SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XIII Núms. 26-27 *EPOCA III*

SUMARIO

ESTUDIOS:

LOS PROBLEMAS DE LA DECISION EN LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL
FRANCIS NETTER

EL COSTO DE LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL
FRANZ KORINEK

MONOGRAFIAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL:

PERU

LEGISLACION:

LA LEY DE REVALORIZACION DE PENSIONES. (CHILE)

NOTICIAS INTERNACIONALES:

O.I.T. REUNION DE LA SUBCOMISION ACTUARIAL DE LA COMISION DE EXPERTOS EN SEGURIDAD SOCIAL

A.I.S.S. DESIMOSEXTA REUNION DE LA MESA DIRECTIVA.

XV ASAMBLEA GENERAL DE LA A.I.S.S.

O.D.E.C.A. PRIMERA REUNION DE MINISTROS DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL EN CENTROAMERICA

NOTICIARIO DE LA PREVENCION DE LOS RIESGOS PROFESIONALES:

PRIMER CONGRESO INTERAMERICANO DE PREVENCION DE RIESGOS PROFESIONALES. II REUNION DE LA COMISION REGIONAL AMERICANA DE PREVENCION DE RIESGOS PROFESIONALES.

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL:

EL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SU PRIMER AÑO DE ACTIVIDADES

MARZO - JUNIO

1964

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.

ÓRGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

INDICE

PÁG.

ESTUDIOS: —

Los problemas de la decisión en la administración de la Seguridad Social.
Francis Netter 7

El costo de la administración de la seguridad social.
Franz Korinek 19

MONOGRAFIAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL:

Perú 41

LEGISLACION:

Ley de Revalorización de Pensiones (Chile) 79

NOTICIAS INTERNACIONALES:

O.I.T. Reunión de la Subcomisión Actuarial de la Comisión de Expertos en Seguridad Social 103

A.I.S.S. Decimasexta Reunión de la Mesa Directiva..... 126

XV Asamblea General de la A.I.S.S. 129

O.D.E.C.A. Primera Reunión de Ministros de Trabajo y Previsión Social de Centroamérica 132

NOTICIARIO DE LA PREVENCION DE LOS RIESGOS PROFESIONALES:

Primer Congreso Interamericano de Prevención de Riesgos Profesionales. II Reunión de la Comisión Regional Americana de Prevención de Riesgos Profesionales 147

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL:

El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social en su primer año de actividades 161

ESTUDIOS

LOS PROBLEMAS DE LA DECISION EN LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL [1]

POR FRANCIS NETTER

Inspector General de la Seguridad Social de Francia

El progreso técnico ha establecido una dependencia entre el individuo y una sociedad altamente mecanizada. Los problemas no se resuelven ya en un círculo limitado, sino en un mundo cada vez más extenso. El desarrollo de la producción y la elevación del nivel de vida, han traído consigo la aparición de nuevas necesidades que sólo es posible satisfacer con medios perfeccionados. Asistimos a la creación de servicios especializados, es decir, a una reorganización de tareas y de funciones, en consideración al tratamiento sistemático de problemas semejantes. El trabajador polivalente que presta servicios adaptados en cada caso a una unidad completa, ha sido substituido por equipos especializados que ejecutan en serie operaciones sucesivas, para suministrar en cantidad servicios semejantes. Las cajas de asignaciones familiares son un ejemplo de esta especialización que permite utilizar numerosos medios, para la satisfacción de ciertas necesidades en provecho de un gran número de beneficiarios.

Mi exposición se inspirará especialmente en los problemas que interesan a las mencionadas cajas. Sin embargo, para la comodidad del razonamiento, me colocaré en el cuadro más general de una institución especializada, que dispone de grandes medios y está encargada de suministrar servicios a un gran número de individuos.

En una primera parte, estudiaré los problemas relativos a la decisión en el interior de una institución.

En la segunda parte, examinaré los problemas relativos a la decisión en el cuadro de una división de atribuciones y de poderes, entre una autoridad administrativa y las instituciones que colaboran para la aplicación y mejoramiento de la legislación social.

