

LOS SERVICIOS DE ORGANIZACION Y METODOS EN LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Introducción

El movimiento de papel (impresos, formularios, fichas, etc.) inherente a la administración de la seguridad social española creemos es el de más entidad cuantitativa de toda la nación. Nos parece que ninguna organización burocrática española llega a provocar la utilización o servirse de tantos documentos como los que son inexorablemente precisos en la seguridad social para que por la misma se alcancen eficazmente sus objetivos. Todos los módulos salariales de todos los trabajadores españoles, a efectos de su cotización al sistema, han de reflejarse mensualmente en planillas, expresando su cuantía y otras especificaciones.

Centenares de miles de recetas de medicamentos y millares de altas y bajas de asistencia son suscritas todos los días por los facultativos del Seguro de Enfermedad; cuando cualquiera de los millones de asegurados se casa, tiene un hijo, enferma, se jubila, fallece, el mismo o sus beneficiarios han de cubrir preceptivamente los correspondientes modelos de solicitud de prestaciones que al penetrar en la administración de la seguridad social provocan en cadena la explosión burocrática de informes de afiliación y cotización, determinación de salarios y beneficios, resoluciones y órdenes de pago. Millones de recibos de prestación económica de seguro de enfermedad, de pensiones de jubilación, de pre-

mios y subsidios de nupcialidad y natalidad; en fin, de todas las prestaciones del régimen, se confeccionan semanal o mensualmente por las entidades gestoras. El presupuesto de una sola prestación, la asistencia sanitaria del seguro de enfermedad, supera el de varios departamentos ministeriales. La cantidad que el régimen de plus familiar y el de subsidios familiares redistribuyen entre los trabajadores españoles supone más de la cuarta parte del importe total de los salarios que se abonan en España. Para qué seguir...; es manifiesta la densidad administrativa de los seguros sociales en todos los países, y en el nuestro ha sido incluso satirizada, tomándose como arquetipo de complicación en el trámite el peyorativamente llamado «papeleo de previsión». Lo cierto es que ni la más perfecta organización concebible podría evitar la utilización de gran número de fichas, impresos y modelos, reiterada y periódica respecto a muchos de ellos. La seguridad social nos protege y empapela desde la cuna hasta el sepulcro.

Bastaría lo que antecede—un solo aspecto de una sola faceta en la administración de los seguros sociales; es decir, la organización de sus procesos administrativos—para justificar la enorme importancia que las técnicas de Organización y Métodos alcanzan en el mecanismo funcional de la seguridad social. Pero es que existen otros aspectos donde dichas técnicas cobran análoga trascendencia, tales como, entre otros, la instalación material de los servicios, la normalización del utillaje a emplear, las relaciones humanas con los beneficiarios del sistema y la planificación de la estructura legal. Entendemos, en conclusión de este bre-

ve preámbulo, que el vasto campo de la administración de la seguridad social es el más propicio para que la Organización y Métodos alcance sus mejores frutos (1).

Al final de cualquier establecimiento o innovación promovidos por esa idea fuerza o movimiento cuasi mundial que es la reforma administrativa, nos encontraremos fatalmente con un problema de Organización y Métodos, lo cual no excluye, ni mucho menos, el que problemas de la misma índole hayan aparecido en la ideación o creación de la norma fundacional o fundamental (la que establece o innova, nos da lo mismo: la innovación, al fin y al cabo, es un establecimiento en mayor o menor grado). Queremos significar con lo que antecede, y nos contraemos ya al ámbito de los seguros sociales, que cualquier establecimiento legal, por mínimo que sea, ha de llegar a sus últimas consecuencias a través de una servidumbre burocrática, de un mecanismo administrativo, de «unos hombres que trabajan con unos papeles». Por todo ello, inmediatamente después de la Reforma Administrativa, con mayúsculas, de la Reforma Administrativa estructural, encontraremos siempre la reforma o reformas administrativas necesarias

(1) Un ejemplo de esta densidad y complejidad administrativa, siquiera sea marginal y referido a una de las prestaciones de uno de los regímenes especiales de seguridad social de un sector de funcionarios públicos, lo constituye la orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de noviembre de 1964 (*Boletín Oficial del Estado* de 10 de diciembre) por la que se constituye en el Alto Estado Mayor la «Junta Interministerial para Unificación de Criterios y Modelos en la Indemnización y Ayuda Familiar».

para servir a aquélla, reformas que, al nivel de nuestro tiempo, hay que concebir y emprender con técnicas de Organización y Métodos. Las revoluciones o las grandes evoluciones de la seguridad social hacen más propicia la acción racionalizadora y por eso nos parece la presente, al socaire de la promulgada ley de Bases de seguridad social, una ocasión oportuna para tratar de esta materia.

2. El impacto de la reforma administrativa en los servicios de Organización y Métodos de la Seguridad Social

En esta pequeña historia de los servicios de Organización y Métodos en la seguridad social española nos ceñimos exclusivamente al régimen general de seguros sociales administrado por el Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales, que afecta, en líneas generales, a todos los trabajadores de la industria y servicios, refiriéndonos a la Organización y Métodos en dichas instituciones y en el Ministerio de Trabajo, en tanto en cuanto éste actúa como supremo organizador de la seguridad social.

En nuestro derecho positivo, los ordenamientos legales básicos que de manera frontal se encaran con el problema de la reforma administrativa son la ley de Régimen jurídico de la administración de 26 de julio de 1957 y la ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958. Es obvio que antes de estas dos leyes el espíritu de la reforma gravitaba sobre muchas otras, pero sólo en ellas reviste consideración y preocupación esencial.

