

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XI

EPOCA III

NÚM. 13

ENERO-FEBRERO

1962

MEXICO, D. F.

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

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.

I N D I C E

	Pág. —
ESTUDIOS:	
La Seguridad Social como disciplina: naturaleza, autonomía y enseñanza, <i>Dr. Carmelo Mesa Lago</i>	7
Enseñanza de los funcionarios de las instituciones de seguridad social, <i>Ing. Miguel García Cruz</i>	69
NOTICIAS:	
La extensión y el progreso del Seguro Social Mexicano.....	75
Asociación Interamericana de Actuarios de Seguridad Social....	113
Semana de lucha contra los accidentes de trabajo.....	117
Aspectos económico-sociales del ejercicio profesional médico....	121
El Centro Internacional de Información sobre Seguridad e Higiene del Trabajo	129
Ratificación del Convenio 102 (Norma mínima de la Seguridad Social)	131
LEGISLACIÓN:	
Perú. Ley sobre jubilación obrera.....	135
España. Seguro Nacional de Desempleo.....	151

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DISCIPLINA: NATURALEZA, AUTONOMIA Y ENSEÑANZA

DR. CARMELO MESA LAGO

Catedrático de las Universidades Católicas de La Salle y Villanueva (La Habana). Fundador del Banco de Seguros Sociales de Cuba. Profesor Ayudante del Seminario de Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de Madrid.

Desde hace varios años figuran en el orden del día de reuniones y conferencias internacionales (de la O.I.T., la A.I.S.S., el C.I.S.S., la O.I.S.S. y la O.E.A.) y de congresos nacionales, en materia de Seguridad Social y Derecho del Trabajo, los temas de la autonomía científica y la enseñanza de la primera de dichas disciplinas. Aunque la bibliografía en torno a este asunto es rica y copiosa, no hemos encontrado obra alguna que trate conjuntamente, con unidad y sistema, estos dos puntos tan vinculados, ni existe un estudio extenso que brinde al interesado un cuadro panorámico mundial del estado de ambos aspectos.¹

En esta misma revista, el Ing. Miguel García Cruz ha publicado un substancioso trabajo sobre el carácter científico de la Seguridad Social,² donde llega a la conclusión que ésta es una ciencia, con todos los principios, leyes y normas que le dan una categoría relevante entre las disciplinas sociales. El ensayo finaliza en este punto; no es su objetivo determinar la naturaleza de la ciencia de la Seguridad Social, ni ahondar en su autonomía en relación con otras disciplinas conexas. Eso es lo que nos proponemos desarrollar en la primera parte de este artículo.

Se dice que la masificación es un fenómeno derivado del crecimiento demográfico mundial, el cual se viene produciendo desde hace casi un siglo por el nivel más alto de la higiene, la aparición y crecimiento de la seguridad social, y otras causas. Se agrega que la amplia-

¹ Vid. sobre la independencia de la Seguridad Social, nuestro artículo *¿Existe un Derecho de la Seguridad Social?*, en la "Revista Cubana de Derecho", año XXX, núm. III (108), julio-septiembre de 1958; separata, La Habana, 1958. El tema ha sido también tratado por nosotros, al destacar cómo el principio de unidad es una célula aglutinadora de la materia provisional, en *Planificación de la Seguridad Social*, 1ª edición, OISS, Madrid, 1959, págs. 84 a 97, y 2ª edición, La Habana, 1960, págs. 84 a 98.

² Vid. *La Seguridad Social es Ciencia*, en "Seguridad Social", CISS-AISS, año IX, núm. 4, julio-agosto de 1960, págs. 13 a 30. El Ing. Miguel García Cruz tiene más de 18 años de ser profesor de Seguridad Social y 21 años de estar dedicado al estudio y programación en el desarrollo de la Seguridad Social en México. Vid. además, en el mismo sentido, José PÉREZ LEÑERO, *La Seguridad Social como ciencia*, en "Revista Iberoamericana de Seguridad Social", núm. 3, septiembre-octubre de 1952, págs. 517 a 536; y Fidel AZCÁRATE, *Securología Social*, en "Seguridad Social", CISS-AISS, año X, núm. 9, mayo-julio de 1961, págs. 39 a 55.

ción de la educación (en su doble ámbito objetivo y subjetivo) es un fenómeno verdaderamente significativo de la sociedad de masas y condición *sine qua non* del desarrollo económico.³

De manera, que la actual sociedad tiene a la seguridad social como una de sus engendradoras y necesita, por tanto, de la educación masiva en la seguridad social, para continuar su progreso. Si analizamos los niveles educativos de esta sociedad, tendremos que organizar otros tantos tipos de enseñanza: escolar (primaria y secundaria), universitaria (superior y de postgraduados), técnica (para formar el personal administrativo), sindical (dirigentes de los trabajadores y empleadores) y popular (pueblo en general, que es o no beneficiado por las medidas de protección social). La descripción de los métodos de estos cinco tipos de enseñanza de la seguridad social y de sus plasmaciones en los diversos países será objeto de la segunda parte de este trabajo.

I. Naturaleza y autonomía de la Ciencia de la Seguridad Social

Tres grandes grupos se han formado en torno al problema de la independencia científica de la Seguridad Social: los que creen que depende de otras disciplinas ya constituidas, los que la conciben en relación de interdependencia con las mismas y los que mantienen la tesis de la autonomía.

Teorías de la dependencia de la Seguridad Social. Estas doctrinas sostienen que la Seguridad Social no ha alcanzado aún contenido y lineamientos suficientes para que pueda hablarse de una nueva disciplina, dependiendo en realidad de otras ramas del saber:

1. *Economía Política.* Se dice que la Seguridad Social forma parte de la Ciencia Económica, la Economía Política o la Política Económico-social,⁴ basándose en que los objetivos de la primera son: la redistribución de las riquezas y la atención de la inseguridad económica y que algunos de sus métodos pertenecen más bien a la economía, como la política de pleno empleo y el seguro contra el paro. Pero esta coincidencia de objetivos no es suficiente para asegurar tal dependencia, ya que la Seguridad Social tiene una valoración mucho más amplia

³ Cfr. Manuel FRAGA IRIBARNE, *Promoción Social y Educación* (Conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid, el 25 de marzo de 1960), Madrid, 1961, págs. 7 y 61.

⁴ Vid. Alan G. B. FISHER (*Progreso Económico y Seguridad Social*, México, 1949), Gina PAPA BURANI (*Verso una risoluzione del problema della sicurezza nelle industrie*, en "Previdenza Sociale", núm. 6, 1948, pág. 188), Rudolf STEINER (*Los puntos esenciales de la cuestión social*), Antonio PERPIÑÁ RODRÍGUEZ (*Filosofía de la Seguridad Social, Ontología de la Previsión actual*, Madrid, 1952, págs. 146 y sigs). En contra, vid. Miguel GUILLÉN RABOSO, *Las normas de la Previsión Social como rama independiente del Derecho Preventivo*, en "Revista Española de Seguridad Social", núm. 8-9, agosto-septiembre, 1951, págs. 1103 y sigs. Manuel de TORRES MARTÍNEZ (*Teoría de la política social*, Madrid, 1954, pág. X) hablaba de la política económico-social (social por sus fines y económico por sus medios), que no es otra cosa que la política social a la que pertenece —según su tesis— la Seguridad Social.

que la simple materialista y su fin último es lograr el bienestar común⁵ y el imperio de la justicia y la paz social. Por otra parte, el hecho de que alguno de los métodos de la Seguridad Social sea de tipo económico, no es tampoco motivo bastante para que la cataloguemos dentro de esa ciencia, pues por este camino llegaríamos a afirmar que el Derecho Civil, que indiscutiblemente tiene una base económica, pertenece también a la Economía Política. En fin, la Seguridad Social presta servicios, como los relativos a la salud, y tiene fines, como la formación profesional y las medidas de seguridad en el trabajo, que jamás podrán entrar en esta clasificación.⁶

2. *Sociología*. Pudiera también afirmarse que como el fin de esta disciplina es eminentemente social,⁷ debe estar incluida dentro de la Sociología. Conclusión sofística, puesto que entonces el Derecho, la Política y otras ramas del saber cabrían también dentro del cuadro sociológico.

3. *Política Social*. Como la Seguridad Social no tiene una plasmación positiva hasta que la acción política del Estado efectúa su reconocimiento, señalando la forma de llevarla a la práctica, puede hablarse de una política de Seguridad Social. Pero no debe confundirse con la llamada Política Social, término algo abstracto y extremadamente variable⁸ que se ha utilizado indistintamente para designar la legislación protectora de la relación obrero-patronal,⁹ la historia de las doctrinas

⁵ Aunque se diga que en la medida en que el bienestar social es natural y depende de la satisfacción de las necesidades primarias, los medios para conseguirlo son necesariamente económicos, esa medida es sólo una parte de dicho bienestar, que en su conjunto tiene un contenido espiritual.

⁶ Manuel de TORRES (*op. cit.*, pág. X) cree, sin embargo, que las medidas de seguridad en el trabajo y la enseñanza profesional tienen repercusión económica, y sin negar que acaso existan fines sociales puros, afirma que estos casos constituyen una excepción. A nosotros nos parece que lleva a un límite exagerado la cuestión; desde este punto de vista podríamos llegar a afirmar que todo lo humano es económico, está determinado por causas económicas o produce consecuencias económicas, y esa, salvando las distancias, era la tesis del materialismo histórico de Carlos Marx, de originalidad dudosa, pues había sido esbozada anteriormente por la escuela materialista de Feuerbach y aun antes por Aristóteles.

⁷ "La modificación de la estructura social es la ambición suprema de la política de Seguridad Social". Cfr. Paul DURAND, *La política de Seguridad Social y la evolución de la sociedad contemporánea*, en "Revista Española de Seguridad Social", núm. 3, mayo-junio 1953, págs. 415 a 473.

⁸ Luis LEGAZ LACAMBRA califica el término de impreciso y poco definido por sus múltiples acepciones y amplitud de ambiciones. Cfr. *Supuestos conceptuales de la política social*, en "Cuadernos de Política Social", núm. 4, octubre-diciembre de 1949, pág. 9.

⁹ Cfr. Ludwig HEYDE, *Compendio de Política Social*, Barcelona-Buenos Aires, 1931, traducción de la 6ª edición; para quien la Política Social tiene un mero afán orientador y propulsor, estando compuesta por directrices ideológicas, métodos de sociología aplicada, preocupaciones ético-religiosas y de política económica. En el Seminario de Seguridad Social que el profesor Eugenio Pérez Botija dirige en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Madrid, hemos analizado la cuestión de si la Seguridad Social supone una ampliación, una limitación o una suplantación de la Política Social, llegando a interesantes conclusiones (Curso 1957-1958).

sociales y la lucha de clases, el estudio de las instituciones con las que se pretende conseguir los fines sociales, teniendo por objetivos: la justa distribución de los bienes sociales, la solidaridad social ante el infortunio y la necesidad y el ejercicio de una acción educadora. De forma que la acción política de Seguridad Social se convierte de esta manera en un auxilio extraordinario para que la Política Social cumpla sus fines, pues mientras esta última cuida de ordenar y canalizar la vida activa del hombre, la primera se preocupa de la conservación y revalorización de todo el potencial humano.¹⁰

En contra de esta tesis se mantiene que tanto el derecho laboral como la Seguridad Social, considerada como norma legal, se han separado de la Política Social, porque todo derecho, como disciplina formal, queda fuera de cualquier ciencia política.

