

**RACIONALIZACION  
Y HUMANIZACION,  
DOS OBJETIVOS  
PRIORITARIOS  
PARA UNA REFORMA  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**GUY PERRIN**

**PAPELES**  
DE ECONOMIA ESPAÑOLA

EL profesor Perrin es un profundo conocedor de la seguridad social comparada, cuya evolución y transformaciones ha analizado en profundidad. Especial incidencia han tenido sus aportaciones a la protección social de los trabajadores migrantes, que se han reflejado en el plano normativo en diversos Convenios internacionales de ámbito multilateral. En los últimos años se ha ocupado con singular acierto de analizar las bases de las políticas de racionalización y reforma de los sistemas nacionales de seguridad social para hacer frente a la crisis económica.

Si hubiera que destacar un rasgo característico de las aportaciones del profesor Perrin, éste sería la síntesis entre el humanismo y el rigor científico. Como él mismo afirma en la introducción al artículo que publicamos, «ante la crisis de adaptación que

afecta a la seguridad social, la racionalización se presenta como el pasadizo obligado entre la solución de facilidad y la solución de austeridad. Si bien la primera no es apenas practicable en la situación presente, sin embargo no debería recurrirse a la segunda más que en última instancia, después de haber agotado todas las posibilidades serias de salvaguardar las adquisiciones esenciales del progreso social». Para Perrin tales adquisiciones esenciales no conciernen tanto a la estabilidad de los sistemas sociales, y menos aún al apuntalamiento de la maquinaria económica, cuanto al bienestar de los individuos; por ello añade que esa «racionalización (...) puede permitir el comienzo del necesario resurgimiento, a condición de respetar la finalidad específica de la administración social, que afortunadamente evoluciona desde el servicio a la sociedad hacia el servicio al hombre».

# RACIONALIZACION Y HUMANIZACION, DOS OBJETIVOS PRIORITARIOS PARA UNA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL\*

**L**a conjunción de las exigencias opuestas que acosan a los sistemas de seguridad social, bajo la presión de las necesidades y el crecimiento de las cargas, los condena a buscar una salida fuera de las vías tradicionales, mediante un esfuerzo sistemático de rigor y de imaginación (1). Algunos signos concordantes indican que la mayoría de ellos se orientan hacia una fase de racionalización de carácter institucional, administrativo, técnico y financiero (2). Esta orientación, a diferencia de los reajustes de circunstancias periódicamente considerados, pretende restablecer un equilibrio dinámico de la institución, al tiempo que mejora su utilidad social y su eficacia práctica (3). Tal es precisamente la concepción radical de la racionalización que inspiró la reflexión previa a la transición del seguro social a la seguridad social durante la última guerra mundial, y que se impone de nuevo para

adaptar el modelo heredado de dicha época a las aspiraciones y a los condicionantes entre los cuales la política social debe encontrar hoy su vía estrecha. En efecto, ante la crisis de adaptación que afecta a la seguridad social, la racionalización se presenta como el pasadizo obligado entre la solución de facilidad y la solución de austeridad. Si bien la primera no es apenas practicable en la situación presente, sin embargo no debería recurrirse a la segunda más que en última instancia, después de haber agotado todas las posibilidades serias de salvaguardar las adquisiciones esenciales del progreso social. Mientras tanto, la racionalización, entendida en un sentido amplio como la adecuación lógica de los medios a los fines en materia de funciones, de estructuras y de métodos, puede permitir el comienzo del necesario resurgimiento, a condición de respetar la finalidad específica de la adminis-

(\*) Este artículo ha sido publicado originalmente en francés, en la revista *Travail et Société*, vol. 6, n.º 4, octubre-diciembre 1981. Traducción de Emilio González-Sancho López.

(1) «Perspectives de la sécurité sociale», *Revue Française des Affaires Sociales*, n.º especial, tomos I y II, París, julio-septiembre 1976.

(2) PERRIN, G., «A propos du financement de la sécurité sociale», *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n.º 10, Bruselas, 1980.

(3) El dictamen del Comité económico y social de las Comunidades europeas sobre la evolución de la situación social en 1975, adoptado el 25 de mayo de 1976, expresaba ya preocupaciones análogas al recomendar conjuntamente la reducción de las desigualdades sociales, una mejor eficacia de la protección social y la revisión de las bases de financiación de la seguridad social. *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n.º C 197, 23 de agosto de 1976.

tración social, que afortunadamente evoluciona desde el servicio a la sociedad hacia el servicio al hombre (4). La conciliación de estas dos exigencias de racionalización y de humanización se propone en primera instancia, a título de sugestión preliminar, en los órdenes institucional y administrativo.

## Racionalización institucional

**L**A racionalización institucional, que en gran medida domina los otros aspectos de la racionalización, implica una revisión general de las funciones de la seguridad social, que se han concretado y diversificado progresivamente con el desarrollo de los sistemas. Esta revisión es indispensable para determinar las funciones constitutivas, a las cuales corresponden sectores específicos de actuación, y las funciones iterativas, que están destinadas a ejercerse conjuntamente en el marco de dichos sectores. En efecto, la distinción de las funciones constitutivas y la integración de las funciones iterativas representan dos aspectos complementarios de la racionalización institucional, que intenta reducir los solapamientos y los conflictos de legislaciones concurrentes basadas en riesgos sociales o en modos de protección, asegurando la coherencia de los objetivos asignados al sistema social. Se trata, pues, menos de fijar los límites siempre inestables de una institución de contenido variable y en plena evolución que de buscar la mejor ordenación de las diversas funciones sociales que tiene por misión cumplir.

(4) La nueva denominación del ministerio responsable de la seguridad social en los Estados Unidos se refiere precisamente a la salud y a los servicios humanos: *US Department of Health and Human Services*.

## DISTINCION DE LAS FUNCIONES CONSTITUTIVAS

Actualmente, en la mayor parte de los sistemas evolucionados, las funciones constitutivas pertenecientes en sentido estricto a la seguridad social pueden reagruparse en torno a la protección de la salud, a la garantía de una renta social de sustitución de los ingresos profesionales y a la atribución de una renta social de compensación por las cargas familiares o de una renta social mínima para quienes no pueden procurarse unos ingresos profesionales considerados como suficientes y no disponen de una renta social de sustitución. A estas funciones propias, que definen los sectores tradicionales de la seguridad social en relación con la protección de la salud, el mantenimiento del nivel de vida y la garantía de medios de subsistencia, se ha añadido recientemente otra función de vocación constitutiva, apta para suscitar la aparición de un nuevo sector, asociado a la política de empleo, que consiste en favorecer la adaptación, la valorización y la utilización óptima de los recursos humanos por medio de ayudas apropiadas a la formación, a la reconversión o mejora de las calificaciones profesionales y, en general, a la promoción social y cultural. Por el contrario, la prevención, la readaptación, la investigación y la acción sociales se presentan como funciones iterativas, pues deben encontrar sitio en cada uno de los cuatro sectores anteriormente citados para servir a los fines respectivos de dichos sectores.