2.1 LOS SERVICIOS DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MINISTERIO DE TRABAJO

El artículo 1.º del Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo (R. O. desde ahora) atribuye al departamento la función de dirección y ejecución de la política de gobierno en cuanto a «la ordenación y desarrollo de la obra de seguridad social para defensa del trabajador y de su familia frente a contingencias de carácter general que individualmente no pueden superarse». Esta competencia, en la materia que nos interesa, la ejerce el ministerio directamente con sus servicios centrales o provinciales y a través de los organismos autónomos: Instituto Nacional de Previsión, Instituto Social de la Marina, Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo e Instituciones de Previsión Laboral (Mutualidades Laborales) (apartado b), art. 2.º R. O.). Es, congruentemente, en la Secretaría General Técnica del ministerio y en la Dirección General de Previsión donde encontramos normativa más abundante en el sentido de asumir el ministerio la organización administrativa de la seguridad social, y dentro de ella, la Organización y Métodos. Así, entre los cometidos genéricos de la Sección de Organización de la Secretaría General Técnica figura el de «preparar y proponer proyectos y recomendaciones en orden a la planificación y coordinación de las actividades del ministerio y sus organismos dependientes entre sí y con las entidades públicas o privadas». Y «el estudio y propuesta de cuantas medidas tiendan a la racionalización, mejora y perfeccionamiento de los

servicios y funciones del ministerio...» (art. 23, R. O.). Dentro de esa sección existe un *Negociado de Organización y Métodos de Trabajo* que tiene, entre sus misiones, la de «estudiar y proponer sistemas para normalización y racionalización de impresos y tramitación, así como mecanización de servicios».

Se advierten con claridad las funciones de Organización y Métodos que el ministerio ostenta en la actualidad, al menos desde el punto de vista legal, al examinar las atribuidas a la asesoría de seguridad social de la Secretaría General Técnica. Entre ellas están las de «sin perjuicio de la competencia de la Dirección General de Previsión, realizar los estudios que le sean encomendados sobre las cuestiones y problemas que puedan suscitarse con motivo de la preparación y puesta en práctica del Plan Nacional de Seguridad Social, a su desarrollo y perfeccionamiento y al de las instituciones y servicios comprendidos en el plan o que guarden relación con el mismo».

La Dirección General de Previsión tiene a su cargo «la planificación, instrumentación y desarrollo de la acción política y administrativa que en materia de seguridad social, como función del Estado, está atribuida al Ministerio de Trabajo» y compete a la misma «cuanto se refiere al estudio, propuesta de creación y organización y fiscalización de la gestión de los seguros sociales y de las instituciones oficiales o particulares que los desarrollan o aplican» (artículo 86, R. O.).

Son funciones y facultades específicas de la Dirección General de Previsión, entre otras:

- Preparar la normativa para el ordenamiento de la seguridad social en todos los campos de la actividad laboral nacional.
- Los estudios y propuestas sobre organización y la vigilancia en la aplicación de las disposiciones...
- Proponer la ordenación y fiscalizar el funcionamiento técnico del Instituto Nacional de Previsión, Mutualidades Laborales, Instituto Social de la Marina y demás organismos de la seguridad social dependientes de la Dirección General.
- Rendir cuentas de la gestión de la seguridad social mediante memorias adecuadas en la forma que el ministro de Trabajo determine (art. 86, R. O.).

El director general de Previsión es jefe nato del Servicio de Mutualidades Laborales (art. 89, R. O.).

Entre las funciones del Servicio de Organización de la seguridad social de la Dirección General de Previsión figuran las de «estudio de las disposiciones básicas y de desarrollo del Plan Nacional de Seguridad Social»; «vigilancia en la aplicación de las normas»; «coordinación de las actividades desarrolladas por los organismos autónomos del Ministerio de Trabajo a cuyo cargo está la ejecución del plan»; «fiscalización de la gestión respectivamente realizada por dichas instituciones, tanto en lo que se refiere a su organización interna administrativa como a la aplicación de prestaciones y demás actividades».

En las actividades de la Sección de Planificación del Servicio de Organización de la Seguridad Social encontramos las características de

Organización y Métodos, a saber: establecimiento y régimen de prestaciones de la seguridad social; normativa de afiliación de trabajadores y empresas; racionalización de operaciones administrativas; tipificación de la documentación; unificación de los actos administrativos; coordinación de las gestiones encomendadas a los órganos de la seguridad social; observación de rendimientos en la aplicación práctica de las disposiciones e investigación operacional para mejorar aquéllos. Un Negociado de Normalización, dentro de esta Sección de Planificación, tiene la función de realizar los estudios que le sean encomendados sobre las disposiciones básicas del Plan Nacional de Seguridad Social, elaborar los proyectos de normas generales sobre aplicación y desarrollo de dicho plan e informar los proyectos de disposiciones en cuanto tengan relación con la seguridad social. Por su parte, el Negociado de Racionalización de la misma sección tiene que «realizar estudios o dictaminar sobre los que sean sometidos a su consideración para simplificar el procedimiento administrativo en materia de afiliación, cotización y prestaciones de la seguridad social»; informar los proyectos de disposiciones en materia de tipificación de la documentación de control de afiliación, cotización y prestaciones de la seguridad social; informar sobre los proyectos de disposiciones de régimen interior de los organismos de la seguridad social sobre organización de los servicios y procedimientos de gestión.