Concluyendo, desde el punto de vista ideológico, la Seguridad Social forma parte de la Política Social, pero una vez que se plasma en derecho positivo, se desliga de la misma. Y mucho más cuando toda ella, como unidad jurídica, constituye el llamado Derecho de la Seguridad Social.

4. *Derecho.* Desde el momento que se considere a la Seguridad Social con perspectivas más amplias, forzosamente ha de caer bajo la jurídica, ya que el Derecho es una categoría de la vida humana, tan universal como la sociedad misma, pero además, por su propia esencia, la Seguridad Social queda referida a aquél, toda vez que al estructurar las cautelas económicas de previsión o seguridad lo hace: a) de modo social, o sea estableciendo normas por las que unos hombres asumen el compromiso de una cierta conducta que ha de garantizar a otros su seguridad económica para el futuro, y b) en forma jurídica, por cuanto esas normas corresponden al sistema regulador propio de la sociedad total coactiva, y esta nota de obligatoriedad es justamente la de juridicidad.¹¹

Una vez decidido que la Seguridad Social es derecho, es necesario determinar a cuál de las ramas jurídicas establecidas pertenece, o por lo contrario, si es un derecho nuevo y autónomo.

1. *Derecho Constitucional.* Como en numerosas constituciones, especialmente de Hispanoamérica, se recogen programas o declaraciones sobre Seguridad Social, se ha tratado de identificar el continente con el contenido, diciendo que la Seguridad Social es parte del Derecho Constitucional; pero la afirmación es ridícula si se tiene en cuenta que

¹⁰ Cfr. Carlos MARTÍ BUFILL, *Tratado comparado de Seguridad Social*, Madrid. 1951, págs. 173-174. Vid., además, Manuel de TORRES (*op. cit.*, pág. 8), que entiende que la Seguridad Social es un intento de sistematización parcial de la Política Social, de la que es uno de sus fines.

¹¹ Cfr. Antonio PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, págs. 203 y sigs. Vid., además, MARTÍ BUFILL, *op. cit.*, págs. 105 y sigs.

en las Cartas Políticas modernas se hace alusión a múltiples aspectos que ni con mucho puede decirse que sean derechos constitucionales.¹²

2. *Derecho Fiscal*. La Seguridad Social se sostiene por impuestos generales o especiales, o por cotizaciones que se asimilan a los primeros en ciertas características, pues son obligatorias y fijadas por la Ley. Y como los impuestos constituyen un medio de distribución de las cargas públicas, se ha dicho que la Seguridad Social pertenece al Derecho Fiscal.¹³ Claro que la deducción es ilógica, pues a nadie se le ocurriría decir, por ejemplo, que la instrucción pública, o un plan de construcciones del Estado, pertenecen al Derecho Financiero o Tributario, por el simple hecho de que sean mantenidos gracias a los impuestos.

3. *Derecho Mercantil o de Seguros*. Los seguros sociales conservaban en gran parte las técnicas del seguro privado. Al aparecer la Seguridad Social, algunas de esas técnicas son incorporadas a su funcionamiento; se afirma entonces que la materia en estudio pertenece al Derecho Mercantil o al Derecho del Seguro Privado.¹⁴ Pero es posible establecer una clara diferenciación, primero, entre el seguro privado y el seguro social, y segundo, entre el seguro social y la Seguridad Social.

El seguro social se deriva del seguro privado, heredando sus métodos: cálculos actuariales, elaboración de estadísticas y en base a éstos, la fijación de tarifas que permitan establecer la ecuación entre las primas o cuotas y las indemnizaciones o prestaciones. Pero ambos se diferencian¹⁵ en que mientras el seguro social es obligatorio, nace de la ley, no persigue lucro, es un servicio público proteger a los económicamente débiles o a los que tengan derecho de acuerdo con la ley, sus riesgos no se seleccionan, los administran generalmente instituciones públicas y opera sobre masas; el seguro privado o mercantil es voluntario, nace de un contrato, persigue la obtención de ganancias, es un negocio, protege a todo el que satisfaga las primas, sus riesgos no se seleccionan, los administran particulares y opera sobre individuos.

¹² En la Constitución cubana de 1940 —por ejemplo— se regulaban, entre otras materias, la familia, la profesión y la cultura. Cosa muy distinta es la relativa a los derechos públicos subjetivos de Seguridad Social, que son los derivados de la Seguridad Social como derecho objetivo plasmado en las Constituciones. Vid. MARRÍ BUFILL, *op. cit.*, págs. 140 y sigs.

¹³ Vid. Roger ROCH (*Sécurité et Droit Social*, en "Bulletin d'Informations" de la Dirección General de Seguridad Social francesa, núm. 52, julio-agosto-septiembre 1951), y Augusto VENTURI (*I Fondamenti Scientifici della Sicurezza Sociale*, Milano, 1954, pág. 622).

¹⁴ Vid. VENTURI, *op. cit.*, pág. 622.

¹⁵ Vid. sobre las semejanzas y diferencias entre el seguro privado y el social: Inocencio JIMÉNEZ (*El seguro social y el privado*, Madrid, 1934, pág. 13, que hace un estudio comparativo entre ambos, refiriéndose a cinco aspectos: legislativo, jurídico, económico, financiero y técnico), Severino AZNAR (*Las fronteras de los seguros sociales*, Madrid, 1942, ensayo recogido en la recopilación *Los seguros sociales*, Madrid, 1947, págs. 8 a 10), Carlos GONZÁLEZ POSADA (*Los seguros sociales obligatorios en España*, 1ª edición, Madrid, 1943, págs. 12 a 14), Buenaventura J. CASTRO RIAL (*Seguro social y seguro privado*, en "Revista de Derecho Mercantil", septiembre-octubre de 1946), Mariano UCELAY REPOLLES (*El concepto de se-*

El seguro social forma parte de la Seguridad Social, pero no constituye su único contenido, siendo simplemente uno de los medios o instrumentos empleados (probablemente el más importante) para alcanzar el fin total y general de la Seguridad Social, con la que está en relación de especie a género.¹⁶ Hay, sin embargo, quienes estiman que la Seguridad Social es la interpretación al día de los seguros sociales, de los que no constituye más que una intensificación.¹⁷

A pesar de todo, la distinción es radical. El seguro social protege sólo a una parte de la población, ya sea al trabajador o al económicamente débil, mientras que la Seguridad Social ampara a toda la población de un país. El primero tiene carácter parcial pues únicamente cubre ciertos riesgos, la segunda encierra una garantía de conjunto para todas las contingencias sociales. Uno se sustenta por aportaciones (cuotas) usualmente tripartitas, que en el caso de los trabajadores son deducidas de su salario, mientras que la otra tiende a una cotización global que puede asumir la forma de impuesto. En el seguro social el papel del Estado se reduce a organizar obligatoriamente a los organismos autónomos y autárquicos, sin que por lo regular participe en la gestión, mientras que en la Seguridad Social el ordenamiento mismo se identifica a veces con el Estado, no sólo legislando, sino haciéndose responsable directa o indirectamente de esa función. En fin, el primero no es más que uno de los medios de protección contra los riesgos sociales, mientras que la segunda unifica los viejos procedimientos que aseguraban la protección contra dichos riesgos.¹⁸

De lo dicho con anterioridad, puede deducirse —silogísticamente— la diferencia entre seguro mercantil y Seguridad Social. En este senti-

guro social, en "Suplemento de Política Social" de la "Revista de Estudios Políticos", núm. 4, 1946, págs. 7 y sigs.; vid., además, el estupendo resumen que hace en *Previsión y Seguros Sociales*, Madrid, 1955, págs. 380 a 382), Luigi DE LITALA (*Ditrito delle Assicurazioni Sociali*, 4ª edición, Torino, 1959, págs. 35 a 37). En general, consúltese nuestra obra citada *Planificación de la Seguridad Social*, págs. 23-24. En contra, J. J. DUPEYROUX (*Algunas reflexiones sobre el derecho de la seguridad social*, en "Droit Social", núm. 5, mayo de 1960), que estima no hay diferencias esenciales entre el seguro privado y el social.

¹⁶ Vid. Carlos GARCÍA OVIEDO (*Tratado elemental de Derecho Social*, 5ª edición, Madrid, 1952, pág. 666), José PÉREZ LEÑERO (*La seguridad como concepto*, en "Cuadernos de Política Social", núm. 17, enero-marzo de 1953, págs. 44-45), GONZÁLEZ PINEDO (*El concepto moderno de la Seguridad Social*, en "Boletín de Información del I.N.P.", octubre de 1946), Enrique LUÑO PEÑA (*Previsión Social y Seguridad Social*, en "Revista Española de Seguridad Social", núms. 7-8, julio-agosto de 1949, págs. 1211 y 1223), Pierre LAROQUE (*Del Seguro Social a la Seguridad Social; la experiencia francesa*, en "Revista Internacional del Trabajo", núm. 6, junio de 1948, págs. 659 a 689).

¹⁷ Cfr. José GASCÓN Y MARÍN (*Los planes de Seguridad Social; de la beneficencia al seguro*, Madrid, 1944, pág. 19); vid. en el mismo sentido a Walter LEEN, *Droit de la Sécurité Sociale*, Bruselas, 1953, pág. 15. En contra, Eugenio PÉREZ BOTIJA, *El principio de seguridad en el Derecho del Trabajo*, en "Revista de Derecho del Trabajo", año III, núm. 16, julio-agosto de 1956, págs. 69 y sigs.

¹⁸ Vid. Paul DURAND (*La politique contemporaine de Sécurité Sociale*, París, 1953, pág. 163). VENTURI (*op. cit.*, págs. 273-274, y *Planificación*, cit. págs. 23-24). En contra de esta diferenciación, LEEN (*op. cit.*, pág. 15), que no cree que por la extensión del campo de aplicación y una relativa unidad, se transforme el seguro social en Seguridad Social.

do, se ha enfocado la cuestión desde tres ángulos: económico, técnico y jurídico.¹⁹

El seguro, como operación económica, se caracteriza por la inclusión del riesgo particular en una masa de riesgos homogéneos que es cubierta mediante la predisposición de medios financieros aportados por los sujetos expuestos a la contingencia; es decir, que el riesgo se fracciona entre todos ellos en virtud del régimen mutual. Pero en el sistema de seguridad social, el mutualismo cede el paso a la solidaridad social, es decir, toda la colectividad aporta los recursos financieros para la cobertura de los riesgos que afectan, principalmente, a determinada categoría de la población y además a los propios cotizantes, permanezcan o no a ese grupo.

Los métodos técnicos de financiamiento y régimen financiero, son distintos. En el seguro privado, el problema matemático tiene por objeto un aseguramiento individual con base en la mutualidad. En la seguridad social el objeto es el aseguramiento colectivo. De ahí que los cálculos actuariales deban de planearse en forma diversa, atendiendo a las dos estructuras técnico-asegurativas.

De manera que las empresas de seguro mercantil están obligadas al riesgo en curso. Esa reserva es calculada con tal rigor técnico que se le califica de matemática y el sistema es llamado de capitalización. El asegurado tiene así económicamente garantizada la cobertura del riesgo.