DECISIÓN

Un observador puede examinar los hechos colocándose en el plano del individuo o de la colectividad.

Al nivel del individuo, se trata de casos particulares donde cada uno de los casos tiene sus propias características.

En el plano de la colectividad, se puede representar un conjunto de elementos por dimensiones globales, totalidades, enumeraciones y medianas. Puede describirse un conjunto de elementos y comparándolos entre ellos, hacer aparecer su dispersión en torno de una me-

[1] Este artículo, objeto de una exposición por el autor con motivo de un seminario organizado por la Unión de Cajas de Asignaciones Familiares de Francia, ha sido publicado en el periódico C.A.F., Núm. 1, 1963.

diana, su distribución, etc. Se pueden clasificar en categorías elementos que tienen datos o caracteres comunes, agrupando en series elementos semejantes.

A estas distinciones corresponden diversas especies de decisiones que clasificaremos en tres tipos:

a) la determinación de objetivos o el establecimiento de un programa que fija una orientación o un cuadro en el cual se ejercerá la actividad de una institución;

b) el establecimiento de una norma, de un reglamento o de un lineamiento que fijan las condiciones de realización de una serie de operaciones individuales;

c) la decisión de ejecución que se establece en el interior de una norma o de un lineamiento y que corresponde a casos individuales.

Incumben a los dirigentes las decisiones estratégicas que fijan las grandes líneas de la acción. A los cuadros intermedios, las decisiones tácticas para poner en acción los medios de que disponen. A los cuadros subalternos, las decisiones de adaptación.

Cada elemento de la jerarquía toma las decisiones que corresponden a sus atribuciones. En el cuadro de un desenvolvimiento normal de las operaciones, cada uno toma las decisiones correspondientes a su especialidad.

En caso imprevisto, cada cual toma decisiones dentro de los límites de sus atribuciones y de los medios puestos a su disposición, y, llegado el caso, recurre al especialista o a su inmediato superior. En los diversos niveles de la jerarquía, cada uno se esfuerza por corregir las desviaciones que se produzcan con relación a las normas o al programa y presta su ayuda a sus colaboradores cuando las dificultades se producen. Los cuadros contribuyen a la formación e instrucción de sus colaboradores, en la medida en que éstas no son dadas por servicios especializados.

Las decisiones no son arbitrarias; están basadas en un conjunto de informaciones y previsiones. El desenvolvimiento de la técnica, tiende a substituir la perspicacia y la experiencia por el razonamiento.

La información de que se dispone es más o menos perfecta y ciertos datos más o menos antiguos, o bien permiten un margen de incertidumbre o imprecisión. El mejoramiento de la información permite evitar, a la vez, tener que completar con hipótesis los datos faltantes o insuficientes, evaluar la influencia de los factores de riesgo o de incertidumbre y fijar los márgenes de flexibilidad necesarios para precaver los imprevistos.

La determinación de objetivos o la fijación de un programa requiere una centralización de informaciones y el establecimiento de previsiones. Obliga a tomar en consideración una perspectiva de la evolución en el porvenir y la determinación de factores que pueden corregir los datos sacados del conocimiento del pasado.

El desarrollo de un progama comporta la necesidad de una información en grados diversos que permitan seguir su ejecución y, llegado el caso, tomar las decisiones de corrección que sean susceptibles de asegurar su conveniente realización.

La flexibilidad de la ejecución exige una descentralización de la decisión, tanto más grande cuanto que el margen de imprevisto sea mayor.

Organización

La organización de una institución o de un servicio está en función de la estabilidad (o en la movilidad) de sus atribuciones y del volumen de sus operaciones.

La organización burocrática clásica corresponde a una actividad estable. Se caracteriza por una separación en compartimientos correspondientes a la división en servicios especializados con atribuciones netamente definidas. Los servicios pueden ser representados por un organograma en forma de pirámide, que permite una división jerárquica (vertical) y una distribución de competencias (horizontal). Los diversos elementos están articulados entre ellos al nivel de una autoridad común.