### Protección de la salud

El sector relativo a la protección de la salud se presenta como aquel cuya especificidad se halla mejor reconocida y en el que la integración de las funciones iterativas se encuentra más avanzada. Esta ven-

taja obedece verosímilmente a la naturaleza singular de dicho sector, debida a su objeto, que ha sido definido justamente como la prevención y reparación de las «averías humanas» (*dommages à l'homme*), según la feliz expresión del profesor J. van Steenberghe, así como a su dependencia respecto de las técnicas y profesiones médicas o paramédicas (5). El desarrollo de los servicios nacionales de salud, que implica una reestructuración completa del sistema de distribución de las prestaciones sanitarias más bien que una simple mejora de los modos de acceso a dicho sistema, ilustra bien el sentido y el alcance de la evolución en curso. La diversificación del modelo de estos servicios que se observa actualmente tiende a flexibilizar su rigidez, pero no a recusar este carácter fundamental de racionalización sistemática de la oferta pública de prestaciones sanitarias que los distingue de los regímenes de seguro nacional. No obstante, se comprueba igualmente en estos últimos regímenes una tendencia a la disociación del sector de cuidados médicos del de prestaciones en metálico, así como un esfuerzo de coordinación entre los servicios sanitarios dependientes de la seguridad social y los servicios de la sanidad pública. Además, el problema muy extendido del crecimiento del coste de los cuidados médicos y la emergencia de una nueva doctrina de la responsabilidad social en materia sanitaria (6) tienen por efecto extender las preocupaciones de la lucha contra la enfermedad al mantenimiento y a la mejora de la salud, desarrollar tanto la prevención como la readaptación e integrar en la política general de la salud los modos

(5) La estructuración de un sector de intervención social debe mucho a la profesionalización de su personal especializado, como lo ha demostrado en especial HAROLD L. WILENSKY: «The professionalisation of everyone», *The American Journal of Sociology*, n.º 2, Chicago, septiembre 1964.

(6) MAHLER, H., «Une révolution sociale en santé publique», *Chronique OMS*, n.º 12, Ginebra, 1976.

de distribución de las prestaciones sanitarias o de acceso a ellas.

#### Renta social de sustitución

La garantía de una renta social de sustitución de los ingresos profesionales constituye un segundo sector específico de la seguridad social, orientado hacia el mantenimiento del nivel de vida. La racionalización institucional de este sector, cuya función está implantada desde hace mucho tiempo y se halla razonablemente unificada, interesa sobre todo a la eventual integración de los regímenes de base y de los regímenes complementarios que concurren, en su caso, a garantizar a diferentes niveles la renta social de sustitución. Desde una perspectiva histórica, los regímenes privados se han adaptado a la generalización de los regímenes de base, pasando de un papel supletorio a un papel complementario, y evolucionan en lo sucesivo desde una situación autónoma hacia una situación integrada o semi-integrada, pues sus vínculos con el servicio público de la seguridad social se hacen cada vez más estrechos, en el plano de la concepción general, del marco legislativo o incluso del funcionamiento de los regímenes en cuestión (7). La integración a que nos referimos es susceptible de acepciones más o menos rigurosas, pudiendo tratarse inclusive de una simple coordinación. En efecto, los ejemplos de integración efectiva de un régimen complementario y de un régimen de base son relativamente raros. Sin embargo, una integración tal se produjo en Noruega a partir de la institución, en 1966, del nuevo régimen del seguro nacional, y en el Reino Unido, por

(7) HORLICK, M., «La coordination des régimes de pensions complémentaires et des régimes généraux, le point de la situation dans quatre pays européens», *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, n.º 3, Ginebra, 1979.

lo que respecta al régimen legal de las pensiones proporcionales, introducido por la reforma de 1975. Por otra parte, se reconoce generalmente la necesidad de situar estos dos tipos de regímenes en una arquitectura de conjunto y de coordinar su aplicación, al menos cuando los regímenes complementarios se presentan bajo la forma de regímenes legales o de regímenes convenidos obligatorios y generalizados. Esto ocurre especialmente en Finlandia, Francia y Suecia, así como en Suiza, en donde el denominado sistema de los «tres pilares», en el cual se basa la protección en caso de invalidez, vejez o muerte, ha sido objeto de disposiciones constitucionales (8), como consecuencia del voto popular de 3 de diciembre de 1972, e inspira actualmente la preparación de una nueva ley sobre la previsión profesional (9).

### Renta social de compensación

El tercer sector de la protección social se refiere a la atribución de una renta social de compensación por las cargas familiares y a la concesión de una renta social mínima, con independencia del derecho a una renta social de sustitución. Los primeros regímenes de asignaciones familiares introdujeron este nuevo sector permitiendo atribuir a las familias una renta complementaria por el mantenimiento de una categoría específica de personas no activas, concretamente los niños. Una orientación análoga se manifestó posteriormente en favor de otras categorías de personas no activas,

en primer lugar cuando se pasó de la garantía de una pensión mínima al reconocimiento del derecho a un mínimo garantizado de medios de existencia para las personas de edad avanzada, luego para las personas minusválidas y, finalmente, para cualquier miembro de la colectividad impedido para trabajar o para obtener de su trabajo unos ingresos profesionales considerados como suficientes. La ley belga de 7 de agosto de 1974, que estableció el derecho a un mínimo de medios de subsistencia, y la ley israelí de 1980 sobre garantía de ingresos siguen siendo los ejemplos más significativos de dicha orientación (10). Pero ésta explica también la tendencia actual al desarrollo de las prestaciones no contributivas, frecuentemente subordinadas a una condición de recursos, así como la adopción del concepto de renta familiar garantizada, especialmente en Francia y en el Reino Unido, países en los que la noción de renta social mínima se ha extendido al ámbito de las prestaciones familiares, al principio parcialmente en el primero de dichos países, en relación con las asignaciones denominadas de «padre (o madre) solo(a)», y luego, de manera general, en forma de un suplemento familiar de renta. Si bien es verdad que la citada tendencia se inspira en la asistencia tradicional, sin embargo se sitúa en el ámbito más general de la seguridad social, pues impone el reconocimiento de un derecho legalmente protegido, renuncia al principio de subsidiariedad característico de la ayuda social y sustituye la apreciación discrecional del estado de necesidad por la

(8) Art. 34 quater de la Constitución federal suiza.