Los organismos gestores de la seguridad social desechan el sistema financiero de capitalización colectiva y la prima media general, y adoptan un sistema mixto de capitalización y reparto. Puede también emplear el régimen de reparto puro, sin reservas matemáticas. Con este sistema financiero, el asegurado no tiene garantía económica alguna de la cobertura del riesgo; así como la tiene el pensionado respecto al cobro de la prestación debida, pero ambos tienen la certeza de cobrar, porque su derecho está garantizado por la solidaridad social.

Desde el punto de vista jurídico, el seguro privado tiene por objeto la eliminación de un daño eventual o la satisfacción de una necesidad eventual, pero la función de la seguridad social no es de naturaleza reparadora, porque no tiene como fin el abonar prestaciones equivalentes o proporcionales al daño producido al verificarse el evento que se protege. La Seguridad Social busca satisfacer la necesidad presente, de disponer en un futuro de la riqueza necesaria para hacer frente a una necesidad eventual, lo que implica garantizar la capacidad de sos-

¹⁹ Cfr. sobre la diferenciación que se hace en el texto, entre seguro privado y Seguridad Social, a Giorgio CANNELLA, *Corso di Diritto della Previdenza Sociale*, Milano, 1959, págs. 44 a 50. Vid. también su artículo *Autonomía del Diritto della previdenza sociale*, en "Revista Italiana de Previdenza Sociale", Milano, núm. 21, 1957, págs. 359 y sigs. Debe tenerse en cuenta que el autor no habla de Seguridad Social, sino de previsión social, de contenido más restringido que aquélla pero algo más amplio que el simple seguro social.

tenimiento del asegurado (y su familia) o de recuperación de la misma en su caso.

En el seguro privado, el evento que provoca el riesgo (el cual se considera *a priori*, dañoso o determinante de la necesidad) debe ser futuro e incierto, y el asegurado necesita de un largo período de cotización para alcanzar un derecho a indemnización. En la Seguridad Social, desde el momento en que el sujeto entra al sistema, se encuentra protegido, y cuando se exige un período de espera, éste es usualmente muy reducido.

Creemos que después de lo expuesto no será necesario recalcar la diferencia entre el derecho de seguros, comprendido en el Derecho Mercantil, y la Seguridad Social.

4. *Derecho Administrativo.* La Seguridad Social, según esta tesis, no deriva del derecho privado, sino del derecho público. La exclusión del mutualismo, la generalización de la solidaridad, la cobertura íntegra del riesgo y la extensión del campo de aplicación de la seguridad social, la transforman en asistencia social o servicio público estatal,²⁰ al que tiene derecho todo ciudadano, sea o no trabajador o económicamente débil. La Seguridad Social, de acuerdo con esta concepción, forma parte del Derecho Administrativo.

La base de esta teoría puede encontrarse quizás en sendas declaraciones del Tribunal Supremo de Bélgica en 1936, y del Consejo de Estado Francés en 1938, que conceptuaban a los subsidios familiares y a los seguros sociales como servicios públicos.

Si la Seguridad Social es un servicio público, la cotización es entonces un impuesto, el médico del seguro es un funcionario público y desaparecen progresivamente muchas de las condiciones impuestas al asegurado para obtener los beneficios de las prestaciones: "igual que todo ciudadano es beneficiario de los servicios de enseñanza, de justicia o de policía, sin haber justificado previamente si está al corriente de sus obligaciones cívicas, y en especial del pago de sus impuestos, lo mismo

²⁰ Vid. FRANCESCO SANTORO PASSARELLI (*Nozioni di Diritto del Lavoro*, 12ª edición Nápoli, 1960, págs. 13-14), UGO M. COLOMBO (*Principi ed ordinamento della Assistenza Sociale*, Milano, 1954), VENTURI (*op. cit.*, págs. 621-622), GÉRARD LYON-CAEN (*Manuel de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale*, París, 1955, p. 309, que estima que es un servicio público pero de un tipo nuevo, correspondiente a la necesidad específica de seguridad). Varios de estos autores creen que esta evolución aún no se ha completado (salvo en algunos países como Nueva Zelandia) y opinan que la inclusión de la seguridad social en el derecho administrativo es cosa del futuro; vid. especialmente, Evaristo de MORAIS FILHO (*Introdução ao Direito do Trabalho*, Río de Janeiro, 1956, págs. 296-297), Manuel ALONSO GARCÍA (*Contrato de trabajo y seguridad social*, en "Revista Iberoamericana de Seguridad Social", núm. 6, noviembre-diciembre de 1955, pág. 1030), Gaspar BAYÓN CHACÓN y Eugenio PÉREZ BOTIJA (*Manual de Derecho del Trabajo*, 1ª edición, Madrid, 1957, pág. 41; Pérez Botija ha profundizado en el tema de la naturaleza del servicio público de seguridad social, en *La Seguridad Social como servicio público*, conferencia pronunciada en el Instituto Nacional de Previsión Social de Madrid, el 24 de enero de 1958), Manuel ALONSO OLEA (*Instituciones de Seguridad Social*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959), Mario DE LA CUEVA (*Derecho Mexicano del Trabajo*, 4ª edición, reimpresión, México, 1959, Tomo I, pág. 6).

la concepción moderna de la Seguridad Social establece un derecho incondicional a las prestaciones".²¹

Esta afirmación de que la Seguridad Social es un servicio público, se ha formado en la doctrina, debido a las características de aquélla similares en parte, a las de los servicios públicos tradicionales. Así, el elemento material en ambos es idéntico: la realización de un servicio de interés común en beneficio de la colectividad; aunque el elemento formal no es el mismo, puesto que los servicios públicos tradicionales son administrados por el Estado, las provincias, los departamentos, los municipios, etc., mientras que los órganos de la Seguridad Social pueden ser autónomos y autárquicos. O sea, que al lado de los antiguos servicios públicos de carácter puramente administrativo, la Seguridad Social crea un nuevo servicio público de finalidad social, con posibilidad de cierta independencia con respecto al Estado.²²

La Administración Pública juega, por tanto, un papel secundario, reduciendo su función, "en numerosas ocasiones, al de gestor no exclusivo de un sistema y en muchas otras al de mero vigilante de la gestión encargada a organismos no administrativos".²³

Las relaciones jurídicas reguladas en la norma de derecho administrativo se establecen entre sujetos, de los cuales al menos uno debe ser de la administración pública, realizando una actividad directamente encaminada a su propia finalidad. Pero en las relaciones jurídicas reguladas en la norma de previsión social, puede no intervenir un sujeto jurídico público, o si interviene, no hacerlo en función de su actividad institucional.²⁴

Sin embargo, debe tenerse en consideración que el razonamiento anterior es válido más bien para el seguro social o la previsión social, que para la seguridad social. En los primeros, la relación jurídica entre el asegurado y el empleador, de una parte, y el ente gestor de la otra, se asimila a la del derecho administrativo, en cuanto el órgano gestor interviene con su carácter de persona jurídica pública y en ejercicio de su actividad institucional. Pero también existen relaciones jurídicas no administrativas, las cuales son las que se cruzan entre el trabajador y el empleador: descuento de cuotas a los salarios; aportaciones propias del

²¹ Cfr. DURAND, *La política de Seguridad Social y la evolución*, cit., págs. 434 a 442.

²² Según Wickwar, lo que diferencia a los seguros sociales de los servicios públicos, asimilándolos a los servicios sociales, es la autofinanciación. En general, vid. DURAND, *La politique contemporaine*, cit., pág. 165, y *La política de Seguridad Social...*, cit., págs. 443 a 445.

²³ Cfr. ALONSO OLEA, *op. cit.*, pág. 21.

²⁴ Cfr. CANNELLA, *op. cit.* págs. 42 y sigs. Es interesante el razonamiento siguiente: Se dice que la norma de previsión depende del Estado y de los otros entes públicos, sea con forma común a los trabajadores privados, sea en forma propia de previsión. Según algunos autores, el derecho del trabajo, en sentido genérico, comprende la norma que disciplina el contrato público de trabajo, sin que generalmente la regulación de este contrato se comprenda en el derecho administrativo (idem. págs. 40-41).

empleador; resarcimiento del daño causado por el empleador al trabajador, por falta de pago o mora o irregularidades en el pago; ejecución de ciertos requisitos que debe cumplir el empleador, para que el trabajador obtenga su derecho a la prestación. Ahora bien, en la Seguridad Social propiamente dicha, ese segundo tipo de relaciones prácticamente desaparece, porque no sólo tiene derecho a su disfrute el trabajador, sino todo ciudadano.

La distinción hay que orientarla en el sentido de que la Seguridad Social tiene características semejantes a las de los servicios públicos, de la misma forma que utiliza métodos propios del seguro privado, pero por ello no hay que alegar que depende del Derecho Administrativo o del Mercantil. No es la Seguridad Social en sí la que pertenece al Derecho Administrativo, sino algunas de sus técnicas.²⁵ Se dice así, que la política de Seguridad Social está integrada por la Previsión Social, que dispone del servicio público de los seguros sociales, y por el típico servicio público de asistencia social. Por otra parte, aquella política, al plasmarse en normas positivas, se transforma en derecho de la Seguridad Social.²⁶

En resumen, que por razón de su importancia, peculiaridades de la gestión y características propias, aunque la Seguridad Social pueda semejarse en ciertos aspectos a los servicios públicos, no debe incluirse en el Derecho Administrativo; por la misma causa que no la incluimos en el Derecho Mercantil a pesar de tener analogías con el seguro privado. De otra forma, habría que dividir en dos la disciplina, colocando en uno y otro cauce, sus relaciones públicas y privadas.

5. *Derecho del Trabajo*. Procede hacer una doble distinción: en el tiempo y en el espacio.

Antes de la Segunda Guerra Mundial y, por tanto, en vísperas de la aparición de la Seguridad Social, la mayor parte de los autores incluían a los seguros sociales y la previsión social dentro del Derecho del Trabajo, porque el sujeto protegido por ambos era el trabajador dependiente.²⁷

²⁵ Vid. PERPIÑÁ, *op. cit.*, págs. 215 y sigs., y GARCÍA OVIEDO, *op. cit.*, pág. 711.

²⁶ Cfr. MARTÍ BUFILL, *op. cit.*, págs. 192 y sigs.

²⁷ Los laboristas italianos, como Umberto BORSI y Ferduccio PERGOLESÍ (*Trattato di Diritto del Lavoro*, 1ª edición, Padova, 1938), LoloVICO BARASSI (*Diritto del Lavoro e delle assicurazioni Sociali*, Milano, 1931; *Il Diritto del Lavoro*, Milano, 1935-36), Francesco SANTORIO PASSARELLI (*Legislazione del Lavoro*, Padova, 1936) y otros, incluían a los seguros sociales o la previsión social, en sus tratados, cursos, lecciones o instituciones de Derecho del Trabajo. Por lo contrario, los alemanes excluían la materia aseguratoria de la sistemática del Derecho del Trabajo, con las excepciones de E. MOLITOR, *Deutsches Arbeitsrecht*, 1938, y Ludwig HEYDE, *op. cit.* En Iberoamérica, Walker LINARES (*Derecho del Trabajo*, Santiago de Chile, 1941), CALDERA (*Derecho del Trabajo*, Caracas, 1939), Orlando GOMES (*Direito do Trabalho*, Bahía, 1941) y DE LA CUBVA (*Derecho Mexicano del Trabajo*, México, 1943), en las primeras ediciones de sus obras no eran partidarios de la separación; Daniel ANTOKOLETZ unía ambas materias con un título omnicomprensivo (*Tratado de Legislación del Trabajo y de la Previsión Social*, Buenos Aires, 1941, vol. I, pág. 14 y vol. II, pág. 426); otros, como Luis

Terminada la conflagración y con el Plan Beveridge en vigor, las opiniones se dividen y hay dos posiciones actuales: Primera, la de aquellos que sólo tienen en cuenta el derecho positivo del país correspondiente —en que aún no hay ningún régimen de Seguridad Social, sino simples seguros sociales— y siguen incluyendo a esa disciplina dentro del Derecho del Trabajo, aunque admiten una evolución futura.