En el reglamento orgánico del Ministerio de Trabajo, el Servicio de Mutualidades Laborales se concibe como «el instrumento del Ministerio de Trabajo que tiene por misión fa-

cilitar la creación, orientar el funcionamiento y ejercer la tutela de las instituciones de Previsión Laboral...». En la práctica, más que orientar el funcionamiento de las instituciones, el Servicio de Mutualidades Laborales viene ejerciendo la plena y casi exhaustiva dirección técnico-administrativa en el funcionamiento de dichas entidades.

La dependencia orgánica del Instituto Nacional de Previsión queda claramente establecida en el artículo 1.º de sus estatutos (orden de 24 de enero de 1958), que señala que es el órgano gestor y asesor de la seguridad social española, entidad autónoma de Derecho público dependiente del Ministerio de Trabajo. «Sometida a tutela del Ministerio de Trabajo» (según el art. 164 del R. O.) y encuadrado «a efectos de disciplina política, funcional y administrativa en la Dirección General de Previsión» (art. 180, R. O.).

Tanto los acuerdos del Consejo de Administración como los de la comisión permanente serán comunicados al Ministerio de Trabajo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas de haber sido adoptados y considerados firmes y ejecutivos si en el término de otras cuarenta y ocho horas no se recibiera del ministerio comunicación en contrario (art. 24, estatutos del INP).

De toda la profusa legislación que acabamos de reseñar se desprende inequívocamente que la rectoría administrativa de la seguridad social española la asume el Ministerio de Trabajo directa o indirectamente.

En cuanto a los concretos servicios de Organización y Métodos, vemos que desde el punto de vista jurídico formal, el ministerio asume igualmente la responsabilidad de su

funcionamiento y de su proyección en la administración que realizan las entidades gestoras, que, en realidad, son meros brazos ejecutivos de las operaciones y mecánica administrativa que el ministerio ordena.

Empero, el enorme volumen del trámite de seguros sociales ha originado el que las instituciones hayan creado y puesto en funcionamiento sus propios servicios de Organización y Métodos, lo cual no tiene nada de extraño, ya que, precisamente en orden a aquel volumen y sea cual sea el ámbito de acción efectiva que los servicios de Organización y Métodos del ministerio se autodelimiten, siempre quedará por parte de las entidades una competencia «residual» lo suficientemente amplia para justificar la actuación de servicios propios.

2.2 LOS SERVICIOS DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS EN EL INP

El Instituto Nacional de Previsión nació con una impronta de «tecnicismo» que al correr de los tiempos constituyó paradójicamente un motivo de crítica por parte de quienes entendían que la atención exagerada—en su opinión—que el instituto concedía a la técnica le hacía olvidar las innumerables e imponderables facetas de orden humano que la gestión de la seguridad social debiera tener siempre presentes. Nosotros estimamos inadecuados tales reproches, ya que racionalización y relaciones humanas no son incompatibles y precisamente en orden a servir las necesidades sociales y humanas que pueden plantearse a este tipo de instituciones es necesaria y

conveniente una técnica cada vez más depurada.

La sucesiva e inconexa implantación de seguros sociales en el nuevo Estado surgido de la guerra civil española, seguros sociales en los que por primera vez se censaba y comprometía en operaciones administrativas a la totalidad de la población laboral de nuestra patria, dió lugar a cierta «inflación» de modelaje, particularmente en aquel que debía cumplimentarse por las empresas, que originó «antipatía» para el órgano gestor y comentarios desfavorables hacia el desde entonces llamado «papeleo de previsión». Momento hubo en que las cuatro «Cajas» administradoras de los cuatro seguros sociales (de Accidentes de Trabajo, de Subsidios Familiares, de Vejez y de Enfermedad) producían independientemente sus impresos de obligatoria utilización. Realmente, las fallas estructurales hacían muy difícil la aplicación de técnicas de Organización y Métodos al incidir normas desconectadas sobre el mismo sujeto que debía ejecutarlas. A partir de la relativa unificación de los seguros sociales administrados por el INP, que tuvo lugar en el año 1948, con la desaparición de las «Cajas Nacionales» y la creación de la figura de «Seguros Sociales Unificados», fué posible una cada vez más racional organización del procedimiento administrativo, integrando el de todas las actividades gestoras de la institución, línea en la que sin solución de continuidad se ha venido progresando.

En el orden exclusivo de técnicas de Organización y Métodos sería injusto omitir la extraordinaria labor desarrollada por la extinguida Caja Nacional de Subsidios Familiares, de

organización modélica al respecto, y que superó técnicamente la afiliación de todos los trabajadores y empresas en tiempo de verdadero *record*, afiliación y cotización extendidas a las actividades agropecuarias. La normalización de modelaje, la tipificación de operaciones burocráticas y la redacción de manuales de procedimiento, paulatinamente refundidos y con profusión de organigramas y diagramas caracterizaron la actividad administrativa de la caja. Fué en gran parte heredera de esas técnicas, concebidas *avant la lettre*, en nivel actual de Organización y Métodos, la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad, a la que cupo pechar con la más difícil organización administrativa de la seguridad social, por la necesidad de mantener al día y «vivo» un censo de varios millones de asegurados, empresas y miembros de personal sanitario, con precisos y numerosos datos, todos ellos indispensables para la gestión.

Hasta nuestros días, y no obstante la reconocida capacidad técnica del instituto, no se ha logrado por el mismo, desde la extinción de las antiguas «Cajas», la creación de manuales administrativos claros y precisos, omnicomprensivos y monográficos, de los trámites internos y externos derivados de la aplicación de los seguros sociales que administra, cuya normativa hay que encontrar en multitud de circulares, resoluciones o normas internas que constituyen un abigarrado conjunto, no siempre fácil de reunir y utilizar.