(9) Mensaje del Consejo federal a la Asamblea federal en apoyo de un proyecto de ley sobre la previsión profesional de vejez, supervivientes e invalidez, de 19 de diciembre de 1975.

(10) DELEECK, H., «En marge de l'impôt négatif, le droit à un minimum de moyens d'existence en Belgique», *Droit Social*, n.º 7-8, París, 1976.

Ley sobre la garantía de recursos, *Sefer Hakhukim*,

n.º 981, 1.º de diciembre de 1980. *Bulletin d'Informations Sociales*, n.º 2, Ginebra, BIT, 1981.

Asimismo, en Francia, un reciente informe sobre la pobreza ha propuesto otorgar una ayuda financiera a ciertas categorías de población que permanecen al margen de la protección social, hasta un importe igual al de la pensión mínima de vejez, y a cargo del Estado, de las colectividades locales y de las instituciones sociales, durante un período de cuatro meses, eventualmente prorrogable, a la espera de integrarlas en el ámbito de la seguridad social.

aplicación uniforme de una condición de recursos. En varias sentencias importantes, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sacado ya las consecuencias de una evolución tan significativa, gracias al recurso prejudicial previsto en el artículo 177 del Tratado de Roma, en cuanto al concepto de seguridad social que determina el campo de aplicación material de los Reglamentos europeos sobre seguridad social de los trabajadores migrantes (11).

La racionalización institucional que esta evolución exige en los sistemas nacionales conduce a reconsiderar las relaciones entre la seguridad social y la asistencia. En efecto, aunque la doctrina ha contribuido a renovar la concepción de tales relaciones (12), sin embargo la organización de la seguridad social muy pocas veces ha conseguido hasta ahora superar realmente la distinción entre los modos de protección utilizados respectivamente por el seguro social y por la asistencia social. No obstante, el advenimiento de la seguridad social, y sobre todo su evolución posterior, han creado a este respecto una situación nueva. La seguridad social favoreció de entrada la aproximación de estos modos anteriores de protección, mientras que su progresión constante hacia la universalización del derecho forzaba cada vez más a la asistencia social a buscar en una acción complementaria un papel útil y adaptado (13). Pero la exigencia de racionalización va más lejos, pues implica en última instancia la integración de la asistencia

social en la propia seguridad social, con objeto de garantizar una renta mínima para cualquier miembro de la colectividad en cualquier circunstancia. El régimen británico de prestaciones suplementarias sigue siendo el ejemplo más completo de dicha integración, que ha sido llevada a cabo igualmente en Suiza dentro del régimen de prestaciones complementarias de invalidez, vejez y supervivientes. Un problema análogo se plantea en materia de protección contra el desempleo en los países que poseen un doble régimen de seguro y de asistencia. Se busca también solución a este problema, cuya importancia se ve incrementada por la crisis económica, mediante la racionalización institucional de tales regímenes, bien desarrollando su complementariedad, como en las orientaciones seguidas por ejemplo en la República Federal de Alemania y en los Países Bajos, bien integrándolos en un régimen compuesto, como el que ha sido instituido por la ley francesa de 16 de enero de 1979.

#### **Adaptación y valorización de los recursos humanos**

Finalmente, el cuarto sector específico de la seguridad social está destinado a encargarse de una función tradicional, la protección contra el desempleo, pero ligándola a la perspectiva más amplia de la adaptación, de la valorización y de la utilización óptima de los recursos humanos. La evolución de este sector, que se aparta así de

(11) El Tribunal de justicia de las Comunidades europeas se ha pronunciado sobre la aplicación de los Reglamentos (CEE), n.º 3 y n.º 1.408/71 del Consejo a las prestaciones no contributivas, especialmente en los pleitos siguientes: 28-68, Torrekens, sentencia de 7 de mayo de 1969, *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, vol. XV, pág. 125; 1-72, Frilli, sentencia de 22 de junio de 1972, *ibid.*, vol. XIII, pág. 457; 187-73, Callemeyn, sentencia de 28 de mayo de 1974, *ibid.*, 1974, pág. 553; 24-74, Biason, sentencia de 9 de octubre de 1974, *ibid.*, 1974, pág. 999; 39-74, Costa, sentencia de 13 de noviembre de 1974, *ibid.*,

1974, pág. 1251; 7-75, esposos Fracas, sentencia de 17 de junio de 1975, *ibid.*, 1975, pág. 679; 63-76, Inzirillo, sentencia de 16 de diciembre de 1976, *ibid.*, 1976, pág. 2057; 237-78, Toia, sentencia de 12 de julio de 1979, *ibid.*, 1979, pág. 2645.

(12) DELPERÉE, A., «Assistance publique et sécurité sociale», *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n.º 6-7, Bruselas, 1973.

(13) «L'aide sociale, réforme ou suppression», *Revue Française des Affaires Sociales*, n.º 1, París, 1976.

la garantía de una renta social de sustitución, revela una interesante analogía con la evolución del sector de la asistencia sanitaria (14). En efecto, su objeto se amplía desde la mera indemnización hasta la prevención y la readaptación, mientras que su finalidad se desvía hacia el mantenimiento y la promoción del empleo. En consecuencia, la intervención de la seguridad social en la protección contra el desempleo tiende a asociarse más estrechamente a la política de empleo en la medida en que, sin renunciar a su función tradicional de mantenimiento de rentas, contribuye a la movilidad de los trabajadores y a la reinserción profesional de los desempleados. Esta tendencia favorable a la coordinación de los servicios de indemnización del desempleo con los servicios de empleo se ha afirmado durante los últimos decenios, cuando se ha tomado conciencia del papel de la adaptación de los recursos humanos como antídoto contra el desempleo en las sociedades modernas abiertas a las mutaciones técnicas o económicas, y más aún cuando se ha relacionado la adaptación con la valorización de los recursos humanos mediante la aparición de nuevas fórmulas de formación continua y de educación permanente.