Las relaciones entre los servicios siguen un circuito jerárquico que sube de la base a un vértice común, para bajar hacia la base.

La información asciende de la base al vértice y las decisiones descienden desde el vértice hacia la base de la jerarquía.

Semejante organización hace difícil la solución de asuntos dependientes de la competencia de muchos servicios. De aquí la necesidad de muchos procedimientos para asegurar las relaciones laterales o para evitar las divergencias entre servicios distintos. Cuando las relaciones directas no son posibles, se crean servicios de coordinación o de relaciones y aun se constituyen comités. Se observará que este sistema puede modificar la distribución del poder de decisión, especialmente cuando el servicio de relaciones llega a ser un árbitro entre los servicios coordinados.

Cuando lo imprevisto sobrepasa las posibilidades de un servicio, el asunto sube del inferior al superior jerárquico y éste lo envía hacia un servicio que designa. Puede establecerse, así, ya sea una redistribución de medios o de competencias, o bien una nueva red de relaciones que acarrea una modificación del organograma, o sea una nueva distribución del poder de decisión. Para evitar la vuelta hacia arriba de los asuntos, el superior jerárquico puede delegar una parte de sus poderes en un escalón inferior. Frecuentemente las decisiones tomadas en la cima de la jerarquía, son instrucciones que constituyen normas para los elementos de la base. Estos últimos, acumulando las instrucciones y los precedentes, llegan a constituir normas extremadamente detalladas que reducen la amplitud de su facultad de decisión.

Cuando la actividad es inestable, la organización comprende en general un servicio que procede a una distribución de las tareas y los medios, en función de las necesidades y las disponibilidades.

Las responsabilidades y las funciones, e incluso los poderes y los métodos, pueden ser constantemente modificados en función a los problemas a resolver. Frecuentemente las necesidades de la acción no permiten ya repartir las tareas en unidades especializadas, sino que obligan a agrupar personas de rangos diferentes y de competencias variadas, a los fines de una realización común y durante plazos limitados.

La introducción de máquinas en los servicios ocasiona una modificación importante de su organización. La máquina reemplaza al agente de ejecución, la función de encuadramiento viene a ser menos importante y la jerarquía (vertical) se reduce. Pero la máquina efectúa trabajos según una norma establecida de antemano. Resulta de ello un desenvolvimiento horizontal del estado mayor que puede dividirse en secciones por especialidad, y, particularmente, la creación de servicios encargados de preparar los trabajos que se confiarán a las máquinas y de fijar los períodos y tiempos durante los cuales las máquinas efectuarán estos trabajos.

Para la realización de un conjunto de tareas que concurren a un objetivo común, pueden funcionar servicios, ya sea separada o sucesivamente. Su acción puede realizarse de un modo paralelo o intervenir según un orden o una sucesión lógica. La sucesión de las operaciones o su combinación puede colocar los servicios en una situación relativa de subordinación o de independencia, de oposición o de concurrencia. La articulación de los servicios entre sí, determina los sistemas de mando y de información.

La influencia de los diversos factores que los animan se suman, se equilibran o se neutralizan, según que los servicios expresen criterios análogos o contradictorios. El desenvolvimiento de los servicios, la multiplicación de los grados jerárquicos, dan a la organización una inercia y una rigidez que la hacen poco apta para los cambios de orientación o de métodos. Mientras más separados por especialidad están los servicios, más conservadora es su actitud ante todo cambio que les retire una competencia o modifique su actividad. Para reaccionar contra esta inercia, en ciertas organizaciones se separa el servicio encargado de utilizar la información del que la recoge, y los servicios de estudios y de previsión de los de ejecución.

Una organización de esta naturaleza corresponde a una especialización funcional, por la cual se desprenden ciertos trabajos intelectuales de su apoyo material y particularmente, los trabajos de concepción de las operaciones de ejecución con los cuales se relacionan. Dicha organización termina por constituir cerca de ciertos dirigentes o cuadros, secretariados o estados mayores encargados de animar o de coordinar

los servicios y de proceder a los estudios preparatorios de las decisiones importantes.

