mooney (4), «cuando un Organismo funciona mal se intenta buscar la causa en la calidad del personal, y, sin embargo, en la mayoría de los casos la causa de los defectos de funcionamiento radica en el olvido de las necesidades de organización formal y en la falta de aplicación de sus principios», sin embargo es presupuesto básico para lograr el funcionamiento eficiente de toda actividad, por buena que sea su organización, contar con un personal directivo, en sus diversos escalones jerárquicos, de un nivel y con una preparación adecuados y, sobre todo, con una mentalidad idónea, abierta a las nuevas técnicas y nuevo espíritu de la organización científica del trabajo.

En este último aspecto el que interesa sobre todo destacar, y de hecho, como afirma el profesor Garrido Falla (5), ya ha tenido su reflejo en docu-

(3) LOUIS G. ALLEN: *Organización y Dirección de Empresas*. Editado por C. N. P. I., 1963.

(4) JAMES MOONEY: *Principios de Organización*.

(5) Ponencia en el I Coloquio Internacional sobre puestos de trabajo en la Admi-

mentos legislativos de nuestra propia Administración, en la que se va abriendo camino la idea de la «Administración-empresa», en el sentido de que para la resolución de muchos de sus problemas son de perfecta aplicación las normas y técnicas que rigen la organización y gestión de las empresas privadas.

Así, frente al lento y rutinario procedimiento burocrático, se proponen las modernas prácticas empresariales. En frase de López Rodó: «Si la Administración tiene por finalidad servir a la magna empresa de promover el bienestar social, el procedimiento que encauce la acción administrativa ha de parecerse, sobre todo, a las normas prácticas que presiden la gestión de una gran empresa» (6).

La propia ley de Bases de Funcionarios, de 1963, corrobora esta tendencia cuando dice: «La ciencia de la organización ofrece nuevas soluciones a los difíciles problemas de selección, formación, estímulo y adecuación de las personas a sus específicas tareas en el campo empresarial. La incorporación de esos criterios al ámbito de la Administración pública... habrá de ser provechosa en materia de funcionarios.»

Es el aspecto personal, humano, el que toma especial significación, e incluso prioridad, en la actual corriente del pensamiento sobre dirección empresarial.

Así, según Pilkington (7), entre las actividades que son objeto de la preocupación constante de la alta dirección, si bien el orden de prioridad dentro de las empresas es siempre relativo, cambiante en el tiempo y el espacio, sin embargo, hoy por hoy, coloca en primer lugar a «la dirección del personal, comprendida su formación y entrenamiento, motivación y problemas de sucesión».

TAREAS DE DIRECCIÓN

La Organización Internacional del Trabajo (8) define:

«Dirigir es organizar y controlar las actividades humanas para obtener un resultado determinado.»

nistración Pública (Escuela de Formación y P. de Funcionarios de Alcalá de Henares, noviembre 1964).

(6) L. LÓPEZ RODÓ, *Discurso* de presentación al Pleno de las Cortes de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(7) Sir HARRY PILKINGTON: *The Business Chairmen and Tomorrow Industrial Society*. Informe al XIII Congreso Internacional de Organización Científica. Nueva York, 1963.

(8) O. I. T.: *Introducción al Estudio del Trabajo*. Ed. española. Ginebra, 1962.

Y puntualiza:

«El enfoque sistemático es la base de todas las teorías modernas sólidas sobre dirección de empresas.»

donde la palabra clave es sistemático, lo que quiere decir tanto como ordenado, organizado.

Se ha dicho de la política que es el arte de lo posible, la dirección, la alta dirección, sería entonces el arte de lo realizable. Esta dirección no ha de ser nunca estática, sino que continuamente debe buscar la forma de extender los límites de la realización, estimular el empuje de los que tratan de avanzar frente a toda clase de obstáculos y favorecer, sobre todo, el abandono de prácticas y concepciones caducas, anticuadas, en la vida de las empresas o del país.

La idea fundamental que, poco a poco, se va abriendo camino, es que la dirección de empresas constituye una función específica que ha de basarse en unas técnicas y condiciones también específicas.

Para que cualquier actividad pueda considerarse dirigida deben cumplirse una serie de tareas de *dirección* a fin de que los resultados se logren mediante el trabajo de otras personas, pero asumiendo el dirigente la responsabilidad de lo realizado por aquéllas. Estas dos características: trabajo de otros y ser responsable de lo que otros han hecho, es lo que distingue la actividad de dirección de la de ejecución que simultáneamente realice un directivo. Siendo esto válido a cualquier nivel, tanto de dirección general como de mandos medios.