También el «moderno» movimiento de la reforma administrativa hizo su impacto en el INP, particularmente en la consideración individualizada y al nivel jerárquico preciso de los servicios de Organización y Métodos.

La primera exteriorización de esta tendencia fué la creación, en 1957, de un «Negociado de Ordenación y Métodos» concebido en *staff* y directamente vinculado al mando superior, con fisonomía inédita y muy distante de los tan extendidos en los últimos años «Gabinetes Técnicos».

En abril de 1958 se creó en el INP la Sección de Ordenación y Métodos. Y al organizarse la Secretaría General Técnica por orden del Ministerio de Trabajo de 24 de septiembre de 1959, se dotó a dicha secretaría, entre otras unidades administrativas, del *Servicio de Coordinación y Planificación*, en el que, a su vez, se crearon las secciones de Planificación, Coordinación, Racionalización del Trabajo, Relaciones Públicas y Asuntos Generales, cuyo cometido y funciones se detallan seguidamente.

Sección de Planificación

a) Elaboración de proyectos y planes generales de actuación y programación de necesidades del instituto.

b) Informe y propuesta sobre proyectos y disposiciones que afecten a la estructura fundamental de la seguridad social.

c) Estudios de Derecho comparado sobre planes de seguridad social en el extranjero, en orden a la posible asimilación e intercambio de realizaciones.

d) Estudio y propuesta de disposiciones que tiendan a la racional coordinación de servicios en la administración básica de la seguridad social.

e) Recepción, estudio y catalogación del fondo bibliográfico constitutivo de la documentación que per-

mita el desarrollo pleno de los fines encomendados.

f) Asuntos indeterminados.

Sección de Coordinación

a) Proponer las reformas oportunas para mejorar y perfeccionar los distintos servicios del instituto.

b) Estudio y análisis de los procesos administrativos y propuestas de medidas para imprimirles la mayor agilidad y eficacia suprimiendo trámites superfluos.

c) Revisión de circulares, oficios-circulares y normas de régimen interior destinados a su cumplimentación por delegaciones, entidades, organismos o personas comprendidas en la gestión de la seguridad social encomendada al instituto.

d) Investigación y estudio de las conexiones, interferencias, duplicidades de actuación y competencia entre los servicios de la institución, proponiendo las modificaciones pertinentes a consecuencia de las mismas cuando se observen anomalías en los procesos administrativos.

e) Clasificación de sugerencias por seguros y materias y análisis de las mismas.

Sección de Racionalización del Trabajo

a) Estudio de circuitos administrativos proponiendo medidas tendientes a lograr el máximo rendimiento de personal y material.

b) Planes y proyectos de automatización de servicios y procesos.

c) Técnica, catalogación y especificación de suministros.

d) Estudio de funciones y tiem-

pos en orden a la determinación de necesidades de personal y material.

e) Técnica del trabajo colegiado y de equipo, transferencias de mando y delegación de funciones.

f) Investigación operativa.

g) Adecuación de material y ambiente al personal y actividades de los distintos servicios.

h) Estudio y racionalización de los impresos y modelaje existentes y propuesta del que en su caso pudiera sustituirle, normalizando su formato, nomenclatura y características.

i) Estudio de la bibliografía y revistas especializadas sobre la materia con catalogación de los resultados en orden a sus posibilidades de aplicación.

j) Asistencia y participación a seminarios, sesiones de estudio o congresos sobre racionalización del trabajo que se organicen por el instituto o por otros organismos especializados.

Sección de Relaciones Públicas

a) Oficina de información y de iniciativas y sugerencias.

b) Oficina de reclamaciones.

c) Oficina de relaciones humanas.

Sección de Asuntos Generales

a) Registro y archivo de la correspondencia y documentación de la Delegación General, de la Secretaría General Técnica y del Servicio de Coordinación y Planificación.

b) Asuntos de personal, material y locales.

c) Revisión dinámica de registros

de entrada y salida de correspondencia; investigación de frecuencias, demoras, incumplimiento y errores producidos en el examen del registro; comunicaciones y relación con los servicios de la institución respecto a las anomalías.

d) Funciones de carácter varío e indeterminado que no sean de competencia de otras secciones.

La inclusión, que pudiera parecer anómala, de una sección de Asuntos Generales en un servicio de Organización y Métodos (el de Coordinación y Planificación del INP) fué debida a un notable y creemos que original intento de explotación racional del registro de entrada y salida como instrumento auxiliar para la implantación de técnicas de Organización y Métodos mediante un mecanismo de anotaciones, copias y documentos múltiples.

En el mes de febrero de 1961 se reorganizaban los servicios del INP pasando la mayor parte de los cometidos del de Coordinación y Planificación al que se creaba con la denominación de «Ordenación administrativa» que quedaba estructurada en la siguiente forma:

Servicio de Ordenación Administrativa del INP

1. Competencia.—Compete al Servicio de Ordenación Administrativa la coordinación, planificación y ordenación de la Administración Central del instituto y la racionalización y mecanización de los procedimientos administrativos procurando la máxima simplificación y eficacia funcional mediante la aplicación de las modernas técnicas y métodos de trabajo.