Una segunda tesis, es la de los que entienden que la Seguridad Social está aún en evolución y, por tanto, el derecho positivo de sus propios territorios (caso en que no exista un régimen de seguridad social) habrá de transformarse en el sentido del derecho comparado de aquellos países con planes de Seguridad Social propiamente dicha; por lo que son partidarios de: la separación entre el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, y la independencia de esta última.

Una gran parte de la doctrina es favorable a la primera postura, no separatista. Ejemplos tenemos en Italia,²⁸ Francia,²⁹ España³⁰ y Latinoamérica.³¹

Alberto DESPONTIN (*La técnica en el Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1941, págs. 76-77 y 253) no declaraban su opinión; y muy pocos se mostraban partidarios de la separación, como Alejandro M. UNSAIN (*La Legislación del Trabajo y los Seguros Sociales*, en "Derecho del Trabajo", noviembre de 1942, págs. 481 a 485), que decía: "Los seguros sociales se mueven en otra esfera (distinta a la del Derecho del Trabajo), en otra zona, en otro ámbito. Nosotros los colocamos en la órbita mucho más extensa, y por eso mismo menos precisa en su definición, de la previsión social."

²⁸ La mayoría de los autores mantienen esta tesis, aunque a veces por una necesidad de exposición pedagógica, y otras, con ciertas reservas, como veremos a continuación:

BORSI y PEROLES, en la segunda edición de su *Trattato di Diritto del Lavoro*, Padova, 1954, incluyen la seguridad social en el volumen cuarto: *Le Assicurazioni Sociali*, que comprende dos partes. Igual hace PERGOLES en su *Introduzione al Diritto del Lavoro*, Milano, 1946, y en el *Diritto del Lavoro*, 3ª edición, Bologna, 1949.

Aldo GRECHI y Giuliano MAZZONI, dedican aproximadamente la mitad de su *Corso di Diritto del Lavoro*, 2ª edición, Bologna, 1948, a la materia de seguros sociales.

BARASSI, en la segunda edición de *Il Diritto del Lavoro*, Milano, 1949, tomo I, págs. 6 y sigs. y tomo II, págs. 273 y sigs., opina que la Previsión Social forma parte del Derecho del Trabajo en sentido amplio, no a manera de fusión, sino como "acercamiento", de ahí que en la obra no se refiera más que a la materia propia de la relación de trabajo. En *Previdenza Sociale e Lavoro Subordinato*, Milano, 1954, Tomo I, pág. 116, dedica un epígrafe a "Previsión social para los trabajadores y seguridad social para toda la comunidad"; ya antes, en las págs. 19 y sigs., ha ratificado que la seguridad social cuenta con la relación de trabajo, como uno de sus supuestos.

Giorgio ARDUA, en *Corso di Diritto del Lavoro*, Milano, 1947, sostiene la íntima e indisoluble compenetración del estudio relativo al ordenamiento jurídico previsional, con el de la relación individual de trabajo.

Lionello R. LEVISANDRI, *Lezioni di Diritto del Lavoro*, Milano, 1956, págs. 40 a 42, dice: "En el actual ordenamiento positivo italiano, la relación de seguro social y el contrato individual de trabajo, si bien pueden ser distintos entre sí, resultan íntima y estrechamente vinculados. En cuanto a la evolución del sistema previsional, hacia formas más amplias y generales de seguridad social, si llega efectivamente a realizarse, podrá en realidad producir una revisión de la relación entre el nuevo sistema y el que regula la relación laboral. Por ahora esto no se ha dado en nuestro derecho positivo, de ahí que no se justifique un reexamen y mucho menos una nueva sistematización jurídica de la materia." Vid., además, *I limiti della previdenza Sociale*, en "Revista Italiana de Previdenza Sociale", 1949, pág.

La mejor demostración de la dependencia de la Seguridad Social —dice uno de sus sostenedores— es que numerosas de las normas a través de las cuales pone en práctica sus objetivos, carecen de sentido en sí mismas y no son explicables desde sí mismas. Las normas típicas del Derecho del Trabajo —pactos colectivos y reglamentaciones de traba-

97; *Gli infortuni sul lavoro, nel sistema de Previdenza sociales*, Milano, 1952; *Instituzioni di Legislazione Sociale*, 5, edición, Milano, 1955.

FRANCESCO PASSARELLI, *op. cit.*, págs. 13-14, cree que: "Del Derecho del Trabajo debemos también considerar parte, en cuanto son atinentes a la materia laboral, las normas comúnmente agrupadas bajo la comprensiva denominación de legislación social, y actualmente, bajo la influencia extranjera, en el concepto genérico de seguridad social... Sin embargo, los institutos de asistencia y previsión social de los trabajadores, debido a su complejidad y distancia progresiva de la prestación actual de trabajo, van siendo poco a poco separados.

LUIGI DE LITALA, *op. cit.*, Prefacio: "El desarrollo de la materia, induce a usar el título de Derecho de la Previsión Social, pero prefiero el título antiguo («Derecho de los Seguros Sociales»), teniendo tal derecho su fundamento en la protección del trabajador y no en la asistencia al ciudadano... Aun consideramos la norma reguladora de la materia del seguro social —en cuanto se dirige a la tutela del trabajador— formando parte del Derecho del Trabajo concebido en sentido amplio."

ANTONIO PALERMO, *Manuale di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale*, Milano, 1957, Vol. I, comprende a la Seguridad Social, dentro del derecho del Trabajo, como parte de la organización social del trabajo.

²⁹ Las posiciones son menos precisas que en Italia, aunque se le reconoce oficialmente autonomía didáctica a la seguridad social, desde la reforma de la licenciatura que comentaremos más adelante. Antes de este cambio docente, los autores seguían incluyendo la materia socio-aseguratoria, dentro del Derecho Laboral, así M. AMIAUD, *Cours de Droit du Travail*, París, 1949. Algunos mantenían una opinión no muy clara, aunque aparentemente escisionista, como A. GETTING, *La Sécurité Sociale*, París, 1951. Otros han unido ambas materias bajo un título omnicompreensivo: GÉRARD LYON-CAEN, *Manuel de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale*, cit.

³⁰ Los profesores de Madrid, Gaspar Bayón Chacón y Eugenio Pérez Botija, se adhieren a la tesis de que la Seguridad Social forma parte del Derecho Laboral concebido en sentido amplio, al menos por el momento. Esta postura la exponían en la primera edición del *Manual de Derecho del Trabajo* (cit., tomo I, volumen I, págs. 41 y sigs.), pero le reconocían a la seguridad social cierta sustantividad o autonomía (idem, pág. 44). En la tercera edición de la referida obra (Madrid, 1961-1962), los citados autores han suprimido el epígrafe 9 ("Sistemática de este Manual" págs. 39 a 42) donde aparecían los mencionados conceptos. Por otra parte, Pérez Botija justificaba la consideración de los seguros sociales como disciplina autónoma (*Derecho del Trabajo*, Madrid, 1947, págs. 200-201); también apuntaba la posibilidad de que en un futuro más o menos remoto, pudiese variar la concepción de la seguridad social incluida en el Derecho del Trabajo (*Naturaleza Jurídica del Derecho del Trabajo*, Madrid, 1943, y *Curso de Derecho del Trabajo*, 5ª edición, Madrid, 1957, págs. 476-477), pero en la sexta edición de su *Curso*, ha eliminado el mencionado párrafo. Ambos autores mantienen aún (*Manual*, cit., 1ª edición, págs. 27 y sigs.; 3ª edición, pág. 31) la tesis de que es posible la evolución del Derecho del Trabajo hacia un Derecho profesional.

También son partidarios de la inclusión, Salvador Bernal Martín (nota 4 a la obra de Carlos GONZÁLEZ POSADA, *Los seguros sociales obligatorios en España*, 3ª edición, Madrid, 1949, José PÉREZ LEÑERO (*Trabajo y Seguridad Social*, en "Revista Española de Seguridad Social", noviembre de 1949, págs. 1865-1871); y el catedrático de Sevilla, Manuel ALONSO OLEA (*Régimen jurídico de la Seguridad Social*, en "Cuadernos de Política Social", núm. 29, enero-febrero-marzo de 1956, págs. 7 a 39 e *Instituciones...*, cit. págs. 4 a 26) cuyos alegatos expon-dremos seguidamente.

³¹ En México, Mario DE LA GUEVA (*op. cit.*) inserta la materia de Previsión Social, como primera parte del tomo II (págs. 3 y sigs.) y en el tomo I (págs. 5 a 7) distingue la Previsión Social, que cubre a los sujetos de las relaciones de trabajo (caso en que aquélla deba incluirse en el Derecho del Trabajo) de la

jo— regulan también las materias de Seguridad Social.³² Con respecto a esta observación, debe destacarse la tendencia mundial y regular la materia securatoria, cada vez más por leyes y reglamentos dictados por el Estado, sin que quepa la intervención reguladora de los interesados, a través de los convenios colectivos.

Se agrega, que la gestión administrativa de la Seguridad Social continúa encomendada a los mismos organismos que tienen a su cargo la regularización de las condiciones de trabajo. Sin embargo, lo cierto es que la gestión administrativa de la Seguridad Social está usualmente encomendada en el mundo moderno, o bien a organismos autónomos de carácter especializado, en que existe, generalmente, una representación obrero-patronal, a veces con facultades deliberativas, pero raramente administrativas ni técnicas, o bien a departamentos del Estado, que pueden o no consultar a esos sectores de la sociedad, al igual que a otros distintos.

Otro punto alegado es, que los conflictos surgidos en materia de seguridad social, siguen siendo de la competencia de los mismos órganos jurisdiccionales que entienden de los conflictos de trabajo. Esto no es absolutamente correcto. En algunos países, tribunales de trabajo o comités paritarios o tripartitos (integrados por representantes de trabajadores y empresarios, y también del Estado) conocen igualmente de los conflictos laborales y los de seguridad social; pero en otros muchos,

Previsión Social en sentido amplio: “La extensión de la previsión social, esto es, de los propósitos y de las instituciones de Derecho del Trabajo a todos los hombres —seguridad social— hará, probablemente, que diversos aspectos del Derecho del Trabajo —puede pensarse que la totalidad de ellos— se realicen en un nuevo derecho”.

En Brasil, Morais Filho (*op. cit.*, págs. 296-297 y 314-315), no duda, en la situación actual, “en colocar los estudios de Seguridad Social dentro de los cuadros amplios del Derecho del Trabajo”; pero añade: “encarada desde el punto de vista amplio de un verdadero derecho público subjetivo del individuo ante el Estado, la seguridad social escapa del campo del Derecho del Trabajo”. Cree que es posible dar cursos separados y que resulta difícil que un especialista pueda abarcar ambas materias, aunque estima necesaria la visión global.