Las actividades de dirección podrían resumirse (9) en:

1. Estudio de la *situación* en el ámbito de la empresa:

- 1.1. Conocimiento de los hechos internos (técnicas de diagnosis).
- 1.2. Conocimiento de los hechos externos (previsiones, pronósticos, *approche prospective*) (10).

2. Determinación de los *finés*:

- 2.1. Nivel cualitativo: políticas.
- 2.2. Nivel cuantitativo: objetivos.

(9) Siguiendo, entre otros, a LOUIS G. ALLEN (obra citada); JACQUES LANOUX: *Les problèmes de l'équipe de direction*, «Etudes et Documents du C. N. B. O. S.», 1965; WILLIAM H. NEWMAN: *Programación, organización y control* (obra citada), etc.

(10) MAURICE TEPER: *L'approche prospective un défi pour les dirigeants*. Comunicación al XIII Congreso Internacional del C. I. O. S., 1963.

3. *Organización y adecuación de los medios, planificación:*

- 3.1. Programas.
- 3.2. Planes cronológicos.
- 3.3. Procedimientos.
- 3.4. Presupuestos.

4. *Estructuración de la empresa :*

- 4.1. Funciones.
- 4.2. Comunicación.
- 4.3. Procesos de influencia (análisis, organización, informal o espontánea).
- 4.4. Coordinación.

5. *Motivación del personal :*

- 5.1. Selección.
- 5.2. Participación.
- 5.3. Valoración.
- 5.4. Asesoramiento.
- 5.5. Adiestramiento.
- 5.6. Remuneración.

6. *Coordinación:*

- 6.1. Equilibrar actividades.
- 6.2. Escalonamiento en el tiempo.
- 6.3. Integración de actividades.

7. *Control:*

- 7.1. Normas de actuación.
- 7.2. Medidas o evaluación de la ejecución.
- 7.3. Interpretación.
- 7.4. Acciones correctivas.

Para cada una de estas actividades existe una fase de ejecución con el consiguiente estudio y toma de decisiones, conducción de reuniones y negociaciones y aportación de nuevas ideas y soluciones.

Pero para que una actividad se realice con auténtico éxito es fundamental la conducción eficaz de los hombres implicados en ella. Con el problema ca-

pital que se plantea a los dirigentes a nivel superior: la elección de colaboradores y consejeros a quienes se encomendarán las misiones, o bien se contratarán en el exterior para una determinada función, asesoramiento o servicio. Con el condicionamiento de la continua y creciente evolución de la sociedad en que vivimos, lo que exige una puesta al día constante de todos los dispositivos y la necesidad del perfeccionamiento del elemento humano de la empresa.

Con la adecuada *motivación* del personal, para obtener su voluntaria adhesión y colaboración en la realización de las tareas y consecución de los objetivos, motivación que exigirá cada día más que la política de «relaciones humanas» esté claramente definida dentro de la empresa, e incluso que ocupe un lugar entre sus objetivos y que se encuentre respuesta y solución satisfactorias a la pregunta clave de cuáles son las necesidades y deseos del hombre que en ella trabaja.

Superada, a partir de las experiencias de Elton Mayo y sus seguidores, la actitud instrumental del hombre ante el trabajo que suponía el taylorismo y adaptadas las doctrinas de «relaciones humanas» por ellos preconizadas a las peculiaridades de la mentalidad europea, latina, podrían sintetizarse aquellos deseos y necesidades primordiales (en términos generales) en (11):

- Un poder de compra regularmente creciente.
- La seguridad del empleo.
- La consideración.

Las dos primeras constituyen el interés material del hombre que trabaja, la última el factor psicológico, inmaterial, que va adquiriendo cada vez más relevancia, a medida que se van consolidando los otros dos aspectos.

Se trata, en definitiva, de los problemas de la relación jerárquica directivo-subordinado, cuya importancia venimos destacando y que ha de estar fundamentada en la complementariedad y el diálogo. Solamente así las técnicas denominadas «relaciones humanas» tendrán un sentido de eficacia. Los hombres cesarán de ser objetos para convertirse en sujetos de la organización, que solamente entonces alcanzará su función a la vez económica y social.

(11) JACQUES DUMONT: *Pour une conception réaliste des relations humaines*. Comité National de l'Organisation Française, junio 1964.

LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Sin duda alguna son los momentos actuales una singular coyuntura para abordar el problema de la gestión de los Organismos y Entidades administradores de nuestro sistema de Seguridad Social.

La circunstancia de encontrar en período de elaboración el desarrollo de la ley de Bases de 28 de diciembre de 1963, mediante la promulgación de los oportunos textos articulados, en plazo que finalizará el 31 de diciembre del año en curso, coloca en un plano de actualidad todo cuanto se relacione con este asunto.

La nueva etapa que se abre a la Seguridad Social española plantea un desafío a sus equipos dirigentes, un desafío a su competencia, preparación e iniciativas. un desafío, en definitiva, a la eficacia de su gestión. Esta gestión eficaz es lo que valorará en último término el éxito o fracaso del sistema.

Y, como dijo el propio ministro de Trabajo en la presentación de la ley, todos estamos interesados en sus resultados: la sociedad, las empresas, los hombres que trabajan, los ciudadanos. Y, a todos, nos afectará tanto su éxito como su fracaso.

La ley ha sentado unos principios, unas directrices, que incorporados por los textos que la desarrollen, constituirán las políticas que condicionarán los objetivos de las entidades gestoras que estarán encargadas del funcionamiento y administración de la Seguridad Social.

Reconoce esta ley el movimiento de reforma administrativa actualmente en marcha en nuestro país, paralelo a su Plan de Desarrollo Económico y Social, y se adhiere a este movimiento (12). Reconoce asimismo ser una primera etapa para la implantación progresiva en nuestra Patria del más vasto y amplio Plan de Seguridad Social.

He aquí la meta; no puede ser más ambiciosa. Se deben aprestar todas las herramientas que la moderna organización científica del trabajo pone a nuestro alcance para lograr el mayor éxito en el menor plazo posible. En el grado en que se consiga que las prestaciones y servicios de la Seguridad Social sean lo más *eficaces*, más *rápidos*, menos *costosos* posibles, tendremos un *test* que valorará la bondad de su gestión.

Estos tres conceptos: eficacia, rapidez y economía, pueden ser los tres grandes objetivos últimos a la hora de establecer los procesos de una gestión verdaderamente consistente.

(12) Número IV de la Exposición de Motivos.

Frente a la dirección por acontecimientos, que es la forma que hasta hace pocos años imperaba en las empresas, y que aún perdura en bastantes casos y, sobre todo, en la Administración pública, surge en los comienzos del desarrollo del actual movimiento de organización científica, la dirección mediante previsiones que en esencia no consiste sino en extrapolar el pasado. Sin embargo la forma más moderna de dirección empresarial y la que determina el verdadero concepto de *gestión*, es la dirección por objetivos.

En síntesis, esta forma de gestión, la dirección por objetivos, entraña tres condiciones esenciales:

- Fijación de *objetivos*, que nos sirvan de referencia para trazar una ruta a seguir, unos planes a desarrollar.
- Establecimiento de *criterios y medios de medida*, para contrastar la realidad con las previsiones de aquellos planes.
- Finalmente, la adopción de *acciones correctivas* que permitan rectificar y subsanar las desviaciones observadas.

El ciclo de la dirección por objetivos, más propiamente la gestión, comprende tres grandes conjuntos de operaciones:

1. Previsión.
2. Mando.
3. Control.

1. En el primero se incluyen:

- 1.1. Definición de objetivos.
- 1.2. Determinación de medios de actuación.
- 1.3. Especificación de programas (adecuación de los objetivos a los medios).
- 1.4. Preparación de presupuestos (evaluación de los programas en términos monetarios).

2. En el segundo figuran:

- 2.1. Comunicación.
- 2.2. Motivación.
- 2.3. Coordinación.

3. En el tercero :

- 3.1. Realización de medidas.
- 3.2. Análisis de las desviaciones.
- 3.3. Establecimiento de acciones correctivas.

La información, tanto en forma continua como excepcional a la Dirección y mandos medios, se realizará por Control de Gestión a través de los *tableaux de bord* (cuadros de control, informes en forma de gráficos, ratios, etc.), cuya principal característica debe ser la prontitud, su actualidad operante.

Este control de gestión requiere la constitución con carácter de permanencia de un grupo, equipo o *staff*, cuyas funciones serán de estudio y asesoramiento, no de servicio.