2. Organización y funciones.—Su estructura y funciones serán las siguientes:

2.1 Jefatura del servicio.—Dirección y jefatura del servicio, asumiendo la plena responsabilidad en su funcionamiento.

2.2 Sección de Coordinación.—*a)* Coordinación de los asuntos que afectan a varias subdelegaciones. *b)* Fichero legislativo. *c)* Control de aplicación por parte del instituto de cuantas disposiciones se dicten en materia de seguridad social. *d)* Registro, examen y tramitación de circulares y control de oficios-circulares. *e)* Recepción de los informes de la Inspección General de Servicios, preparación de su despacho por la superioridad, y coordinación de los acuerdos y resoluciones que se adopten en cada caso. *f)* Recepción y análisis de proyectos y sugerencias de modificaciones administrativas que se formulen, cualquiera que sea su origen.

2.3 Sección de Planificación y Racionalización.—*a)* Estudios de racionalización mediante el análisis de circuitos y procesos administrativos, proponiendo medidas tendentes a lograr la mayor eficacia funcional y el máximo rendimiento de personal y material. *b)* Estudios y proyectos que tiendan a la ordenación y estructura de los órganos de la administración del instituto. *c)* Estudio de la organización y funcionamiento de las delegaciones provinciales. *d)* Catalogación y normalización de impresos y modelaje. *e)* Estudios de funciones en orden a la determinación de necesidades de personal y material.

2.4 Sección de Mecanización.—*a)* Ejecución de los procesos administrativos mecanizados. *b)* Organi-

zación del funcionamiento de los equipos regionales de mecanización. c) Programación de la producción, control de métodos y rendimiento de los equipos. d) Dirección del Equipo Central de Mecanización. e) Desarrollo de todos los trabajos que competen al mismo.

En el servicio de Organización y Métodos (Ordenación Administrativa en su denominación oficial) del INP se integraba el de mecanización (hasta entonces servicio independiente). Se le segregaban, por el contrario, las Secciones de Asuntos Generales y Relaciones Públicas.

Finalmente, al realizarse la reestructuración provisional de los servicios centrales, en 31 de enero de 1964, se modifica nuevamente la organización de la Secretaría General Técnica del INP, comprendiendo el servicio de Organización y Métodos (llamado ahora de Mecanización y Procesos Administrativos), una Jefatura del Servicio y oficinas de Ordenación Administrativa, de Programación, Documentación, procesador electrónico y equipo de tarjeta perforada.

Los cometidos de carácter general de Organización y Métodos pasan a ser asumidos por la denominada «Oficina de Ordenación Administrativa», trascendiendo de la organización provisional reseñada la preferente atención y consideración que se otorga, dentro del gran complejo de Organización y Métodos a la interesante faceta de la mecanización de procesos, ya que las Oficinas de Programación y Documentación realizan ambas funciones relacionadas exclusivamente con procesos mecanizados. La especie cobra mayor importancia que el género.

2.3 LOS SERVICIOS DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS EN EL MUTUALISMO LABORAL

Las mutualidades laborales, generalizadas en los años 1946-47, utilizaron en el nacimiento de su vida administrativa, en buena parte, la experiencia ya entonces intensa y extensa del Instituto Nacional de Previsión en la administración de los seguros sociales, sin que esto haya supuesto un mimetismo en el trámite, ya que precisamente la utilización de dicha experiencia permitió a las mutualidades depurar sus procesos desestimando aquellas facetas que se habían mostrado ineficaces o excesivamente molestas para los administrados. Por otra parte, el hecho de que las mutualidades laborales no asumiesen en ningún momento la gestión de prestaciones de ejercicio inmediato, constante y generalizado, tales como las de seguro de enfermedad y subsidios familiares, dió ocasión a las nacientes entidades para estructurar sus procesos en líneas de gran sencillez y orientados fundamentalmente hacia la comodidad de los administrados, faceta de las relaciones humanas del mutualismo laboral que ha contribuido grandemente a su popularidad.

La consideración «estatutaria» del mutualismo, regida cada entidad por unos estatutos distintos y omnicomprendivos y con plena independencia de las restantes instituciones gemelas, impidió en los primeros años un procedimiento común o de general aplicación para las mismas, que utilizaban diferentes medios y trámites diversos en las operaciones referentes a los clásicos sectores de la administración de los seguros sociales: afiliación, cotización, prestaciones y

contabilidad. No obstante, la continua y perseverante labor del servicio tutelar y la necesidad de armonizar ciertos trámites del mutualismo laboral con otros análogos de los seguros sociales administrados por el Instituto Nacional de Previsión, originó el que se fuesen imponiendo preceptivamente como comunes y obligatorias algunas operaciones administrativas.

Como expresión de la preocupación que algunas entidades mutualistas mantuvieron desde el primer momento por las cuestiones de técnica administrativa y de Organización y Métodos podemos significar que ya en 1947 la Mutualidad Siderometalúrgica de Barcelona editó tres publicaciones tituladas «Procedimiento Administrativo», «Prensa y Propaganda» y «Disposiciones legales», que constituían a modo de manuales con explícitas pretensiones didácticas y de intercambio de experiencias sobre tales cuestiones. La edición separada de dichas publicaciones, que en principio se pensó integrasen la Memoria del año 1947 de la mutualidad, quedó explicada en el prólogo de esta última donde se dice: «Esta memoria, concebida en los primeros días del año 1948, lo fué con una gran amplitud, abarcando no sólo la exposición de la labor realizada en el año anterior, sino incluso abordando complejas cuestiones de organización administrativa y orientación práctica, con fines didácticos y para que nuestra experiencia fuese provechosa en análogas entidades de previsión laboral.»