Consecuentemente, es necesario reconsiderar el papel específico de la seguridad social en la protección contra el desempleo. En efecto, un análisis objetivo de las nuevas orientaciones muestra que dicho papel no se limita ya a la indemnización del desempleo, sino que consiste además en adaptar

esta función tradicional de garantía de rentas a las nuevas finalidades de las sociedades desarrolladas en materia de empleo. Si bien es verdad que los economistas han perdido por un tiempo la receta del pleno empleo, sin embargo conviene interrogarse acerca del significado último de tal objetivo, que reside en principio en la búsqueda de una utilización óptima de los recursos humanos. A esta finalidad, más cualitativa que el pleno empleo y más amplia que el mejor empleo, puede contribuir eficazmente la seguridad social utilizando sus técnicas probadas de garantía de rentas, no sólo para la adaptación y la valorización de los hombres, sino también para el desarrollo de actividades de interés social, las cuales, a pesar de su utilidad colectiva, no podrían provenir de la creación de empleos por la iniciativa privada. De esta manera, la seguridad social estaría en condiciones de participar en la experimentación de nuevas formas de organización social, tendentes a reducir la fatality del desempleo en las economías de mercado, o incluso a suprimir, si no el desempleo, al menos los desempleados, merced a un mejor equilibrio de los períodos de formación, de trabajo y de tiempo libre a lo largo de la vida activa, así como de las actividades ofrecidas en el mercado de trabajo y de las actividades sociales requeridas para mejorar la calidad de la vida colectiva. Se ha emprendido una experiencia de este tipo en Francia, donde la seguridad social, de conformidad con una decisión gubernamental de 10 de junio de 1981, va a financiar la contratación de aproximadamente

(14) A este respecto, la concepción institucional propuesta por Beveridge en su informe sobre el seguro social y los servicios conexos sigue estando de actualidad, puesto que reposaba sobre tres elementos correspondientes respectivamente a los sectores de la asistencia sanitaria, de la garantía de la renta social de sustitución o de compensación y de la protección contra el desempleo, que agregaba a su panoplia, aún limitada, de prestaciones de traslado, de mudanza y de aprendizaje. Además, los sectores de asistencia sanitaria y de protección contra el desempleo constituían dos

extensiones del sector central de garantía de la renta, en dirección de las políticas anejas de la salud y del empleo respectivamente. Pero esta concepción confiaba aún a la asistencia el otorgamiento de una renta social mínima, en la medida limitada y provisional que parecía entonces justificada, habida cuenta de la extensión del campo de aplicación del nuevo sistema de seguridad social y del carácter igualitario de la protección de base asegurada por este medio.



nueve mil empleos en los servicios hospitalarios y sociales, especialmente para la ayuda a domicilio y para la ayuda a las personas de edad avanzada. De esta forma, la seguridad social se aproximaría realmente a una de sus definiciones, que figura entre las más antiguas y completas, a saber, «una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos» (15).

### **INTEGRACION DE LAS FUNCIONES ITERATIVAS**

La elucidación de las funciones constitutivas de la seguridad social, que sirve a la delimitación de los sectores específicos de dicha institución, ha permitido ya esbozar paralelamente el movimiento de integración de sus funciones iterativas, que representa una segunda fase de la racionalización institucional, especialmente a propósito de la prevención y de la readaptación. Desde ahora parece aceptarse que el ejercicio más eficaz de tales funciones iterativas resulta de su asociación a los sectores específicos de los que derivan. Los ejemplos sacados de la prevención sanitaria y de la readaptación funcional, de la prevención de los riesgos del medio de trabajo y de la readaptación profesional, o incluso de la prevención del desempleo, son los más conocidos, pero sin duda la prevención social ganaría siendo tratada de igual modo, gracias a un desarrollo de las funciones de investigación y de acción sociales en los principales sectores de la seguridad social. En efecto, mientras que la investigación mejora el conocimiento de las necesidades, de las prioridades y de los resultados, favoreciendo así la evaluación y la adaptación permanentes de los sistemas, la acción social, que debería permanecer ligada a la propia inves-

(15) Declaración de Santiago de Chile, primera Conferencia interamericana de seguridad social, 1942.

(16) Instituto Nacional de Investigación social, *Estudios*

tigación, tiende a facilitar el acceso al sistema de protección, a promover la igualdad de oportunidades y a humanizar el rostro de la seguridad social. En este terreno, la experiencia danesa es quizás la más rica de Europa en enseñanzas, pues se ha acompañado de un análisis profundo de la práctica anterior, bajo la responsabilidad de la Comisión para la reforma social, que ha puesto en evidencia la rigidez y la insuficiencia del sistema de prestaciones en metálico, así como la necesidad de reconocer al servicio social una capacidad de ayuda global e individualizada a la vez con objeto de compensar tales inconvenientes. Este análisis ha conducido a una nueva concepción de la organización del servicio social que equilibra la centralización institucional con una amplia desconcentración de sus actividades, al objeto de incrementar las intervenciones de asistencia directa a los individuos y a las familias que lo justifiquen, de acuerdo con el criterio rehabilitado de la necesidad (16).

### **SEGURIDAD SOCIAL Y POLITICA SOCIAL**

En general, la distinción de las funciones constitutivas y la integración de las funciones iterativas de la seguridad social traen consigo ventajas de clarificación y de simplificación que interesan no sólo al funcionamiento de dicha institución, sino también a sus relaciones con la política social. En este último sentido, la racionalización institucional presenta sobre todo la utilidad de facilitar la coordinación de los diversos aspectos de la política social, en un momento en que se desarrollan, frente a las amenazas de ruptura que afectan a los sistemas evolucionados, políticas especiales destina-

*para una reforma social*, vol. III: *Prestaciones sociales y servicios*, por KAJ WESTERGARD, Publicación n.º 49, Copenhague, 1971 (publicado solamente en danés, con resumen en inglés).

das a categorías de la población dignas de un interés específico, como familias, personas de edad o minusválidos. Tales políticas, que pretenden ligar todas las formas de ayuda a las categorías en cuestión, responden precisamente a la necesidad de concebir la intervención social desde una perspectiva general y continua, a fin de extender su alcance de manera tan completa como sea posible, facilitando la tarea de orientación y de evaluación a las autoridades responsables (17). Ahora bien, la reestructuración de los sistemas que sugiere la racionalización institucional estaría precisamente encaminada a satisfacer en gran medida esta exigencia de política social, pues permitiría especializar los medios de acción en el marco de una organización más coherente. La unidad de perspectiva que falta a veces a la política social se vería mejorada por ello, lo mismo que el dominio de una evolución que tiene tendencia a escapar de cualquier apreciación global de su oportunidad, de su coste y de sus consecuencias.

## Racionalización administrativa

**L**A racionalización administrativa se propone, a continuación, adaptar las estructuras y los métodos de la institución a sus funciones renovadas, así como a la finalidad específica de la administración social. Respecto de la primera cuestión, la adaptación de las estructuras a las funcio-

(17) El artículo primero de la ley francesa de orientación en favor de los minusválidos, de 30 de junio de 1975, ilustra perfectamente esta tendencia:

«La prevención y el diagnóstico precoz de las minusvalías, los cuidados médicos, la educación, la formación y orientación profesionales, el empleo, la garantía de un mínimo de recursos, la integración social y el acceso a los deportes y a las distracciones del menor y del adulto minusválidos físicos, sensoriales o mentales constituyen una obligación nacional.

nes sugiere nuevas líneas divisorias que proceden del reconocimiento de los cuatro sectores específicos que la racionalización institucional ha delimitado en torno a las funciones constitutivas de la seguridad social. En última instancia, la aplicación rigurosa de criterios funcionales en materia de organización implica una ruptura con el principio de unidad administrativa que la doctrina ha preconizado, por sus ventajas de simplificación y de rendimiento, en una cierta fase de la evolución. Sin embargo, esta ruptura puede revelarse positiva en un estadio más avanzado si, en lugar de ser sufrida como una consecuencia fatal de la entropía de los sistemas, se justifica por la intención de restablecer una coherencia funcional sin la cual la unificación administrativa correría el riesgo de seguir siendo puramente formal.