En la Argentina, Juan RAMÍREZ GRONDA (*Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1940, págs. 30-31, 397 y sigs.) parece sumarse a este grupo. Guillermo CABANELLAS (*Tratado de Derecho Laboral*, Buenos Aires, 1949) dedica el último tomo de su obra a la materia previsional; lo mismo hace Juan D. Pozzo, en *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1948. Cabanellas (tomo I, págs. 326-327) dice que la independencia del Derecho de los Seguros Sociales, además de resultar absurda carece de bases científicas y pedagógicas que la justifiquen; pero más adelante (págs. 461-462), admite que hay una zona gris entre el Derecho Laboral y la Previsión Social, y finalmente (infra nota 49) admite la independencia de la última.

En Venezuela, Rafael CALDERA (*Derecho del Trabajo*, 2ª edición, tomo I, Buenos Aires, 1960, págs. 76-82 y 83) coloca la Seguridad Social dentro del contenido del Derecho del Trabajo, aunque indica que la primera tiende a convertirse en rama autónoma.

En Cuba, Efrén CORDOVA CORDOVÉS (*Derecho Laboral Cubano*, La Habana, 1957, tomo I, pág. 10) proyectaba comprender los seguros sociales en el tomo II de su obra, el que aún no ha visto la luz; no obstante reconocía que su “inclusión o no (de la seguridad social) como parte de esta asignatura o como disciplina independiente, es todavía un extremo sujeto a polémica”.

³² Cfr. ALONSO OLEA, *Régimen jurídico...*, cit., págs. 7 a 39, e *Instituciones...*, cit., págs. 4 a 26.

los conflictos socio-aseguratorios son atribuidos al órgano superior del propio seguro, a tribunales especiales o incluso a los tribunales ordinarios. No es argumento el que una Corte Suprema resuelva corrientemente, en última instancia, ambos tipos de conflictos, pues ante ese tribunal superior acude también en apelación toda clase de asuntos jurídicos, sean civiles, penales, sociales o de otra naturaleza.

El meollo de esta teoría lo encontraremos en el argumento de que los distintos seguros tienen su base en la relación trabajo o se aplican sólo a los trabajadores independientes: "La regulación del trabajo por cuenta ajena es la que domina la reparación de los accidentes del trabajo, de las enfermedades profesionales y del paro involuntario, y en cuanto aparezcan referidos a los trabajadores, la de los demás riesgos de carácter genérico."³³ Así, pues, para los partidarios de esta lógica, el contrato o la relación de trabajo, es el cimiento de la seguridad social. Analicemos detenidamente la cuestión.

"La relación aseguratoria surge generalmente *ope legis* al constituirse la relación laboral; sigue su desarrollo y modificaciones subjetivas y objetivas y su extinción. De los sujetos, algunos —empleador y trabajador— son comunes a una y otra relación, aseguratoria, no son más que elementos del contrato de trabajo: por ejemplo, la prestación laboral, la retribución, etc. Y por tanto, respecto a la finalidad y la función del sistema de previsión social, debe reconocerse que no puede distinguirse de la finalidad y función propia del sistema amplio de Derecho del Trabajo. La exigencia de eliminar la posición de inferioridad en la cual el trabajador se encuentra frente al empleador, es siempre la que inspira y justifica las diversas formas previsionales."³⁴ Ante este último aspecto, nosotros simplemente preguntamos, ¿qué tiene que ver el seguro escolar español, el servicio nacional de la salud inglés, o el régimen de asignaciones familiares francés, con la posición de inferioridad del trabajador frente al empleador?

También se establecen diferencias con respecto a la conexión entre relación laboral y relación aseguratoria, según exista o no la constitución automática de la segunda: "En el primer caso, en efecto, la relación jurídica del seguro social surge en virtud de leyes, de la misma forma que la relación jurídica laboral. La conexión entre las dos relaciones jurídicas está determinada por el mismo hecho jurídico (el ingreso del trabajador en la empresa del empleador) que deviene generador de dos órdenes distintos de relaciones jurídicas, la que forma el contenido de la relación laboral, y la aseguratoria. No es así, en el caso en que la constitución de la relación aseguratoria sea efecto jurídico

³³ Este razonamiento de ALONSO OLEA (*Instituciones*, cit., pág. 49), viene contestado por Roger Rooh, que hace referencia a esos y otros riesgos que tienen poca o ninguna relación con el trabajo; en *op. cit.*

³⁴ Cfr. LEVI SANDRI, *Lezioni*, cit., págs. 40 a 42.

que la ley someta al cumplimiento de determinados actos de parte del empleador o del instituto asegurador o de ambos. En tal caso, la relación de trabajo no basta, pero es presupuesto de la relación aseguradora, y los integrantes de la primera —trabajador y empleador— han de cumplir los requisitos necesarios para la constitución de la segunda.”⁸⁵

Otras relaciones entre el trabajo y el seguro social se han concretado en los puntos siguientes: la incidencia de la contribución del seguro social sobre la remuneración recibida por el trabajador; el mandato dado al empleador para descontar del salario la cotización obrera; la suspensión del contrato de trabajo durante la percepción, por el trabajador, del auxilio de enfermedad o de la pensión de invalidez, por largos períodos; la rescisión del contrato de trabajo cuando el empleado sea jubilado por vejez o antigüedad. La fiscalización y control de la previsión social por los trabajadores.⁸⁶ Pero una cosa son los lazos entre relación de trabajo y de seguro social (o el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social) y otra muy distinta, al afirmar que la última tiene su base en la primera. Veamos las diferencias.

Con respecto a la fuente, ya hemos visto que la relación de trabajo se origina normalmente en el contrato individual, el convenio colectivo laboral o la reglamentación de trabajo; mientras que el seguro social tiene su origen en la ley y en el cumplimiento de determinados requisitos, como la inmatriculación, pago de cuotas, etc.

La causa es también distinta: En la relación laboral, es la prestación de trabajo a cambio de una remuneración; en el seguro social es el pago de una cuota a cambio de la protección contra las contingencias que afectan a la capacidad del asegurado.

Los sujetos no son los mismos. El trabajador y el empresario de la relación laboral no pueden confundirse con el asegurado y el organismo gestor. Además, los derechohabientes del asegurado (activo o pasivo) tienen derecho autónomo a ciertas prestaciones, sin que se requiera que ellos hayan prestado un trabajo dependiente o subordinado, ni en el pasado ni en el presente. Desde luego, puede alegarse que la prestación del causahabiente se retrotrae a la relación de trabajo del causante, sin la cual no existiría. ¿Pero hay alguna relación directa entre el cau-

⁸⁵ Cfr. Vincenzo GUELLI, *Sistema giuridico delle assicurazioni sociali*, en *Trattato di Diritto del Lavoro* de BORSI-PERGOLESI, cit., vol. IV, primera parte, págs. 55 a 57. Vid., además, sobre las conexiones entre la relación del seguro y la relación de trabajo, a Hermann DERSCH (*Wechselwirkungen zwischen Arbeitsrecht und Sozialversicherung auf dem Gebiet der Leistungen*, en “Recht der Arbeit”, febrero de 1952, pág. 53), ALONSO OLEA (*Instituciones*, cit., pág. 9), DEVEALI (en varios artículos publicados en la revista “Derecho del Trabajo”), PÉREZ BOTIJA (*Curso*, cit., 6ª edición, págs. 462-463 y n. 3) para quien “es innegable que de la relación de trabajo se derivan vínculos de previsión social”.

⁸⁶ Vid. Arnaldo SUSSEKIND (*Instituições de Direito do Trabalho*, Rio de Janeiro, 2ª edición, 1961, tomo I, págs. 165-166) y Miguel Angel CORDINI (*Temas sobre el Derecho de la Seguridad Social*, en “Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social” Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santa Fe, 1960, págs. 154-155).

sahabiente y el empleador, sobre todo en algunos seguros como el de enfermedad? ³⁷

En cuanto a la vida de ambas relaciones (nacimiento, modificación, extinción) es también diversa. No es necesario profundizar más en la iniciación. En materia de cambios en la relación de trabajo, hay regímenes en que al trasladarse el trabajador a una empresa o sucursal de distinto giro (aunque sea el empleador el mismo) o al transformar la propia empresa su giro, el asegurado pierde los tiempos de servicio y de cotización que había acumulado en el primer giro; ³⁸ de forma, que subsiste (aunque modificada) la antigua relación de trabajo, pero ha surgido una nueva relación aseguratoria. El caso opuesto es más usual: en los sistemas de órgano gestor único o donde al menos hay continuidad, al dejar el trabajador su empleo o modificarse la relación de trabajo, la relación aseguratoria subsiste y se computan los tiempos de servicio y cotización acumulados en ambas relaciones de trabajo, la antigua y la nueva. Finalmente, puede extinguirse —sin posibilidad de rehacerla— la relación de trabajo y continuar viva la relación aseguratoria, ya con el mismo sujeto (en el caso de jubilación por vejez, antigüedad o invalidez común) ya con otro distinto (los causahabientes, en el supuesto de muerte del causante). Hay que destacar, que a veces un sujeto que no es trabajador tiene derecho al seguro social o a transmitir este derecho a sus causahabientes: el que ha sido despedido de un empleo, ya no es trabajador, pero si tiene el tiempo de servicios y cotización suficiente, podrá acogerse al retiro; un jubilado, no es tampoco un trabajador, pero a su muerte los causahabientes tendrán derecho a pensión.

Hasta ahora hemos hablado —siguiendo la corriente de la doctrina no separatista— de seguro o previsión social y relación de trabajo o Derecho Laboral; pero es que la controversia actual está planteada, no entre esos términos, sino entre Seguridad Social y Derecho del Trabajo.

La Seguridad Social —presente o futura— ampara no sólo al trabajador dependiente sino también al independiente, y va más allá; no protege únicamente a la población activa, sino a toda la población. En un país habrá o no un régimen de Seguridad Social, pero en caso negativo, la doctrina no podrá equiparar el derecho positivo de los seguros sociales que exista en su territorio, con la Seguridad Social, que tiene características invariables... Comentando esta cuestión, se dice que el movimiento de generalización de la Seguridad Social ha desmembrado

³⁷ Vid. ALONSO GARCÍA (*Contrato de Trabajo...*, cit. págs. 1038 a 1040), y CANNELLA (*op. cit.*, págs. 40 y 106 a 114) que mantiene la autonomía de la relación previsional, atendiendo a las fuentes, la causa, los sujetos y el contenido.