«En la actualidad, conocedores de que la Delegación Especial del ministerio para mutualidades y montepíos laborales y el propio servicio ultiman los trabajos necesarios para

dar cima a un procedimiento unificado de organización administrativa, nos parece inoportuno el inducir a un posible confusionismo, divulgando—con excesivo lujo de detalles—el por nosotros establecido, máxime cuando, por el continuo contacto en que estamos con aquellos organismos superiores, nos consta que se ha tenido en cuenta considerablemente nuestra aportación al plasmar el referido procedimiento administrativo de carácter general.

Al suprimir los amplios capítulos que teníamos destinados a «Organización Administrativa» nos vimos en la necesidad de revisar el texto del original, que ya en imprenta hubimos de sacrificar en gran cantidad para dejar la memoria acoplada a la nueva tónica impuesta por las circunstancias que señalamos.»

En la publicación denominada «Procedimiento Administrativo» se incluían facsimiles de los más importantes documentos a utilizar, y varios organigramas de estructura y diagramas de procesos. Los modelos e impresos que se habían normalizado y de los que se daba cuenta pasaban del centenar.

El paso fundamental para la unificación y racionalización general del procedimiento administrativo del mutualismo laboral lo supuso la promulgación, en 14 de septiembre de 1954, del reglamento general del mismo, a partir del cual quedaban establecidas con obligatoria aplicación para todas las entidades las mismas normas de funcionamiento. Ello hizo posible el que por primera vez, de forma efectiva, el servicio de mutualidades laborales dispusiera e impusiera un procedimiento administrativo de común aplicación. Este procedimiento administrativo, vigen-

te en líneas generales en la actualidad, aunque modificado, complementado o desarrollado por muchas resoluciones posteriores que hacen aconsejable una refundición o «codificación» oficial (dicho sea esto con todas las salvedades que el proceso administrativo del régimen general de la ley de Bases establezca), se ha editado oficialmente y constituye un tomo de 370 páginas conteniendo reproducciones y guías de trámite de los modelos utilizados.

En los últimos tiempos, el impacto de la reforma administrativa en los servicios de Organización y Métodos del mutualismo laboral se ha hecho patente, manteniéndose por el servicio tutelar una progresiva tendencia a la mecanización de procesos y a la normalización del trámite, tipificación de modelos e impresos e implantación de sistemas de remuneración con incentivo con la obligada secuela de valoración de rendimientos. Existe, dentro de la Inspección General de Servicios, una oficina de métodos que constituye, en puridad, un servicio de Organización y Métodos.

3. Los Servicios de Organización y Métodos en la Ley de Bases de Seguridad Social

Nuestra ley de Bases nace con una gran preocupación racionalizadora, con explícitas pretensiones de organización metódica de la seguridad social y su tremendo complejo administrativo.

La necesidad de un organismo ordenador y coordinador de la administración de la seguridad social resultará, en el desarrollo de la ley, todavía más necesaria que en la ac-

tualidad, ya que ahora, virtualmente, no existe conexión apriorística entre las entidades gestoras; pero la seguridad social de la ley de Bases está inspirada en un criterio de unidad y partiendo de esta unidad fundamental de concepción se articulan, organizan e integran todos los sistemas y regímenes y, por ende, las entidades gestoras que los administran y sirven.

Así, se dice en el preámbulo que al hacer el tránsito de los seguros sociales a la seguridad social—«a un sistema de seguridad social—«se va más allá de la simple sistematización y ajuste de los regímenes establecidos», indicando que la insuficiencia del actual e imperfecto «sistema» se debe muy particularmente a «la aparición sucesiva y no coordinada de los sistemas parciales de aseguramiento» (I, 1).

Entre las principales directrices de la ley están «la tendencia a la unidad» y «la conjunta consideración de situaciones y contingencias» (I, 2). «La tendencia a la unidad se manifiesta, primeramente, en que no obstante la existencia de regímenes especiales junto al régimen general de seguridad social, responden todos ellos a una misma concepción y a principios homogéneos, pero, muy en especial, se traduce en la adopción de medidas encaminadas a poner término a la complejidad de que adolece nuestro sistema de previsión social, que se manifiesta en una incesante proliferación de disposiciones, causa y efecto, a la vez, de la diversidad de organismos y entidades cuyas actividades se entrecruzan e interfieren cuando no aparecen superpuestas en atención a un mismo sujeto y a idéntico estado de infortunio, con la inevitable duplicidad y

consiguiente despilfarro de esfuerzos» (I, 3). Si se encomienda a entidades mutualistas la gestión de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se prevé «la acción rectora y coordinadora de una entidad general» (I, 5). Se pretende que el trato a las personas aseguradas no presente diferencias notables «cualquiera que sea el sector económico en que trabajen y la naturaleza de su actividad específica» (I, 6). Aun cuando la ley prevé la existencia de regímenes especiales, en la regulación de éstos «se tenderá a la máxima homogeneidad con el régimen general» (II, 1). En el régimen de protección a la familia «se consagra una importante manifestación de la tendencia a la unidad y simplificación del sistema» (II, 2). Y «se sienta el principio de la afiliación única para la vida de las personas incluidas en el campo de aplicación de la seguridad social» (II, 3). En todas estas consignas y directrices, que tienen una inmediata finalidad operativa, late subyacente la perentoria necesidad de unos servicios de O. y M. también «unificados» en su vértice fundamental, proyectando sus directrices racionalizadoras hacia los diversos mecanismos de gestión—si se quiere, entidades gestoras—previstos en la ley.