## ADAPTACION DE LAS ESTRUCTURAS A LAS FUNCIONES

No obstante, la pesadez de las estructuras administrativas, a menudo agravada por la influencia de factores políticos, especialmente a causa de la supervivencia de regímenes especiales de tipo profesional, impide ajustarse fácilmente a las sugerencias del análisis funcional. Además, las necesidades técnicas de gestión imponen a veces la subdivisión de los diversos elementos de una función común, a fin de reagrupar las tareas repetitivas de igual naturaleza que se prestan bien a un tratamiento automatizado, de acuerdo con la distinción usual entre prestaciones a corto plazo y presta-

Las familias, el Estado, las colectividades locales, las instituciones públicas, los organismos de seguridad social, las asociaciones, las agrupaciones, organismos y empresas públicas y privadas enlazarán sus actividades para poner en práctica esta obligación, especialmente con objeto de asegurar a los minusválidos toda la autonomía de que son capaces...

El Estado coordinará y animará dichas actividades...»

ciones a largo plazo en el sector de garantía de rentas de sustitución. Por el contrario, el análisis de las tareas comunes a las diversas funciones de un sistema puede justificar su reagrupamiento en una organización especial, como la Oficina nacional de seguridad social en Bélgica para la recaudación general de las cotizaciones, o su transferencia a una administración preexistente, como la administración fiscal, por lo que respecta a la recaudación de las contribuciones sociales en los Estados Unidos, en Nueva Zelanda o en los Países Bajos. Por este motivo, los modelos de organización administrativa siguen siendo aún más variados de lo que estaría justificado a la vista del progreso notable de la concepción funcional (18). Pero una orientación favorable a esta concepción se perfila, sin embargo, con la búsqueda y experimentación de nuevas estructuras administrativas, que tienden lógicamente a modelarse sobre la determinación de las funciones constitutivas, a partir de un cierto grado de racionalización, especialmente en el sector de la protección de la salud y de la protección contra el desempleo.

#### **Delimitación de sectores funcionales**

Dicha orientación puede evidenciarse evocando las tendencias actuales que influyen en la peculiar organización de ciertos sectores específicos o incluso en la organización general de los sistemas. Por una parte, la organización de ciertos sectores específicos refleja el tránsito de una estructura basada

(18) STAFFORINI, E. R., y GREGO, R. O., «Organización funcional de la seguridad social», *Revista de Seguridad Social*, n.º 62, Buenos Aires, 1973.

(19) Una de las más antiguas proposiciones oficiales en favor de un sector específico de cuidados médicos, desde la moderna perspectiva de una asociación de las preocupaciones preventivas y curativas, emana de una comisión gubernamental de encuesta instituida en Australia

en la noción de riesgo a una estructura verdaderamente funcional que toma en consideración la semejanza de las necesidades que se derivan de la realización de ciertos riesgos. Así, un sector diferenciado de asistencia sanitaria (19) se encuentra en los diversos modelos de organización general, bien en forma de servicio nacional de salud, en la mayoría de los países de la Europa del Este así como en Dinamarca, Italia y Reino Unido, bien en forma de regímenes específicos de prestaciones en especie en caso de enfermedad, maternidad e invalidez, separados de los correspondientes regímenes de prestaciones en metálico, por ejemplo en Bélgica y Holanda. Además, se han llevado a cabo reformas tendentes al reagrupamiento de diferentes ramas conforme a una óptica funcional en los Países Bajos, en virtud de la ley de 18 de febrero de 1966 relativa a la incapacidad de trabajo, que integró la reparación de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales en las ramas correspondientes de asistencia sanitaria, prestaciones de invalidez general y prestaciones de supervivientes, así como en Dinamarca y Noruega, en virtud de las leyes de 1973 y 1978 respectivamente, las cuales unificaron las prestaciones en metálico por enfermedad, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional. A este respecto, la reforma holandesa, extendida al conjunto de la población por la ley de 11 de diciembre de 1975, que estableció un seguro nacional contra la incapacidad de trabajo, recuerda la fórmula adoptada desde hace mucho tiempo en España, en Grecia, en la mayor parte de los países de la Europa del

en septiembre de 1923, que sugirió en su primer informe la creación de una organización nacional de higiene para los cuidados médicos y la prevención junto a una caja nacional de seguro para las prestaciones en metálico en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y accidente, así como para las cargas familiares. Parlamento de la Commonwealth de Australia, *First Progress Report of the Royal Commission on National Insurance*, Imprenta oficial del Estado de Victoria, 1925.

Este y más recientemente en Venezuela, en los que la reparación de las lesiones profesionales no es objeto de una rama administrativamente separada, si bien continúa beneficiándose de un tratamiento preferencial. Pero, al suprimir esta última particularidad, el nuevo régimen establecido en los Países Bajos ha llevado a su término lógico el proceso de racionalización en curso. En cuanto a la legislación neozelandesa de 20 de octubre de 1972 sobre reparación de los accidentes, sin duda va menos lejos en la racionalización de las estructuras administrativas de la seguridad social, pero ha simplificado y mejorado el conjunto del sistema de derecho civil y social concerniente a la protección contra los daños corporales de cualquier naturaleza, en el marco de un régimen verdaderamente universal (20). En el sector de las prestaciones familiares, aparte del reagrupamiento de las prestaciones a las que ha sustituido el complemento familiar establecido por la ley francesa de 12 de julio de 1977, la preocupación por llevar a cabo una mejor coordinación o incluso una conjunción de las intervenciones del sistema social y del sistema fiscal se ha abierto paso en diversos países, particularmente en la República Federal de Alemania (21), Canadá, Francia (22), Israel, Islandia, Italia, Luxemburgo y Reino Unido, mientras que proyectos

(20) Sir OWEN WOODHOUSE, «La législation néo-zélandaise sur les dommages corporels», *Revue Internationale du Travail*, n.º 3, Ginebra, 1980.