³⁸ Esto es corriente en los regímenes de multiplicidad, que están organizados en base profesional y carecen de continuidad por no existir la unidad, o al menos la coordinación entre los órganos gestores y los sistemas. Cuba era (y es aún en ciertos casos) un ejemplo de esta situación.

del Derecho del Trabajo, el Derecho de la Seguridad Social, cuyas instituciones aseguran de manera más completa la protección de todos los elementos de la población, contra los riesgos de la existencia. El Derecho Laboral gobierna exclusivamente el trabajo subordinado, así que ya no podemos encuadrar a la Seguridad Social dentro del Derecho Laboral limitado al trabajo por cuenta ajena.³⁹

No obstante lo dicho, supongamos que la Seguridad Social ampara solamente a la población activa, es decir, tanto a los trabajadores por cuenta ajena, como a los trabajadores independientes, los profesionales, los pequeños empleadores, etc. Este régimen que está plasmado en muchos países (y que no es Seguridad Social en el sentido amplio) ya hace caer por su base todo el complicado razonamiento elaborado con mil argucias por los laboristas que no se resignan a perder porción tan importante de su disciplina. Algunos, a pesar de todo, afirman que "aunque la seguridad social se extienda a los trabajadores autónomos, cuenta, no obstante, con el contrato de trabajo como el primero de los supuestos necesarios de la previsión".⁴⁰ Otros, por el contrario, piden que se extienda el ámbito del contrato de trabajo, a fin de que pueda abarcar a la seguridad social: "Una de dos, o se amplía el concepto del contrato de trabajo, comprendiendo dentro del mismo el trabajo autónomo, o se concluye en la separación entre seguridad social y contrato de trabajo, desde el momento en que, bajo los efectos de aquélla, se incluyen también los trabajadores autónomos".⁴¹ Un mantenedor de la tesis separatista, que se deja impresionar por un confuso criterio cuantitativo, dice: "Es innegable, que los beneficiarios directos (de la Seguridad Social) son casi totalmente trabajadores que se vinculan obligatoriamente a la respectiva institución aseguradora, en virtud de la celebración del contrato de trabajo con el empleador o de la prestación de servicios bajo forma autónoma, en actividad profesional sujeta a regulación especial".⁴² No falta la proposición de separar el seguro laboral (comprendido en el Derecho del Trabajo) y el seguro social (regulado por la seguridad social).⁴³

La afirmación de que la tutela previsional del trabajador autónomo no elimina la del trabajador dependiente (que se deriva de la relación trabajo), no es motivo válido, ni para dividir en dos secciones el sistema jurídico unitario de la disciplina previsional, ni para comprender forzosamente en el ámbito del Derecho del Trabajo la tutela previsional de los trabajadores autónomos y la de los antiguos trabajadores.

³⁹ Cfr. DURAND, *op. cit.*, págs. 7 y 251. En el mismo sentido, VENTURI (*op. cit.*, págs. 620-621): "La dependencia de la Seguridad Social al Derecho del Trabajo es evidentemente excluida *a priori*, en vista de la universalidad de su campo de aplicación y de la consiguiente inexistencia de relación con el contrato de trabajo".

⁴⁰ Cfr. BARASSI, *Previdenza Sociale*, cit., págs. 19 y sigs.

⁴¹ Cfr. ALONSO GARCÍA, *Contrato de trabajo...*, cit., pág. 1034.

⁴² Cfr. SUSSEKIND, *op. cit.*, págs. 165-166.

⁴³ Vid. PÉREZ LEÑERO, *Teoría General del Derecho Español del Trabajo*, Madrid, 1948, págs. 313 y sigs.

Si reconocemos el carácter unitario de la previsión social, porque está regida por principios comunes, y admitimos que una parte conspicua de ella queda fuera de las relaciones jurídicas, que directa o indirectamente pueden formar parte del derecho del trabajo, se debe igualmente reconocer que la norma previsional no puede ser comprendida en el Derecho del Trabajo.⁴⁴

A esto se contesta, que la Seguridad Social dista mucho de ser homogénea, simple y regida por un solo principio, sino que más bien sus caracteres son los contrarios, es decir: heterogeneidad, complejidad y sumisión a criterios varios. Basándose para asegurar tal cosa, en la multiplicidad de instituciones gestoras (mutualismo sindical, montepíos y mutualidades organizadas profesionalmente o por ramas de la producción) que conceden prestaciones complementarias a las generales, a todo lo cual aporta aún mayor diversidad el salario familiar; resultando, que el complejo normativo de la Seguridad Social, lejos de estar situado en un plano único y uniforme, está distribuido en varias capas inextricablemente unidas a la regulación de las condiciones de trabajo.⁴⁵

A primera vista se aprecia que la tesis es producto de un análisis particular, que hace su autor, del derecho positivo de su país (España), pero ya hemos dicho que la Seguridad Social no puede definirse en función de características especiales limitadas geográficamente, sino que tiene su estructura propia.⁴⁶ Si el análisis hubiera sido hecho con vista al derecho positivo de Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda o Rusia, estamos seguros que los resultados hubieran sido radicalmente distintos; pero si los países investigados hubieran sido Alemania Occidental o Uruguay (con regímenes de multiplicidad), las conclusiones se parecerían. El factor tiempo juega también un papel importante; un estudio de Cuba en 1958 y otro en 1960, arrojarían resultados muy diversos.

Las diferencias entre el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social han sido concretadas en los siguientes puntos: sujeto, objeto, causa y fin; siendo, respectivamente, en el primero: el trabajador, el trabajo, el desequilibrio entre el trabajador y la empresa, y la justicia mediante la protección al trabajador y las buenas relaciones empresariales; y en la segunda: la población, la protección contra los riesgos sociales, la inseguridad y el complemento de la justicia a través del amparo a la sociedad necesitada.⁴⁷

⁴⁴ Cfr. CANNELLA, *op. cit.*, págs. 41 y 42. Para la demostración de la estructura unitaria de la norma o relación de previsión social, vid. págs. 114 a 121.

⁴⁵ Cfr. ALONSO OLEA, *Régimen Jurídico...*, cit., págs. 35 a 39, e *Instituciones...*, cit., págs. 23 a 25.

⁴⁶ CORDINI, *op. cit.*, pág. 155, es igualmente contrario a plantear las relaciones del Derecho del Trabajo con la Seguridad Social, tomando sólo en cuenta el derecho positivo de un país determinado.

⁴⁷ Cfr. GUILLÉN RABOSO (*op. cit.*, y *Causalidad y finalidad de las normas de Seguridad Social*, en "Revista Española de Seguridad Social", abril, 1951), CORDINI (*op. cit.*, págs. 152 a 154).

Cabe finalmente señalar la postura de algunos autores que estiman que la Seguridad Social no sólo se ha independizado de la relación laboral⁴⁸ y del Derecho del Trabajo,⁴⁹ sino que ha pasado a integrar una nueva rama jurídica que ejerce una gran influencia sobre el desenvolvimiento del Derecho Laboral⁵⁰ e irá absorbiendo poco a poco sus

⁴⁸ El catedrático de Barcelona, Manuel Alonso García, sostiene este punto en su artículo *Contrato de Trabajo...*, cit., págs. 7 a 39: aceptando que la Seguridad Social es un concepto que excede actualmente de toda consideración estrictamente laboral, analiza tres posibilidades: la Seguridad Social dependiente, independiente y ligada en ciertos casos al Derecho del Trabajo. En un plano histórico hay que reconocer una vinculación inicial entre ambas figuras jurídicas. Desde el punto de vista doctrinal, los seguros sociales no encuadran ya un aspecto necesariamente referido al trabajador en cuanto parte del contrato de trabajo, sino dentro de una esfera mucho más generalizada, que excede la consideración de dependencia. Con respecto al ángulo legislativo, la Seguridad Social sobrepasa los límites del Derecho Laboral, aun en el derecho positivo español (L. C. T.). La socialización del contrato de trabajo y la ampliación del ámbito de la seguridad social, acentúan la separación entre uno y otra. Todo lo cual evidencia una clara línea de afirmación de la Seguridad Social, con caracteres propios y progresiva separación del contrato de trabajo.

En su libro *Introducción al estudio del Derecho del Trabajo*, Barcelona, 1958, págs. 366 a 416, mantiene la posición anterior pero no tan drásticamente.

Por último, en su *Curso de Derecho del Trabajo*, Barcelona, 1960, tomo I, págs. 143 a 147, parece haber variado de opinión: distingue cuatro grupos de seguros sociales: a) Vinculados al contrato de trabajo y dependiente de él, en sentido estricto; como accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y paro. (Empero, en el artículo citado se refería a la evolución de la teoría de la responsabilidad objetiva, hacia la de la responsabilidad social.) b) Vinculados, no al contrato de trabajo, sino al hecho social trabajo por cuenta ajena; así, los seguros de vejez, invalidez, supervivencia, enfermedad y maternidad. (No obstante, en el artículo de la RISS, destacaba la independencia de los seguros de enfermedad y familiar.) c) Desvinculados de la relación trabajo, con el único caso del seguro escolar. Concluye diciendo: "El fenómeno de la Seguridad Social es para nosotros, parte del Derecho del Trabajo, admitiendo que hay seguros sociales que se derivan de la realización de un trabajo, sin que puedan darse por el simple hecho de la ostentación de la ciudadanía". Sin embargo, en *Contrato de Trabajo...*, cit., pág. 1024, afirmaba: "La Seguridad Social aparece consagrada (en los textos)... independiente por entero, en su planteamiento y en su formulación, del Derecho del Trabajo".

⁴⁹ Vid. entre otros partidarios de la independencia de la Seguridad Social respecto al Derecho del Trabajo: Walter KASKEL y Hermann DERSONH (*Arbeitsrecht*, Berlín, 1957), VENTURI (*op. cit.*, pág. 622), ENZO CATALDI (*Diritto della Previdenza Sociale*, Milano, 1958), CANNELLA (*op. cit.*, págs. 39 a 59), GARCÍA OVIEDO (*op. cit.*, y *La Seguridad Social y el Derecho del Trabajo*, en "Revista Española de Seguridad Social", núm. 10, octubre de 1950), Miguel HERNÁZ MÁRQUEZ (*Tratado elemental de Derecho del Trabajo*, 7ª edición, Madrid, 1955, pág. 698), Mariano UCELAY REPOLLES (*Previsión y seguros sociales*, cit., vol. III de la obra *Doctrina y Legislación Social*, cuyo vol. II, *Derecho del Trabajo*, está a cargo de Antonio de Aguinaga Tellería), Antonio PERPIÑÁ (*El sujeto protegido por las leyes de previsión social: conceptualismo jurídico y finalidad social*, en "Boletín de Información del Instituto Nacional de Previsión", julio-agosto de 1955), Ernesto KROTOSCHIN (*Instituciones de Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, vol. I, 1947, pág. 12, num. 15 y 16, y vol. II, 1948), CABANELLAS (*op. cit.*, tomo IV, págs. 338 a 341), José M^a GOÑI MORENO (*Derecho de la Previsión Social*, Buenos Aires, 1956, tomo I, págs. 196 a 207), SUSSEKINDSEGADAS VIANN (*op. cit.*, tomo I, pág. 165).

⁵⁰ Vid. DURAND, *op. cit.*, pág. 251, KROTOSCHIN (*Acerca del concepto de trabajador*, en "Estudios de Derecho del Trabajo", en memoria de Carlos García Oviedo, Sevilla, 1954, pág. 375), afirma que la Seguridad Social persigue fines distintos y más generales que el Derecho del Trabajo, y éste por más amplio que se concibiera, difícilmente alcanzaría la extensión del seguro y de la Previsión So-

instituciones, hasta que todo o parte de él quede comprendido dentro de ella.⁵¹

B) *Teorías intermedias*. Hemos visto, hasta ahora, que las disciplinas jurídicas con que más relación tiene la Seguridad Social son el Derecho del Trabajo y el Derecho Administrativo. Hay autores que sostienen que los elementos primordiales de la materia en estudio (seguros sociales y asistencia social) que nacieron, respectivamente, de aquellos derechos y con la evolución de la Seguridad Social se separaron de ellos uniéndose entre sí, llegará un momento, por el constante devenir, en que retornarán a sus fuentes originales. Por el momento, sin embargo, esa regresión al pasado no puede realizarse, ya que entre la asistencia y el seguro social ha desaparecido la frontera que los dividía,⁵² en virtud de las causas siguientes: a) la ampliación del campo de aplicación subjetivo (personas protegidas y objetos [riesgos cubiertos]); b) el aporte económico estatal, que en ocasiones es considerable y en otras es casi total; c) la transformación de las cuotas en impuestos; d) la solidaridad nacional.⁵³ La Seguridad Social tiene, por tanto, una cohesión, aunque sea momentánea.