En la regulación de los regímenes especiales de seguridad social agraria y de los trabajadores del mar «se tenderá a la paridad de derechos y obligaciones con el régimen general» (núm. 11), lo cual implica una homogeneización de procesos y una racionalización normativa que postulan para gran número de sus facetas la adopción técnica de O. y M., que también serán precisas para que a las personas no comprendidas en di-

chos regímenes especiales les sean aplicadas «las disposiciones del régimen general de la seguridad social, sin perjuicio de las normas que se dicten estableciendo sistemas especiales en materia de encuadramiento, afiliación y cotización» (número 12).

Según el número 70 de la base XVII dedicada a gestión de la seguridad social, «la competencia de cada una de las entidades gestoras se determinará oportunamente por el Ministerio de Trabajo, en forma que evite su concurrencia sobre un mismo régimen o situación de los integradores en la seguridad social». Y «a los efectos de la debida homogeneización y racionalización de los servicios, se coordinarán las actividades de las distintas entidades gestoras en orden a la utilización de instalaciones sanitarias, conciertos o colaboraciones que al efecto se determinen y percepción unificada de prestaciones». Todo induce a pensar que además de la jerarquía superior que es previsible para la coordinación y regulación a alto nivel de todo el complejo operativo de la seguridad social, es necesario establecer unos servicios de O. y M. igualmente omnicomprendivos, ínsitos en aquélla, para trascender sus técnicas a los instrumentos de gestión.

En los números III y IV de la base preliminar encontramos los presupuestos fundamentales para que el Ministerio de Trabajo pueda ejercitar la suprema rectoría en la organización de la seguridad social. Según el primero «corresponde al Estado la ordenación, jurisdicción e inspección de la seguridad social» y «compete al Ministerio de Trabajo el ejercicio de las potestades administrativas y reglamentarias en las materias comprendidas en las bases que

fijs la presente ley». En el IV se expone que «todos los organismos, instituciones y servicios de la seguridad social quedan bajo la dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo para el cumplimiento de los fines señalados en la presente ley».

Más concretamente, el número V de la base preliminar contiene la explícita norma que impone la organización de unos servicios superiores de O. y M. de la seguridad social en el propio Ministerio de Trabajo: *Por el Ministerio de Trabajo se organizarán, en forma adecuada, los servicios e instituciones que hayan de llevar a cabo los oportunos estudios jurídicos, sociológicos, económicos y estadísticos de la seguridad social, así como los de simplificación y racionalización de las operaciones y trámites administrativos que exijan su desarrollo y aplicación.*

Con arreglo al número 4 de la base primera (declaraciones generales), la ordenación de la seguridad social «se ajustará a criterios y procedimientos de máxima eficacia dentro de una coordinación técnica de los servicios para conseguir el puntual cumplimiento, tanto de las funciones que tengan a su cargo las instituciones de la seguridad social como de las que realicen las empresas, la Organización Sindical y las entidades que participen o colaboren en la gestión de la seguridad social».

Según el número 69 de la ley de Bases, la gestión de la seguridad social se efectuará «bajo la dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo, por entidades gestoras con plena capacidad jurídica y patrimonial para el cumplimiento de sus fines», determinando que para el llamado régimen general, estas entidades gestoras serán el Instituto Na-

cional de Previsión y las mutualidades laborales. El proyecto presentado a las Cortes decía que la gestión de la seguridad social se efectuaría «bajo la dirección y dependencia del Ministerio de Trabajo...», queriendo aquéllas atenuar la «intervención estatal» rectificando la redacción definitiva tal como ha pasado al texto legal; de todas formas, la nota de dependencia de las entidades gestoras de previsión social respecto al Ministerio de Trabajo no es nueva, ni muchos menos, según hemos tenido ocasión de ver. Por otra parte, en la propia ley de Bases se indica que «la competencia de cada una de las entidades gestoras se determinará oportunamente por el Ministerio de Trabajo en forma que se evite su concurrencia sobre un mismo régimen o situación de los integrados en la seguridad social» (70, ley de Bases). Y en el número 76, último de los dedicados a gestión (base XVII) «se autoriza al Ministerio de Trabajo, previo informe de la Organización Sindical, para dictar las disposiciones relativas a la constitución, régimen orgánico y funcionamiento de las entidades a que se refiere la presente base, así como para la modificación o integración de las existentes», autorización verdaderamente amplísima y donde la nota de dependencia de las entidades respecto al ministerio se advierte con carácter absoluto.

En realidad, la ley de Bases no hace más que recoger la situación y el criterio preexistentes respecto a la organización y dirección de los seguros sociales en nuestra patria. *De jure*, sin lugar a dudas y con más o menos relajación *de facto*, es el Ministerio de Trabajo el «organizador» de la seguridad social española, ocupando, en realidad, lugares

subalternos de mera ejecución material, las entidades gestoras que jamás han gozado de autonomía en tales cuestiones. No sé nos oculta que en materia de gestión hay una gradación impalpable que va desde el formato de un acuse de recibo a las condiciones necesarias para causar una prestación. Es natural que, dado el enorme volumen de actos administrativos o de otra índole implicados en la gestión de los seguros sociales, las entidades gestoras hayan tenido también desde siempre un convencional ámbito privativo, pero lo que nos interesa significar es que la responsabilidad y el ordenamiento de la gestión han correspondido siempre al ministerio.

Incluso podríamos pensar que el «intervencionismo activo» del Ministerio de Trabajo en cuanto a la gestión técnico-administrativa (aquí ya nos contraemos a la gestión técnico-administrativa, materia en la que están incluidas las técnicas de O. y M.) se ha acentuado sin solución de continuidad a partir de los años cincuenta.