(21) En la República Federal de Alemania, la ley de 5 de agosto de 1974, que llevó a cabo la reforma del impuesto sobre la renta, de la compensación de las cargas familiares y del estímulo al ahorro, abolió las disposiciones fiscales relativas a las desgravaciones por hijos a cargo y uniformó la concesión de las asignaciones familiares para toda la población, desde el primer hijo y financiadas con fondos públicos, a partir del 1.º de enero de 1975.

(22) Esta preocupación se ha manifestado en primer lugar en la ley francesa de 12 de julio de 1977 sobre el complemento familiar, cuyo artículo 15 obliga al Gobierno a definir las bases de una política global en favor de las familias tendente a compensar las cargas familiares por

más elaborados de fiscalidad social han sido establecidos o experimentados en Canadá, Estados Unidos y Reino Unido, en los que el cotejo de las diversas formas de renta social mínima permite presagiar, en un plazo aún indeterminado, el establecimiento de un sector específico dotado de técnicas sociales y fiscales combinadas (23). Por último, una organización integrada del sector de la protección contra el desempleo, ligada a los servicios de colocación y a la acción general en favor de la promoción del empleo, se halla establecida desde hace mucho tiempo en la República Federal de Alemania, en Bélgica y sobre todo en Suecia, y ha sido luego reforzada para hacer frente a la prueba de la crisis económica (24).

#### Esbozo de un nuevo organigrama general

Por otra parte, en cambio, la organización general de los sistemas sigue estando retrasada en relación con el desarrollo de las citadas formas nuevas de organización sectorial. Esta comprobación no tiene nada de sorprendente puesto que la racionalización administrativa proviene muy a menudo de la influencia concreta de las técnicas y de las necesidades más bien que de un propósito deliberado de reforma global. Aun-

medio de prestaciones en metálico, de medidas fiscales y de instalaciones o servicios colectivos.

(23) ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, «Sécurité sociale et fiscalité», *Etudes et recherches*, n.º 13, Ginebra, AISS, 1979. Existe una versión castellana de la propia AISS, con el título de: «Seguridad social e imposición fiscal».

(24) Una evolución inversa se ha producido en Francia y en el Reino Unido, en donde se ha abandonado la concepción integrada de la lucha contra el desempleo a fin de mejorar la eficacia práctica de los servicios de empleo. Los inconvenientes de tal escisión entre la indemnización a los desempleados y la promoción del empleo son inmediatamente perceptibles, respecto de la prevención del riesgo y de la continuidad de la protección en caso de desempleo, pero la prueba de sus ventajas prácticas exige mayor perspectiva.

que los dos modelos principales de organización, a saber: el modelo de organización integrada en la Administración pública y el modelo de organización autónoma con vocación unitaria, siguen estando muy extendidos, incluso en los países desarrollados, sin embargo se hallan en curso algunos intentos de diversificación respecto de la gestión de la seguridad social, en particular desde la perspectiva de la descentralización o de la participación, especialmente con intervención de las autoridades locales, por ejemplo en Dinamarca y Francia, de nuevas entidades regionales autónomas, en España e Italia, o de las organizaciones sindicales, como en otros países nórdicos o en la Europa del Este. Además, se asiste en otros países a una fragmentación de la organización unitaria, como en Francia cuando se produjo la reforma de 1967, o bien a una reorganización de ciertos sistemas que han permanecido rebeldes a la unificación administrativa, como en la República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Italia, Luxemburgo o Países Bajos. Los dos movimientos contrarios precitados se asemejan, no obstante, en cuanto que ambos buscan una organización más racional, ordenada en varios sectores funcionales, entre los cuales aparecen la mayoría de las veces los cuidados médicos, las prestaciones en metálico por enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, las pensiones, las prestaciones de desempleo y las prestaciones familiares. Se mantienen algunas variantes en cuanto al grado de autonomía del sector de cuidados médicos, a la conexión de las pensiones de invalidez y al mantenimiento de un régimen independiente para la reparación de las

lesiones profesionales. Un esquema análogo se aplica también en los países de la Europa del Este que han optado por una estructura diversificada, según el modelo de la Unión Soviética (25), a reserva de una racionalización más profunda y más imperativa, que se distingue en particular por la autonomía del sector de la asistencia sanitaria, constituido en servicio público de salud, la integración de la reparación de las lesiones profesionales en las ramas correspondientes de prestaciones en especie y de prestaciones en metálico a corto o a largo plazo, la eventual supresión de la rama de prestaciones por desempleo (26) y el reparto de las tareas de gestión entre la Administración pública y la administración sindical. Como contrapartida, a esta nueva estructuración diversificada en sectores funcionales se opone la necesidad de una organización descentralizada y polivalente a escala local (27), que permita un contacto fácil con los interesados, gracias al reagrupamiento de las agencias de relación con los beneficiarios, con toda la moderación necesaria, hasta en las ramificaciones extremas de los servicios exteriores. El organigrama de la seguridad social tiende así a invertir la estructura piramidal clásica para ordenarse a imagen de haces unidos en la base y divergentes en la cúspide, como aparece ya en la nueva organización administrativa establecida en España por Real Decreto-ley de 16 de noviembre de 1978.

### **ADAPTACION DE LOS METODOS A LAS FUNCIONES**

La racionalización administrativa no es menos importante respecto de la segunda

(25) Este modelo no se refiere a los sistemas de la República Democrática Alemana, Hungría, Polonia ni Yugoslavia.

(26) Por lo que respecta a los países de la Europa del Este, la rama de prestaciones de desempleo no subsiste

más que en la República Democrática Alemana, Bulgaria, Hungría y Yugoslavia.

(27) VELDKAMP, G. M. J., «Pour une plus grande cohérence de la sécurité sociale», *Revue Internationale du Travail*, Ginebra, noviembre 1973.

cuestión, que se refiere a la adaptación de los métodos a las funciones, si se admite que los requisitos y modalidades de atribución de las prestaciones concretan la concordancia práctica de un sistema con la concepción fundamental de su papel y la utilidad social de su misión. A este nivel, las posibilidades de racionalización, propicias a la calidad del servicio y a la economía de la gestión, son frecuentemente subestimadas, por no haber sido concebidas desde la justa perspectiva de las nuevas finalidades de la institución, sino a merced de intereses corporativos, de preocupaciones financieras, de rutinas administrativas o de prejuicios sociales que sobreviven a sus justificaciones.