Poder

Teóricamente el lugar de un elemento en la jerarquía define su poder de decisión, es decir, su competencia tanto a la naturaleza de los asuntos y la amplitud de las decisiones, cuanto a la importancia de sus efectos.

De hecho, no siempre es ello así. Se efectúan traspasos de poderes, ya sea verticalmente (a través de la jerarquía), según que la autoridad superior intervenga realmente para modificar las proposiciones que le son hechas por un escalón inferior, o que ella delegue o abandone de hecho el poder de decisión a sus subordinados.

Los traspasos de poderes se efectúan horizontalmente, cuando la decisión de un servicio se encuentra, de hecho, subordinada a la intervención o a la decisión de otro servicio. Así, el personal de conservación de las máquinas puede modificar el rendimiento de las mismas, cuando se dilata en su reparación. Un servicio encargado de coordinar la actividad de otros muchos, puede arbitrar los conflictos. Ciertas dificultades o paros en la organización pueden tomar, de este modo, una importancia más grande de la que normalmente debían alcanzar.

El poder de un elemento de la jerarquía depende, pues, de su manera de comportarse y de la de otros elementos. El modo de comportarse de una persona encargada de tomar decisiones en una serie de asuntos semejantes, se manifestará por la media de valores que expresen sus decisiones o por la tendencia cualitativa de estas decisiones, por la amplitud de las desviaciones y la dispersión de las soluciones individuales en relación a su media o a su tendencia, por la continuidad o la persistencia en el tiempo de sus actitudes y por la rapidez o la lentitud con la cual intervienen las decisiones.

La organización de los servicios puede influir sobre la importancia del parecer o de la decisión tomada por cada elemento del servicio. En particular, la especialización o la polivalencia de un elemento puede cambiar la importancia de los factores especializados. Ello es así, especialmente, cuando un servicio puede pronunciar decisiones de rechazo. Conviene distinguir el caso en que la decisión sólo es posible en ausencia de todo motivo de rechazo y aquel otro en que es posible compensar dicho motivo por consideraciones favorables más poderosas.

En el primer caso, la opinión del servicio especializado viene a ser determinante; en el segundo, la decisión es el resultado de una confrontación entre las opiniones de los servicios y de un arbitraje por una autoridad común.

Se advertirá que la existencia de una norma o de un reglamento conduce a rechazar toda solución contraria a la norma o al reglamento. Por el contrario, cuando se trate de establecer un programa o de defi-

nir una norma, convendrá confrontar las diversas eventualidades. Pero entonces, la especialización de los servicios encargados de preparar los elementos de la decisión hará aparecer con más o menos importancia los factores dependientes de su especialidad. La existencia de un servicio especializado garantiza la toma en consideración de los factores correspondientes; en consecuencia, las consideraciones técnicas podrán compensar más o menos las consideraciones políticas o administrativas, según el lugar que ocupen los técnicos en la jerarquía encargada de la elaboración de las decisiones de principio.

La urgencia o lo imprevisto pueden modificar el reparto de poderes. Todo sucede como si el organograma estuviera simplificado. Un servicio, al aplicar una norma, puede ser llevado a tomar decisiones correctoras que dependerían normalmente de una autoridad superior, y, en ciertos casos, a no respetar determinadas instrucciones, en condiciones de que la norma sea ejecutada. Un servicio encargado de establecer un programa, o de fijar el trazado de una norma, puede reducir sus consultas cerca de los servicios especializados o prescindir de ciertos elementos de la jerarquía, a fin de tomar sus decisiones más rápidamente. En caso de imprevisto o de urgencia, la necesidad de recurrir a determinados elementos, coloca a otros elementos de la jerarquía en una posición subordinada y modifica el equilibrio que se atribuye a la autoridad de cada uno de ellos.