Ni el Instituto Nacional de Previsión ni las mutualidades laborales gozan de autonomía en cuanto a gestión; es decir, no tienen un ámbito de competencia «creadora» propia como no sea el meramente ejecutivo que antes señalamos. Para el régimen general de seguros sociales, las directrices técnicas las dicta el ministerio directamente o a través de visado o corrección de las que el instituto propone. La intervención estatal se advierte más paladinamente en las mutualidades laborales en cuanto a la técnica administrativa, ya que el proceso, común a todas, es establecido oficialmente por el servicio de Mutualidades Laborales, ór-

gano del Ministerio de Trabajo, incluido en la organización central del mismo.

Queremos llegar con todo esto, debidamente fundamentados, a la afirmación de que tanto ahora como en el futuro, la implantación de técnicas de O. y M. en la administración de la seguridad social es asunto de clara competencia del Ministerio de Trabajo, sin perjuicio de que el mismo delegue con más o menos extensión su facultad ordenadora y metodizadora en las distintas entidades de gestión y para las materias y con la amplitud que le parezca conveniente. La gestión de la seguridad social la ejercerán siempre las entidades gestoras, pero de acuerdo con normas y procedimientos que el ministerio ordena. No otra cosa quiere decir—suponemos—la ley de Bases, en su número V, ya mencionado, cuando expresa que por el Ministerio de Trabajo «se organizarán en forma adecuada los servicios e instituciones que hayan de llevar a cabo los oportunos estudios... de simplificación y racionalización de las operaciones administrativas que exijan...» el desarrollo y aplicación de la seguridad social. Está claro que el legislador se está refiriendo a «servicios e instituciones» distintos de las entidades gestoras de seguridad social. Ciertamente el proyecto de ley decía que tales servicios se organizarían por el Ministerio de Trabajo «en su departamento», y que al suprimirse dicha expresión puede pensarse tanto como que se consagraba criterio contrario, como que se suprime por consabida e innecesaria la especificación mencionada; pero en todo caso queda claro que es el ministerio (dentro o fuera de él, según el número V de la ley de Bases) el que organizará los servicios.

4. Conclusiones

1. La administración de la seguridad social es el campo más vasto y fértil, dentro de la administración española, para que las técnicas de O. y M. puedan obtener el máximo rendimiento.

2. La dirección técnico-administrativa de la gestión de los seguros sociales corresponde en la actualidad y corresponderá en el futuro, de acuerdo con la ley de Bases de Seguridad Social, al Ministerio de Trabajo.

3. El enorme volumen administrativo de la gestión de la seguridad social española, hace que el Ministerio de Trabajo no pueda ejercer directamente, en una forma absoluta, el control de ejecución de la misma.

4. La ejecución de los trámites administrativos de la seguridad social española corresponde casi íntegramente a las entidades gestoras, y dentro del futuro régimen general de la ley de Bases de Seguridad Social (prácticamente, el régimen de seguridad social que afecta a la industria y servicios), corresponderá al Instituto Nacional de Previsión y a las Mutualidades Laborales.

5. El Ministerio de Trabajo tiene en la actualidad, y es previsible que tenga en lo sucesivo, incrementados en extensión, dotación y actividades, servicios de O. y M. principalmente en la Secretaría General Técnica y en la Dirección General de Previsión.

6. El Instituto Nacional de Previsión, el Servicio de Mutualidades y algunas Mutualidades Laborales tienen servicios de O. y M. que vienen efectuando en los últimos tiempos una notable labor.

7. Sea cual sea la competencia que se reserve el ministerio en materia de O. y M., de acuerdo principalmente con el V de la base preliminar de la ley de Bases, siempre quedará un ámbito de competencia y actuación en las entidades gestoras lo suficientemente extenso e importante para aconsejar el funcionamiento de servicios propios de O. y M. en cada una de ellas.

8. Dentro del Ministerio de Trabajo, y teniendo en cuenta la esfera de gestión perfectamente delimitada que supone la seguridad social respecto a otras actividades ministeriales, parece aconsejable se integren los servicios de O. y M. de la seguridad social en el órgano directivo que asuma la general dirección de la misma y la tutela y fiscalización de las entidades gestoras.

9. El sentido unificado de la gestión, la coordinación de organismos gestores, los trámites de común validez para distintas entidades gestoras, la racionalización de procesos y competencias—todas ellas facetas derivadas de los principios de la ley de Bases—hacen indispensable un servicio central de O. y M. dentro de la administración central de la seguridad social, bajo cuyas directrices funcionen en tal materia las entidades gestoras.

10. Dentro del ámbito dispar y convencionalmente asignado a los servicios de O. y M. por distintos países y administraciones, parece aconsejable que los servicios centrales de O. y M. de la Seguridad Social se ocupen de materias que en términos generales corresponden a los epígrafes de planificación, racionalización (concibiendo la mecanización como una especie de ésta), coordinación y

relaciones públicas (entendiendo las relaciones «humanas» como una especie de aquéllas). Para el despliegue discriminado de funciones dentro de los amplios epígrafes generales expresados, puede servir de guía indicativa la descripción que para secciones de análoga o idéntica denominación existen en el servicio de orga-

nización de la Seguridad Social, tal como vienen expuestas en el Reglamento Orgánico del Ministerio, y las que aparecen en la organización del extinguido Servicio de Coordinación y Planificación de la Seguridad Social del Instituto Nacional de Previsión, ambas reseñadas anteriormente.

JUAN EUGENIO BLANCO.