#### Racionalización y humanización

Algunos ejemplos bastan para evocar dichas posibilidades. Primeramente, en los sistemas de otorgamiento indirecto de los cuidados médicos, la fórmula de reembolso de gastos, que se recomienda sobre todo por su discutible capacidad para frenar el consumo médico y que supone un despilfarro manifiesto de tiempo y de energía para la colectividad, parece poco compatible con la finalidad de un régimen moderno que existe para asegurar el libre e igual acceso de todos a los recursos preventivos y terapéuticos de la medicina. Considerando, por el contrario, las ventajas del pago directo por el organismo gestor, que consisten en reducir el obstáculo financiero que representa para las categorías desfavorecidas el anticipo de los gastos sanitarios, sin cuestionar por ello necesariamente la libre elección del médico, el ejercicio liberal de la profesión médica y el eventual mantenimiento de una participación en los gastos, varios países que siguen ligados al sistema de concesión indirecta de la asistencia sanitaria se interesan por esta fórmula, bien a título experimental para cierto tipo de

prestaciones, bien de manera general. Así, Francia ha comenzado a aplicarla a escala regional para el suministro de productos farmacéuticos, mientras que Suecia la ha establecido hace poco en sustitución de la fórmula de reembolso de los gastos sanitarios ambulatorios en su régimen de seguro nacional.

Asimismo, ciertos requisitos para la atribución de las prestaciones, que tenían originariamente como finalidad restringir el grupo de los beneficiarios en razón de preocupaciones financieras, pierden su razón de ser desde la óptica general de la seguridad social. En realidad, la ventaja financiera que se deriva de la exclusión de ciertos grupos resulta compensada por la obligación que incumbe al Estado de proteger a esos mismos grupos por otros medios, especialmente a través de la asistencia social (28). En cualquier caso, la tendencia a eliminar o a reducir los requisitos de período de carencia necesarios para la adquisición de los derechos se produce no sólo en la rama de asistencia sanitaria (29), sino también en materia de pensiones (30). Otro motivo de

(28) Sin embargo, el rigor financiero y la lógica del seguro se han revelado a veces tan apremiantes que han llevado a subvencionar el seguro social con los recursos de la asistencia social, imponiendo a esta última la carga de las cotizaciones adeudadas por las categorías exoneradas.

(29) En esta rama, cualquier requisito de período de carencia está proscrito por los Convenios números 24 y 25 de la OIT sobre el seguro de enfermedad (1927). Aunque los Convenios posteriores que tratan de la misma rama sean menos rigurosos a este respecto, sin embargo las legislaciones nacionales no han retrocedido sensiblemente, excepto en Francia, en donde el período de carencia requerido para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria ha sido ampliado por la reforma de 1967 y luego nuevamente por el Decreto de 25 de marzo de 1980, por razones de economía.

(30) La reforma del régimen general de pensiones de vejez realizada en Francia por la Ley de 3 de enero de 1975 suprimió los quince años de período de carencia anteriormente exigidos para el reconocimiento del derecho, vinculando el importe de la pensión a la duración de seguro cumplida durante toda la carrera, con el límite de una duración máxima.

exclusión se basa en ocasiones en una noción excesivamente rigurosa de la responsabilidad personal, que permite rehusar el beneficio de las prestaciones de invalidez y de accidentes de trabajo en caso de falta no intencional del interesado. Además del riesgo de arbitrariedad que conllevan tales disposiciones, su aplicación supone una falta de protección en eventualidades tan graves que cabe preguntarse si es juicioso confiar al sistema de protección social la sanción de comportamientos, de conductas o de errores cuya eliminación o prevención corresponden a otros métodos, sobre todo educativos. Finalmente, una forma de desestimación menos legítima aún proviene también de exigencias administrativas aplicadas de manera demasiado estricta, que en realidad sólo evitan riesgos de abusos limitados y afectan sobre todo a las personas mal preparadas para el formalismo de las relaciones con la Administración. A este respecto, se está produciendo una evolución partidaria de suavizar la aplicación de las reglamentaciones (31), para evitar la confusión de las normas adjetivas y de las normas sustantivas y para mejorar la información de los interesados. Esta evolución muestra el verdadero sentido de la humanización de la seguridad social, que no depende únicamente del encanto de las azafatas de las que tan gustosamente hace alarde. Desde esa perspectiva, conviene resaltar la evocación de los principios fundamentales que condicionan el ejercicio de los derechos sociales que fue introducida por la codificación del derecho social emprendida en la República Federal de Alemania, así como en

(31) La anualidad de la justificación requerida para el reconocimiento del derecho a las prestaciones de enfermedad, introducida no hace mucho en Francia, es muestra de esta evolución.

(32) Asimismo, una comisión fue constituida en Bélgica en 1980 para preparar la codificación, la armonización y la simplificación de la legislación de seguridad social en el conjunto de las regiones, mientras que un proyecto de

los Países Bajos. El interés de esta orientación merecería ser consagrado a escala internacional (32).

#### El ejemplo sueco

Las proposiciones de largo alcance que han sido elaboradas en Suecia por una comisión de coordinación de la política social con objeto de reestructurar el conjunto del sector de las prestaciones en metálico ilustra muchas de las preocupaciones precedentes (33). Las orientaciones esenciales de tales proposiciones se refieren a la organización administrativa general de dicho sector, a la coordinación de los métodos y requisitos de atribución de las prestaciones otorgadas por sus diferentes ramas y a la mejora de las relaciones entre las personas protegidas y las instituciones de seguridad social. La nueva organización propuesta se inspira explícitamente en una concepción funcional, en la medida en que abandona la estructura por riesgos en beneficio de una estructura basada en la naturaleza de las necesidades de protección social. Distingue así el seguro de garantía de renta, que corresponde a la garantía de renta de sustitución en su conjunto, y las ramas relativas a las prestaciones por hijos, a la asignación de alojamiento y a la asignación de personas minusválidas, que constituyen modalidades diversas de la garantía de renta de compensación, sin admitir, no obstante, una garantía incondicional de renta mínima, por temor a favorecer transferencias injustificadas en beneficio de categorías no prioritarias. Además, la reestructuración de esas

instrumento jurídico sobre la humanización de la seguridad social se halla en preparación en la Comisión de las Comunidades europeas. Posteriormente, una Ley de 29 de junio de 1981 ha precisado los principios generales de la seguridad social de los trabajadores asalariados.

(33) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Bulletin d'Informations Sociales*, n.º 1, Ginebra, 1981.

diversas ramas debería acompañarse de un reagrupamiento de las prestaciones, el cual permitiría reducir el número de las prestaciones en metálico de seguridad social propiamente dicha, o de los servicios conexos, de cuarenta y cinco a quince, y, en especial, el número de prestaciones familiares de doce a una sola prestación, compuesta de tres elementos, a saber, un elemento para el mantenimiento general de los hijos, un elemento concedido bajo condición de ingresos a las familias menos favorecidas y un elemento complementario para las familias separadas. La nueva organización se completaría con una armonización de las nociones comunes y de los procedimientos utilizados para la determinación de los derechos y el servicio de las prestaciones, especialmente en lo que concierne a la definición de los familiares, el tratamiento equitativo y coherente de la situación marital, las nociones de renta determinantes para el otorgamiento o el cálculo de las prestaciones, así como las reglas relativas a los anticipos o a las acumulaciones. Finalmente, se persigue la mejora de las relaciones entre las personas protegidas y las instituciones mediante la descentralización de las estructuras de acogida, la unificación de las instituciones encargadas de suministrar las prestaciones y la disminución de las formalidades administrativas. Se trata probablemente del proyecto actualmente más completo de racionalización y de simplificación del sector de las prestaciones en metálico, desde la perspectiva de la humanización de la seguridad social.