También hemos apreciado cómo la Seguridad Social reduce cada vez más el campo del Derecho del Trabajo, y absorbe principios e instituciones de este último. De ahí que se haya insinuado que ambas disciplinas o ramas debieran ser estudiadas en conjunto, bajo la rúbrica común del Derecho Social, Derecho del Trabajo y de la Previsión Social o Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, dando lugar —con la doctrina del Derecho de la Actividad Profesional— a un grupo de teorías que no aceptan ni la dependencia ni la autonomía de la Seguridad Social, sino que la conciben simplemente yuxtapuesta al Derecho del Trabajo.

1. *Derecho Social*. En cuanto el Estado intervino en la cuestión social, hubo de actuar en forma legal y brotaron así una serie de disposiciones en el mundo del trabajo que se recopilaron como una nueva rama jurídica denominada “Derecho Social”, en la que se insertaron

cial, que tiende cada vez a ser mayor. Vid., para completar su postura, infra, letra B, inciso 3 y nota 61.

⁵¹ Cfr. Mario L. DEVEALI, *Derecho Sindical y de la Previsión Social*, Buenos Aires, 1954, 2ª edición, pág. 12. También en *Lineamientos de Derecho del Trabajo*, 2ª edición, Buenos Aires, 1953, págs. 369-380; pero en las págs. 509-510, distingue el seguro social y la verdadera Seguridad Social; en este último caso debe ampliarse el contenido del Derecho del Trabajo o estudiar aparte el llamado “Derecho de Previsión”; una solución intermedia sería la reunión bajo el título “Derecho del Trabajo y Previsión Social”. Vid., también, Luis A. DESPONTIN, *La enseñanza del derecho del trabajo y de la seguridad social*, en “Anales del Primer Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Tucumán, 1951, tomo I, pág. 274, que es partidario de la tendencia absorbente aludida en el texto.

⁵² Es por esto que resulta imposible estudiar los seguros sociales dentro del Derecho del Trabajo y la asistencia social dentro del Derecho Administrativo.

⁵³ Vid. DEVEALI, *Derecho...*, cit., págs. 330-331.

más tarde, todas las normas que regulaban los seguros sociales.⁵⁴ Múltiples autores comenzaron a denominar de tal modo sus estudios⁵⁵ pero dándoles significados diversos: agrupación de los derechos subjetivos fundamentales; derecho objetivo que el grupo social genera espontáneamente en oposición al derecho estatal; derecho mixto o *tertium genus*, representativo de normas y relaciones que no pueden ser atribuidas, ni al derecho público ni al privado; derecho objetivo que tiene por fin la resolución de la llamada cuestión social.⁵⁶

De esta variedad de contenido no podemos deducir una rama de derecho unitaria y conceptualmente definida. En efecto, el término "social" es demasiado amplio y puede referirse no sólo al trabajo y a la seguridad social, sino a otros muchos aspectos,⁵⁷ que hacen incons-

⁵⁴ Cfr. PERPIÑÁ, *Filosofía...*, cit., pág. 207.

⁵⁵ Así, BERGAMÍN (*Derecho Social*, Madrid, 1920), LEÓN DUGUIT (*Le Droit Social*, Paris, 1922), GURWITH (*L'idée du Droit Social*, Paris, 1932), CONSTANCIO BERNARDO DE QUIRÓS (*Derecho Social*, Madrid, 1932), CALLEJO DE LA CUESTA (*Derecho Social*, Madrid, 1933), MARTÍN GRANIZO Y GONZÁLEZ ROTHVOSS (*Derecho Social*, Madrid, 1934). Más modernamente: ANTONI (*Derecho Social: teoría y técnica*, Tucumán, 1946), VIDELA MORÓN (*El Derecho Social y la sistemática del Derecho*, Buenos Aires, 1948), DEMOL (*Cours de Droit Social*, Bruselas, 1949), MENÉNDEZ PIDAL (*Derecho Social Español*, Madrid, 1952), PÉREZ PATÓN (*Derecho Social y Legislación del Trabajo*, 2ª edición, Buenos Aires, 1954), STAFFORINI (*El Derecho Social y su proyección futura*, en "Estudios de Derecho del Trabajo" en memoria de Alejandro Unsain, Buenos Aires, 1954, págs. 441 a 462, y *Derecho Procesal Social*, Buenos Aires, 1955), PAOLO GRECO (*A propósito del Derecho Social y El Derecho Social y la Seguridad Social*, en revista "Derecho del Trabajo", 1955, págs. 129 y 705, respectivamente), LEVI SANDRI (*Istituzioni di Legislazione Sociale*, 5ª edición, Milano, 1955), CESARINO JUNIOR (*Direito Social Brasileiro*, 4ª edición, São Paulo, 1957). Hay autores, como VAN GOETHEM y GEYSEN (*Droit du Travail*, Bruselas, 1950, pág. 5), que aunque titulan sus estudios con la denominación de Derecho del Trabajo, entienden que éste y la Seguridad Social, son parte del Derecho Social. Existe una Asociación Internacional de Derecho Social, que ha celebrado congresos en São Paulo (1954) y Bruselas (1958). Congresos nacionales de Derecho Social, se han celebrado en Santiago de Chile y en São Paulo. (Vid. *Anais do Primeiro Congresso Brasileiro de Direito Social*, São Paulo, 1941, con artículos de Cesarino Junior, Rui Azevedo Sodre y otros estudiosos brasileños). En Francia, se edita la famosa revista *Droit Social*, dirigida por DURAND hasta su muerte, y donde se publican artículos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. En São Paulo funciona un Instituto de Direito Social, que publica periódicamente su revista "Arquivos".

⁵⁶ Cfr. VENTURI, *op. cit.*, pág. 621. Vid., además, JOSÉ CASTAN (*El Derecho Social*, en "Revista de Legislación y Jurisprudencia", junio de 1941) y PERPIÑÁ, (*Filosofía*, cit., pág. 207), que analiza tres de los significados: el que refleja la autonomía jurídica del fenómeno de la sociedad como distinta del Estado, el que atiende al aspecto político y teológico, y el que lo asimila al mundo del trabajo. Carlo Lega hace un profundo y detallado estudio de las diversas acepciones del término derecho social, en su magnífico ensayo *Diritto Sociale e Diritto del Lavoro*, publicado en la revista "Il Diritto del Lavoro", 1958, núms. 4-5, separata, Roma, 1958. El profesor de la Universidad de Ferrara termina proponiendo el término "Derecho social del trabajo", como omnicompreensivo de la materia laboral y previsional-asistencial.

⁵⁷ MORAIS FILHO (*op. cit.*, pág. 209) destacando la ambigüedad del término, cita el *Dictionary of Sociology* (de H. P. Fairchild, New York, 1944, págs. 275-296), donde se recogen 277 calificativos diferentes del vocablo "social", entre otros: antropología social, economía social, derecho social, justicia social, política social, psicología social, servicio social, etc., etc. Para LYON-CAEN (*op. cit.*, pág. 21) el título derecho social es muy impreciso y no revela el objeto propio sobre el cual se apoya esta rama del derecho. BAYÓN-BOTIJA (*Manual*, cit., 3ª edición, tomo I, pág.

tante e insubstancial su materia.⁵⁸ Además, al definir un derecho por su finalidad, se olvida que lo decisivo a efectos jurídico-formales es la manera de atender esa finalidad y que en el aspecto de fondo lo más importante es la conexión entre el sistema normativo y la realidad social normada.⁵⁹

2. *Derecho del Trabajo y de la Previsión Social.* Si la denominación Derecho Social peca por exceso, la de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social⁶⁰ lo hace por defecto, pues hay ciertas materias que no cabrían ni en uno ni en otra, como la asistencia social, a más de que el segundo de los términos tiene también el vicio de la imprecisión y resulta algo anticuado.

3. *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.* Una de las últimas tendencias de la materia, es la de concebir al Derecho del Trabajo y a la Seguridad Social, como disciplinas independientes, aunque en íntima conexión, especialmente a los efectos docentes y con respecto a la legislación de los trabajadores dependientes.

Resulta significativo en este sentido, que la antigua Asociación Internacional de Derecho Social y la Asociación Internacional de Derecho del Trabajo, se hayan fusionado, creando la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, con sede en Ginebra, Suiza.

Es partidario de esta tesis Ernesto Krotoschin, el cual considera que “el derecho del trabajo y la seguridad social persiguen, en parte, fines iguales, aunque con medios en parte distintos —a saber, casi todo lo

44) entienden que la denominación, además de anticuada, es imprecisa, puesto que todos los factores de agitación social no son laborales, e inexacta, porque todo derecho es social. KROTOSCHIN (*Ensayo de una definición del Derecho Social, sus fines y relación con el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, en “Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Universidad del Litoral, Santa Fe, 1960), después de destacar que la concepción de derecho social es aplicable al Derecho Agrario, al Económico y a amplios sectores del Civil y el Comercial, señala que “es manifiesto el énfasis con que se realiza este carácter hablando del Derecho del Trabajo y del Derecho de la Seguridad Social”, aunque en realidad tiene un sentido más amplio que comprende bien otras materias o bien es simplemente sinónimo de un determinado criterio interpretativo del derecho en general. Por la vaguedad del término y por carecer de contornos jurídicos firmes, no se decide a emplearlo.

⁵⁸ Sin embargo, Juan BERNALDO DE QUIRÓS (*Consideraciones en torno a la Segunda Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, en “Revista del Colegio de Abogados de La Habana”, octubre-diciembre de 1947, pág. 539) afirma que el Derecho Social, como disciplina nueva que es, va poco a poco, en su formación dogmática, desprendiéndose de residuos ajenos, constituyendo su propia sustantividad. En contra, VENTURI (*op. cit.*, pág. 621), GUILLÉN RAEOSO (*op. cit.*).

⁵⁹ Cfr. PERPIÑA, *op. cit.*, págs. 207-208. Este autor sostiene que debido al carácter proteico y multiforme de las disposiciones que se recogen bajo la rúbrica de Derecho Social, no hay más remedio que analizar por separado los sistemas diferentes que allí se agrupan.