Fuerzas, influencias y modos de comportarse

Las fuerzas que influyen en una organización ejercen su acción sobre las decisiones y determinan la manera de comportarse de los que las toman.

No obstante, conviene distinguir las fuerzas que intervienen al nivel de una decisión al objeto de fijar un programa o un objetivo, de las que intervienen en su ejecución; es decir, en las decisiones tomadas para la aplicación del programa o la realización de un objetivo.

Al nivel de las decisiones encaminadas a fijar un programa o determinar un objetivo, son principalmente fuerzas o influencias exteriores las que actúan. Así, los miembros de un consejo de administración están influenciados por los intereses generales de las categorías que representan y animados por una ideología (política, sindical, familiar, etc.)

En el interior de la organización administrativa y técnica, el mecanismo de los servicios transforma las impulsiones que recibe en medidas de aplicación. La inercia y la complejidad de los servicios pueden imponer la celeridad de la realización. Los enlaces de transmisión pueden transformar las indicaciones recibidas, en función de la sensibilidad y la calificación técnica de los agentes encargados de transmitirlas o de ponerlas en ejecución.

Entre los factores que determinan la manera de comportarse, citaremos la responsabilidad, el interés y el sentimiento de la misión a llevar a efecto.

La responsabilidad puede traer consigo actitudes negativas y puede conducir a eliminar determinados riesgos o irregularidades. Dicha responsabilidad conduce a ciertos agentes, sobre todo en el plano de la ejecución, a adaptarse a las normas y a los reglamentos; también puede ser una fuente de iniciativas cuando ejerce una presión moral sobre los que quieren alcanzar un objetivo o cuando puede ser puesta en juego en caso de declaración de pobreza.

Los beneficiarios de prestaciones son muy sensibles a todo lo que se relaciona con la rapidez y puntualidad del servicio de dichas prestaciones. Como consecuencia de ello, ejercen una presión sobre las cajas que les obliga a organizarse en consecuencia; pero el público no reacciona contra una atribución muy liberal de las prestaciones o contra una mala recaudación de las cotizaciones. Los textos reglamentarios han definido también las responsabilidades del director y del agente de contabilidad. Estos, para no comprometer sus responsabilidades, se ven obligados a introducir comprobaciones internas en sus servicios, a fin de verificar la correcta aplicación de la legislación sobre las prestaciones y para activar la recaudación de cotizaciones con respecto a los deudores contumaces.

El interés material de un agente se manifiesta, con frecuencia, por el deseo que tiene de mejorar su situación y de conseguir el acceso a un grado superior. De una manera general, los ascensos en su profesión que los agentes, y más particularmente los cuadros, pueden alcanzar, están en función de sus capacidades y de sus méritos. Pero en muchos casos la actividad de un agente está ligada a las satisfacciones que obtiene de un trabajo bien hecho, al sentimiento que experimenta de tener una misión que cumplir y de estar adherido a la institución a que pertenece.

El miedo a las responsabilidades puede conducir a los interesados, a refugiarse en los reglamentos, a invocar a una autoridad superior o a multiplicar las peticiones de pareceres. Pero si es más fácil sufrir que obrar, frenar que animar, el sentimiento de tener una misión que cumplir proporciona un dinamismo a los dirigentes y los hace estar constantemente dispuestos para la acción y el progreso. Es el caso de los administradores de cajas en Francia, quienes no reciben ninguna remuneración. Ejercen sus funciones con una devoción, que encuentra su recompensa en las satisfacciones morales que experimentan en su actuación para defender los intereses generales de sus mandatarios.

Los motivos y la facultad de elegir

Toda decisión implica una facultad de elegir, basada en cierto número de consideraciones. Estas dependen del objeto y de la naturaleza de

la decisión, de la autoridad que la toma y, principalmente, de su puesto en la organización o la jerarquía de la institución, de la iniciativa de que dispone esta autoridad así como el límite de su competencia, de sus atribuciones, de las consecuencias previsibles de la decisión, teniendo en cuenta los datos técnicos, jurídicos o políticos de la cuestión a resolver, de las influencias de las fuerzas y de las trabas que se ejercen sobre el que toma la decisión, etc.