### **SIMPLIFICACION, EFICACIA Y PARTICIPACION**

En teoría, la universalización y la armonización de la protección deberían favorecer la simplificación de los requisitos y moda-

lidades de atribución de las prestaciones. En efecto, la universalización priva a los requisitos usuales de período de carencia de una justificación esencial, que ha consistido históricamente en determinar la pertenencia de los solicitantes a la categoría de personas protegidas, mientras que la armonización reduce la complejidad y la diversidad de los regímenes. Si se considera la importancia de tales efectos cuando se extiende a escala nacional un régimen de asistencia sanitaria, de pensiones de vejez o de prestaciones familiares, se aprecia mejor su significación liberadora, que sobrepasa con creces sus ventajas administrativas. Por desgracia, los progresos realizados en este terreno no suelen venir de los administradores o de los técnicos, gustosamente sometidos a la complejidad ordinaria de su sistema hasta el punto de consagrarse a perfeccionarla más bien que a reducirla. Para este fin, más vale volverse hacia los filósofos o los economistas que, de Charles Fourier (34) a Milton Friedman, se atribuyen la paternidad del mínimo social garantizado, cuya virtud simplificadora gana en evidencia con el desarrollo de las legislaciones sociales, sobre todo ante la opinión pública, particularmente sensibilizada hoy día por el exceso de formalidades y de trabas administrativas propias de nuestras sociedades organizadas.

Ciertamente, en las sociedades que se consideran liberales o aspiran a serlo, conviene liberalizar efectivamente la relación y el acceso de las personas protegidas al

(34) En efecto, Fourier estimaba que la sociedad debía a cada uno de sus miembros el mínimo necesario para la vida, en concepto de compensación de los derechos ancestrales de caza, pesca, recolección, pastos y libre tránsito, progresivamente confiscados por la organización social. Evidentemente el paralelismo entre Fourier y Friedman no es más que formal, pues la visión del primero procedía de una intuición creadora, en tanto que las proposiciones del segundo entroncan más bien con una regresión innovadora.



sistema de protección social (35). El esfuerzo de liberalización que se impone a este respecto exige no sólo la simplificación necesaria de los requisitos y modalidades de atribución de las prestaciones, así como la mejora de los métodos de información, sino también un cambio bastante profundo de las mentalidades que permita modificar las actitudes que se oponen a la racionalización administrativa en nombre de anticuados prejuicios sociales. El origen olvidado de tales actitudes se remonta sin duda a la disuasión, prudentemente organizada por las sociedades anteriores, respecto de la protección social, primero mediante la reprobación moral que durante largo tiempo ha acompañado a la asistencia, y luego, más sutilmente, mediante la teoría de la subsidiariedad de las ayudas públicas o de la ética de la responsabilidad individual. Ahora bien, las sociedades modernas se caracterizan por la emergencia de la población no activa, el reconocimiento de los derechos sociales de la persona y la afirmación de la responsabilidad social del Estado. Habida cuenta de esta evolución de los valores, la racionalización administrativa debe contribuir a mejorar la eficacia de las instituciones sociales devolviéndoles una vocación de integración y de servicio, merced a una ampliación de su misión de solidaridad, que consiste en redistribuir una fracción de la renta nacional en favor de todos aquellos que no reciben su justa parte conforme a las normas de la equidad social.

Concebida así desde una perspectiva de simplificación y de eficacia, basada en la comprobación de necesidades predetermi-

(35) CATRICE-LOREY, A., «Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle», *Revue Française des Affaires Sociales*, n.º 4, París, 1976.

nadas más bien que en la aplicación de condiciones restrictivas, la racionalización de los métodos administrativos puede parecer contraria a la necesidad apremiante de limitar el coste de la protección social. Esta contradicción, al menos aparente, requiere una estimación más precisa de las cargas no desdeñables que representa la complejidad de un sistema, sin provecho real para la colectividad. Este aspecto se ha puesto particularmente de manifiesto durante la generalización de la seguridad social llevada a cabo en Hungría en 1975. Se revela igualmente en la aplicación de la ley neozelandesa de 20 de octubre de 1972 sobre reparación de los accidentes. No obstante, la liberalización de los requisitos relativos al beneficio de las prestaciones exige algunas precauciones complementarias, que podrían buscarse en el desarrollo de la participación en la administración y en la gestión de la seguridad social de los representantes de las personas protegidas, por medio de una descentralización acompañada de una larga transferencia de responsabilidades en todos los sectores en los que el objeto de la protección lo justifique y la naturaleza de las técnicas lo permita. De este modo, el papel de las organizaciones profesionales y sindicales podría incrementarse de manera muy útil en materia de prestaciones en metálico a corto plazo, mientras que la intervención de las autoridades locales en el sector de la renta social mínima proporcionaría un marco y unos medios apropiados al control de dicho sector (36). La racionalización administrativa no se opone, pues, necesariamente a la

(36) La experiencia yugoslava de las comunidades de intereses que aplican la autogestión en materia de seguridad social desde la promulgación de la nueva Constitución de 21 de febrero de 1974, asocia la descentralización y la participación en el marco de una organización original y específica para todas las ramas que no sean pensiones.

descentralización y a la participación, que más bien debería suscitar como garantía de una gestión más atenta y más humana (37),

preparando la transición del Estado-providencia a la sociedad de adaptación y de protección con solidaridades múltiples (38).

(37) Según el profesor Rudolf Klein, una de las tendencias probables de las políticas sociales en el curso del presente decenio consistiría en la «resocialización», concebida como la transferencia de ciertas responsabilidades de protección desde el Estado a las asociaciones o agrupaciones secundarias, a las colectividades restringidas o a las familias. *La politique sociale dans les années 80, valeurs, rapports de force et politique*. Conferencia sobre las políticas sociales en los años ochenta, 20-23 de octubre de 1980, París, Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos, 1980.

(38) El profesor Edward Wynne ha definido justamente la seguridad social como un sistema de reciprocidad constituido por contratos implícitos de solidaridad cuyo sentido se debilita con la estatización y la burocratización. *Social security, a reciprocity system under pressure*, Universidad de Illinois, Chicago Circle, 1980.