Paralelo a este equipo debe existir otro grupo o *staff* de organización con una función de servicio. Este también será el encargado de velar por la correcta aplicación de las acciones correctivas y de mejorar la organización.

Las acciones correctivas, si bien las propone Control de Gestión, han de ser decididas, adoptadas por la Dirección.

El grupo Organización, a diferencia del de Gestión, puede ser un equipo de la propia entidad o empresa o bien externo a la misma, contratado para la específica misión de mejorar la organización de aquélla. Una vez lograda esta mejora de la organización, puede quedar sustituido el equipo externo por uno propio que se haya ido preparando y colaborando con aquél.

Compete también a Organización la puesta en marcha de los medios para la consecución de los objetivos.

El esquema de una actividad bien organizada podría ser (13):

- Fijación de objetivos (políticas).
- Puesta a punto de medios y métodos (planificación).
- Ejecución (principio de autonomía de la realización).
- Medida de la ejecución con relación a los objetivos y métodos (rendición de cuentas, sentido de la responsabilidad).
- Acciones correctivas (decisiones a adoptar por la Dirección para mejorar todo el proceso: medios, métodos, ejecución, etc.).

Los dos últimos aspectos son tareas fundamentales del control a ejercer por todo directivo, ya que, en definitiva, es la eficacia de las acciones correctivas lo que va a medir su valía y capacidad como tal dirigente. De hecho,

(13) A. CARRALLO, Conferencia dada en la Escuela de Organización Industrial, Madrid, 1965.

cualquier plan de actuación por bien elaborado que esté, se encontrará en la práctica con dificultades y obstáculos inesperados que obligarán al directivo a tomar medidas que le permitan soslayarlos, pero en forma tal que se pueda alcanzar la parte esencial de los resultados previstos.

No cabe duda que todas estas teorías y normas que se vienen utilizando en el mundo empresarial y en las Administraciones de los países más desarrollados, son de perfecta aplicación a los Organos Gestores de la Seguridad Social, adaptándose, en cada caso, a las necesidades y características singulares de cada uno de ellos.

Un desarrollo casuístico y de detalle no cabe en un trabajo como éste. Debe ser la labor de un equipo de organización apropiado, con la colaboración y aprovechamiento, en la mayor parte posible, de todo cuanto sea aceptable de la organización actual utilizada como punto de partida.

Se tratará, más que de crear algo totalmente nuevo, de mejorar y modernizar lo que ya existe. Para ello sin duda se cuenta con una buena base inicial: la experiencia de una serie de Organismos, y con una buena oportunidad: la reestructuración en curso de la Seguridad Social. También se dispone de modernos sistemas para el tratamiento y procesamiento de datos, cosa que tan sólo hace unos pocos años no estaba al alcance de nuestro país (ordenadores electrónicos, con personal preparado en las técnicas de su utilización: analistas, programadores, etc.), que permitirán mantener al día cuanta información se precise para lograr una gestión eficiente.

Creemos muy fundadamente que sólo mediante una moderna organización y gestión y el empleo de aquellos equipos, podrá disponerse en tiempo oportuno de los datos contables y estadísticos esenciales para la evaluación, con la mayor exactitud posible, de los factores integrantes de la ecuación

$$\Sigma \text{ RECURSOS} = \Sigma \text{ PRESTACIONES (más gastos y reservas)}$$

ecuación de equilibrio financiero fundamental en todo sistema de seguros, incluso los sociales, ya que no se concibe un planteamiento en desequilibrio de un sistema de Seguridad (14).

Para cerrar este trabajo suscribimos las palabras finales del *rapport* de H. Pilkington al XIII Congreso Internacional de Organización Científica (15):

«La dirección de empresas es una ciencia, pero no solamente una ciencia. Es también un modo de ser individual, una cuestión de

(14) ERNEST KAISER: *Ecuations Fonctionnelles des Mathematique Sociales*. III Conferencia de la Asociación Internacional de Seguridad Social. Madrid, 1962.

(15) Nueva York, 1963; bibliografía ya citada.

percepción y de imaginación. Se ejerce sobre seres humanos, y en esto es un arte, un arte que requiere cualidades de corazón y de juicio tanto como de inteligencia. Y todas estas cualidades son necesarias por completo si los dirigentes de empresas desean realmente desempeñar su papel en dar la forma más noble al porvenir de los hombres.»

Y la Seguridad Social, que podría y debería concebirse como una o varias empresas integradas, es, sin duda, una gran empresa nacional.

RAFAEL PASCUAL GIL