Así, la decisión de ejecución que se establece en el interior de una norma o de un plan estará motivada en general por una consideración de conformidad con esta norma.

La decisión correspondiente al establecimiento de una norma, estará motivada por consideraciones de eficacia y de economía en la realización del objetivo al cual responde esta norma.

La decisión al objeto del establecimiento de un programa o de fijar objetivos, tendrá por motivos consideraciones de oportunidad, teniendo en cuenta las posibilidades.

Una institución social como una caja de asignaciones familiares, se diferencia de una empresa cuya actividad está ligada a un mercado y depende de la oferta y la demanda. Dicha caja está encargada de un servicio público, que funciona según las directivas precisas definidas por la ley y por los textos reglamentarios. En materia de prestaciones, una caja debe suministrar estas prestaciones a los que de ella dependen, en condiciones fijadas fuera de dicha caja. El juego de las decisiones puede fundarse únicamente en la manera de cumplir su misión. En materia de acción sanitaria, la caja dispone de un crédito que puede utilizar dentro del cuadro de un programa general y del cual debe sacar el mejor partido posible.

Una institución semejante puede fijar su programa en una perspectiva a muy corto plazo por decisiones tomadas cada día, es decir, conducirse como un servicio de ejecución. Pero puede igualmente ensanchar su horizonte en el espacio y en el tiempo. De tal modo, la creación de un taller mecanográfico puede ser examinada más allá de su utilidad inmediata, y estudiada en función de perspectivas a largo plazo. De la misma manera, en su plan de acción social, la caja puede elegir, entre las realizaciones que considera, las que pueden tener un valor ejemplar, ser determinantes o aceleradoras sobre la actividad de otras instituciones o colectividades, etc.

Control

La actividad de una institución puede no alcanzar los objetivos que persigue. Los dirigentes deben estar informados sobre los resultados de sus decisiones a fin de poder corregir la situación. Por una parte deben poder comprobar que a la decisión sigue la ejecución, y por otra parte que la decisión produce los efectos deseados.

Las desviaciones pueden tener su origen en errores, deformaciones, o ser producto del azar o de acontecimientos imprevistos.

Los errores pueden producirse en el grado de la concepción, en las decisiones principales y en las decisiones de ejecución.

Las deformaciones pueden dimanar de una desnaturalización de las decisiones iniciales o de las desviaciones admitidas o toleradas en la ejecución de las normas.

El azar o lo imprevisto nunca pueden ser totalmente eliminados. Frecuentemente corresponden a hechos exteriores.

El control puede efectuarse al nivel de las operaciones elementales y, en este caso, puede ser sistemático o por sondeos. Debe tender hacia un automatismo e incorporarse a la cadena del trabajo.

Puede efectuarse, asimismo, sobre conjuntos homogéneos de operaciones y es el resultado de un conjunto de informaciones convenientemente elegidas y representativas dé la actividad de la institución.

* * *

Si ciertas prestaciones corresponden a la satisfacción de deteterminadas necesidades generales y están perfectamente definidas, quedan nuevas y numerosas necesidades que satisfacer. Por otra parte, los datos económicos y las estructuras sociales evolucionan constantemente.

El desenvolvimiento de la legislación social aparece como una síntesis continua en la cual participan numerosos grupos, instituciones, servicios, etc., que animan la vida social.

El juego de las fuerzas políticas se traduce en el establecimiento de programas y en la fijación de objetivos.

El establecimiento de planes corresponde a una previsión a largo plazo.

La realización de los programas y de los objetivos se efectúan en las condiciones fijadas por los textos reglamentarios, que constituyen normas establecidas en el nivel más elevado.

La aplicación de las disposiciones legislativas y reglamentarias está asegurada por los servicios y organismos de ejecución y de gestión.

La diversidad y la extensión de las tareas a realizar hacen necesarias una división y una especialización de las administraciones y organismos que participan en la aplicación de la legislación social. La dispersión de atribuciones tiene por corolario la creación de servicios encargados de coordinar y de vigilar la aplicación de la legislación social.

Estructuras

Hemos visto más arriba que la organización de una institución o de un servicio estaba en función de la estabilidad o de la movilidad de sus atribuciones. Lo mismo sucede con las estructuras de conjunto que agrupan las administraciones y los organismos que participan en la vida social. Estas estructuras corresponden al carácter estático que se le

puede dar a la aplicación de la legislación social o, por el contrario, al carácter dinámico de esta legislación. La estructura de conjunto de las administraciones y los organismos debe, entonces, permitir a las iniciativas tener libertad y poder adaptarse a los cambios de objetivos y de programa. Dicha estructura debe tolerar órganos que permitan mejorar la información, establecer previsiones en un horizonte amplio y a largo plazo, intervenir cerca de los ejecutantes para comunicarles impulsos y animarles, a fin de asegurar la agilidad en la aplicación y la movilidad en la acción.

La autoridad administrativa es el agente ejecutivo de la política del gobierno. Este último retiene el poder reglamentario, es decir, la facultad de fijar las condiciones de aplicación de la ley.

Los servicios administrativos tienen por misión hacer aplicar la ley y hacerla respetar. Pueden cumplir esta misión de una manera estática o pasiva, es decir, de manera que asegure un equilibrio entre los intereses generales y los intereses particulares en presencia; pero pueden también realizar su misión de una manera dinámica o activa, esto es, intervenir para desarrollar la protección social y contribuir con esta intervención a animar las instituciones. A cada concepción de la misión de los servicios administrativos, corresponde una distribución del poder de iniciativa.

En una concepción liberal, la iniciativa es libre y está diseminada; la administración desempeña un papel regulador. Sólo toma iniciativas para proteger contra los excesos.

En una concepción autoritaria y de dirección centralizada, la iniciativa pertenece a la autoridad superior. La administración viene a ser un servicio de gestión y de ejecución. Los diversos grados de la jerarquía toman iniciativas en el cuadro de su competencia, para asegurar la realización de los objetivos que le han sido señalados.

Pero en la medida en que la especialización se desarrolla y donde los servicios se diferencian según sus tareas o funciones, una organización jerarquizada y centralizada llega a ser demasiado pesada; su inercia correría el riesgo de desposeerla de todo dinamismo. La energía de sus dirigentes sería absorbida por los razonamientos internos y las lentitudes de las transmisiones jerárquicas.

Para reducir la extensión de los circuitos de información que van de la base a la cumbre, o de las directivas que descienden de la cumbre a la base, para reducir las diferencias entre los objetivos y las realizaciones en niveles regionales o locales, para sustraer las iniciativas a los grados intermedios, viene a ser necesaria una descentralización.

Entre la concepción liberal y la concepción autoritaria de dirección centralizada, hay lugar para numerosas concepciones intermedias. Concediendo autonomía a servicios e instituciones, en relación con la autoridad superior, se aumenta la agilidad y la libertad de los diversos grados al desarrollar su iniciativa y con ello se acrecienta su eficacia.

En semejante esquema, las atribuciones deben ser repartidas entre las diversas autoridades, servicios e instituciones, de manera que se ofrezca a cada elemento la posibilidad de utilizar lo mejor posible sus medios y su técnica.

Misión de la administración

Una administración, como la del Ministerio del Trabajo en Francia, tiene tres funciones:

1ª de gestión y de ejecución;

2ª de tutela y de control;

3ª de acción y de intervención.

Cada vez se establece una mayor separación entre los servicios administrativos de gestión y los servicios encargados de intervenir en la vida económica y social. Esta separación se realiza, bien por una división jerárquica entre los servicios de administración central y los servicios exteriores, o bien por la creación de instituciones y organismos especializados, más o menos autónomos o independientes; dicha separación va acompañada de una descentralización geográfica y, principalmente, por la creación de servicios o enlaces regionales y locales.

La función de gestión y de ejecución corresponde a la realización directa de objetivos determinados o a la aplicación de normas y reglamentos. En materia de Seguridad Social, los servicios administrativos no tienen que realizar operaciones de gestión o de ejecución, puesto que éstas se confían a instituciones autónomas.

La función de acción o de intervención corresponde ya sea a la determinación de objetivos o bien al establecimiento de disposiciones reglamentarias, es decir, de normas que rigen actividades colectivas o individuales. Esta función permite también la utilización de diversos medios para animar, crear corrientes y ejercer presiones a fin de alcanzar los objetivos.

La función de tutela y de control corresponde a la separación que se establece, por una parte, entre los servicios de acción y de intervención y, por otra parte, entre los servicios o instituciones encargados de la gestión y de la ejecución. Tiene por objeto asegurar el respeto a las normas y a los reglamentos, así como animar la aplicación por medio de directivas y consejos.

El control puede ejercerse ya sea *a priori*, es decir, antes que las decisiones sean ejecutadas, o bien sea *a posteriori*, esto es, para apreciar los resultados de las decisiones tomadas. En la concepción de una autoridad que tiene un papel pasivo, el control busca eliminar los riesgos y cuidar la regularidad de las operaciones. Una concepción dinámica de la autoridad puede conducir a aceptar ciertos riesgos considerados como un precio de la acción y a hacer predominar las consideraciones de oportunidad y eficacia. El control *a priori* concierne normalmente a las decisiones que fijan objetivos y programas. El

control *a priori* de las decisiones que corresponden a la ejecución de una norma o se inscriben en el interior de un programa autorizado, se justifica cuando se han comprobado desviaciones importantes. El control *a posteriori* es tanto más necesario cuanto el control *a priori* ha sido más restringido.

La utilización de máquinas perfeccionadas tiende, por otra parte, a modificar sensiblemente ciertas formas de control. Cada vez se hace más difícil o ilusorio examinar las operaciones individuales; por el contrario, se hace cada vez más importante examinar el plan de trabajo de las máquinas.

En Francia, la administración no dispone de un poder jerárquico sobre las instituciones de Seguridad Social, pero puede actuar por vía reglamentaria. Por este medio le es posible codificar la experiencia adquirida y unificar la acción de los organismos en sus diferentes dominios de actividad, trazar el cuadro de realizaciones futuras y orientar la acción de los organismos, determinar los derechos y obligaciones en el cuadro de los principios fundamentales fijados por la ley.

A través de la tutela y del control que ejerce sobre los organismos, la administración puede contrariar o anular las iniciativas que se apartan de las normas o dar su apoyo a las que se ajustan a ellas, e incluso orientar ciertas actividades por sus directivas.

La organización de la Seguridad Social está caracterizada por la autonomía conferida a los organismos, en la cual tienen origen dos fuentes de iniciativas. De un lado, los organismos tienen su dinamismo propio y animan la aplicación de la legislación social. A este efecto disponen de un amplio poder de iniciativa en ciertas materias (acción sanitaria y social, organización de servicios) con respecto al cual la administración actúa como regulador.

Del otro lado, por su poder reglamentario y por su actividad en la determinación de objetivos o de programas, la administración actúa igualmente de animador.

* * *

La separación entre los servicios de la administración y de las instituciones autónomas de aplicación, ocasiona cambios constantes entre ellos.

En todos los niveles, desde la base hasta la cumbre, todas las personas que concurren al funcionamiento de las instituciones o de los servicios ponen un poco de su espírtu y de su corazón en su trabajo. Cualquiera que sea la distribución de las tareas, cada elemento de una cadena de trabajo o de un servicio especializado aporta su parte de creación, de imaginación o de sensibilidad que se confunde en el trabajo colectivo.

En el nivel de las decisiones, la colaboración de los servicios administrativos y de las instituciones, debe permitir a la legislación social rendir toda su eficacia.