⁶⁰ Vid. DEVEALI, *Derecho...*, cit., pág. 333, que admite la posibilidad de que en un futuro bastante próximo, la parte del Derecho del Trabajo con carácter privado se reincorpore al Derecho Civil y las normas de amparo y de previsión social formen el Derecho de la Seguridad Social, sucesor del Derecho del Trabajo. Sobre la denominación, vid. ANTOKOLETZ, *op. cit.*

que se refiere a la seguridad económica del trabajador dependiente—, pero fuera de esas coincidencias parciales, tanto el derecho del trabajo como la seguridad social operan en campos diversos”. El célebre profesor germano-argentino cree además, que el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social seguirán desarrollándose y ocupando su lugar el uno al lado del otro, ya que en realidad se trata de dos materias distintas, si bien los lazos de parentesco son bastante fuertes en ciertos aspectos y con relación a determinadas personas. Por último, justifica el empleo de la denominación Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (no de la Previsión Social tan en boga en las universidades argentinas).⁶¹

4. *Derecho de la Actividad Profesional.* Finalmente, cabe considerar la tesis del Derecho de la Actividad Profesional, que consiste en la ampliación del concepto del derecho del trabajo, a fin de que corresponda toda la actividad profesional.⁶²

El Derecho del Trabajo está integrado por tres tipos de reglas jurídicas, que se aplican: a las relaciones individuales de trabajo, a las relaciones colectivas del trabajo y a la indemnización de los riesgos sociales. Cada una de estas ramas experimenta una transformación, basada en la ampliación de su campo de aplicación.

La Seguridad Social tiende a generalizarse a toda la población de un país, exigiéndose sólo participar en sus beneficios, el ejercicio de una actividad profesional.

⁶¹ Las citadas ideas del profesor Krotoschin, han sido tomadas de una carta suya (1960) en que nos determinaba su posición científica en torno a este problema, aclarando sus frases extractadas en la nota 50. Vid. un desarrollo extensivo de sus tesis, en *Tendencias actuales del Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1959: “El Derecho del Trabajo está elaborando, en gran parte, los instrumentos de progreso, de los que esencialmente depende la Seguridad Social... No puede hablarse seriamente de absorción del Derecho del Trabajo por el Derecho de la Seguridad Social, sino a lo sumo, de coincidencia de fines que se tratan de conseguir por distintos medios”. Vid., además, sobre esta denominación, LYON-CAEN, *op. cit.*; PALERMO, *op. cit.*

⁶² Los antecedentes de esta teoría los encontramos en Phillip LOTMAR y Lodovico BARASSI, y uno de los primeros en desarrollarla fue W. CESARINI SFORZA (*Corso di Diritto Corporativo*, Padova, 1935); pero el iniciador de la nueva tendencia fue Paul DURAND, en su difundido ensayo *Naissance d'un droit nouveau: du droit du travail au droit de Activité Professionnelle* (“Droit Social” año XV, núm. 7, julio-agosto de 1952, págs. 437-442). Otro seguidor de esta tesis es DEVEALI (vid. *Lineamientos*, cit., págs. 179 y sigs.), que sostiene debe abandonarse el concepto de contrato de trabajo por el de “contrato de actividad”. En España, BAYÓN (*El contrato de intercambio de servicios*, en “Revista de Derecho del Trabajo”, núm. 21, mayo-junio de 1957, págs. 33 y sigs., y *El concepto de dependencia. ¿Comienza una evolución jurisprudencial?*, en “Revista de Derecho Privado”, junio de 1961) se manifiesta partidario rotundo de la misma, pero PÉREZ BOTTJA es bastante conservador; vid. *Manual*, cit., 3ª edición, pág. 31 y n. 10. Hemos encontrado un estupendo resumen de estas tesis en la *Memoria de las oposiciones a la cátedra de Derecho del Trabajo*, de Efrén BORRAJO DACRUZ, Madrid 1958 (inédita). En contra del derecho de la actividad profesional, vid. LYON-CAEN (*op. cit.*, págs. 20 a 22), el cual no cree en ese nuevo derecho, sino en una extensión progresiva del Derecho del Trabajo, que no está limitado a una sola clase social (el asalariado) sino que cubre a todos los que ocupan una posición de dependencia *lato sensu*; sólo aquellos que explotan a su beneficio el trabajo de otros, deben ser excluidos de su ámbito.

Ante esta situación caben dos planteamientos: a) el derecho del trabajo es el derecho del trabajo subordinado, en cuyo caso se limitará al derecho de las relaciones individuales, desgajándose el derecho de las relaciones colectivas y el derecho de la Seguridad Social; b) el derecho del trabajo constituye una nueva unidad (de los tres ordenamientos citados), que toma como base la noción de la actividad profesional (tesis a la que se adscribía Paul Durand).

Sin embargo, la posición del famoso profesor francés trágicamente desaparecido, no fue consecuente con el anterior postulado, puesto que en 1953, en vez de publicar el tomo IV de su *Tratado de Derecho del Trabajo* (que debía estar dedicado a la Seguridad Social), editó *La política contemporánea de Seguridad Social*, escindiendo esta materia, del derecho laboral, que al parecer según su última tendencia, quedaba limitado al trabajo subordinado.⁶³ De forma que el renovador de la doctrina de la actividad profesional, la abandonó para afiliarse a la tesis de la autonomía de la Seguridad Social.

c) *Teoría de la independencia del Derecho de la Seguridad Social.* Del breve análisis realizado, podemos obtener la deducción de que si definiéramos y catalogáramos la naturaleza jurídica-científica de una materia, en función de aspectos parciales de la misma, llegaríamos a la sofística conclusión de que la Seguridad Social es parte de la economía y de la ciencia del Seguro, porque utiliza algunos de sus métodos; parte de la Sociología debido a sus fines; parte de la Política, porque envuelve una acción estatal de tipo social; parte de las Matemáticas, la Estadística y la Ciencia Actuarial, ya que se asienta en su técnica; parte de la Farmacología y la Medicina, con respecto a las prestaciones sanitarias; parte del Derecho Fiscal, porque se sostiene a base de cotizaciones o impuestos; parte del Derecho Administrativo, por lo que tiene de servicio público; parte del Derecho Constitucional, porque está plasmada en múltiples textos políticos fundamentales, y parte del Derecho Laboral, en cuanto a su desarrollo primitivo y relaciones indirectas con el contrato de trabajo. La Seguridad Social estaría dividida en una serie de porciones, cada una de las cuales pertenecería a una ciencia distinta.

Frente a esta opinión, se consolida cada vez más la idea de que la Seguridad Social es un derecho autónomo que no depende de ninguna otra disciplina, aunque mantiene relaciones con ellas.⁶⁴

⁶³ Vid. *La politique*, cit. págs. 7-8. La misma tesis se mantenía en las últimas ediciones del *Précis de Droit du Travail* (París, 1957) y del *Précis de Sécurité Sociale* (París, 1960), ambos en colaboración con André ROUAST. También en idéntico sentido, Jean RIVERO y Jean SAVATIER (*Droit du travail*, París, 1956). La explicación de esta aparente contradicción se halla en la división que introduce el nuevo del II Congreso Internacional de Derecho Social, el profesor Durand sostuvo la plan de la licenciatura francesa. En el discurso pronunciado en el acto inaugural tesis de que el Derecho del Trabajo ya estaba edificado y que se abría como nueva perspectiva el Derecho de la Seguridad Social, considerado autónomamente.

⁶⁴ Mantienen esta tesis, a más de DURAND, Roger ROGH (*op. cit.*) y RABOSO (*op. cit.*) que habla del Derecho Preventivo, como una rama del Derecho con ca-

La autonomía de una ciencia jurídica viene determinada por una serie de características: ⁶⁵

1. *Vastedad* o extensión de la materia (tanto de la legislación como de la doctrina), que haga posible la investigación, los estudios especializados, la enseñanza de la misma, etc. No es necesario profundizar en esta característica, una de las más frecuentes en cualquier régimen socio-aseguratorio.

2. *Novedad* de la materia y de la disciplina consecuente, que despierte el interés científico y provoque las medidas legislativas. El atractivo de esta novísima ciencia está plenamente demostrado por la enorme bibliografía mundial que ha aparecido en menos de una veintena de años.

3. *Particularidad* o fisonomía propia, derivada de la característica anterior, es decir, que la ciencia tenga terminología, principios, objetivos, funciones, cuerpo legal e institutos propios. Este aspecto está cumplido a cabalidad por la Seguridad Social: la especialidad de sus vocablos ha dado lugar a la publicación de diccionarios técnicos; ⁶⁶ está regida por una serie de principios peculiares, los de universalidad, integridad, comprensividad, solidaridad, igualdad y unidad, etc.; ⁶⁷ sus objetivos y funciones no se confunden con los de otra ciencia: la pro-

racterísticas propias de generalidad, coactividad, obligatoriedad y plena independencia, aunque en contacto con el ordenamiento jurídico general; en fin, que por sus sujetos, por su objeto formal y material, por sus causas, medios y fines, la Seguridad Social constituya un derecho autónomo. ACHINGER, HOFFNER, MUTHESIUS, NEUNDORFER (*Los Seguros Sociales*, Madrid, 1956, pág. 18) sostienen que la transición de un sistema de asistencias prestadas por la mayoría a determinadas minorías, hacia una ordenación basada en asistencias mutuas, constituye hoy, sin duda, el objetivo esencial de toda reforma social que deberá dar un paso a un derecho asistencial o aseguratorio del mismo modo que ya existe un derecho laboral. GARCÍA CRUZ (*op. cit.*) dice que si bien la Seguridad Social se sirve de una serie de ciencias auxiliares (Derecho, Sociología, Economía, Demografía, Matemáticas, Medicina, Farmacología, Antropología, etc.) a pesar de todos los enfoques parcializados, toma cada vez más cuerpo y unidad.

⁶⁵ Vid. Benvenuto DONATI (*Fondazione della Scienza del Diritto*, Padova, 1930, págs. 252-255), Alfredo ROCCO (*Principi di Diritto Commerciale*, 1930, pág. 72), Renato BALZARINI (*Atti e negozi di diritto corporativo*, Milano, 1938, pág. 36), Ferruccio PERGOLESI (*Introduzione al Diritto del Lavoro*, en *Trattato*, cit., vol. I, págs. 173 a 178), PÉREZ BOTIJA (*Naturaleza jurídica del Derecho del Trabajo*, *op. cit.*, pág. 13), Giuseppe VALERI (*Apunti sull'autonomia dei diritto speciali*, en "Diritto del Lavoro", 1946, págs. 146-147), MORAIS FILHO (*op. cit.*, págs. 383 y sigs.), CANNELLA (*op. cit.*, págs. 54 a 56), GARCÍA CRUZ (*op. cit.*) donde cita las directrices trazadas por Augusto Comte y John D. Bernal, para el diagnóstico e identificación de los principios científicos.

⁶⁶ Vid. *Terminología española de Seguridad Social*, de Manuel de VIADO (CISS, 3ª edición, México), *Contribuição ao estudo de uma terminologia de Segurança Social*, de Mello EBOLI (CISS, Ginebra, 1952), *Terminología y clasificación de la Seguridad Social*, de Ramón GÓMEZ y Ricardo MOLES ("Revista de Seguridad Social", México, mayo-junio de 1956, núm. 21, pág. 43), *Proyecto de diccionario de términos legales sinónimos sobre Seguridad Social española* (OISS, Madrid, 1954), *Diccionario de términos legales en lengua española sobre Seguridad Social*, de PÉREZ BOTIJA (OISS, Madrid, 1956).

⁶⁷ Vid. *Planificación de la Seguridad Social*, cit., págs. 58 a 84.

tección de la población, contra los riesgos que afectan su capacidad económica y la erradicación de la necesidad; el cuerpo legal y los institutos de la seguridad social son igualmente típicos.

4. *Unidad*, o sea, que ese complejo legislativo doctrinal, encierre una materia homogénea, informada por conceptos, contenido y principios comunes. La Seguridad Social tiene como una de sus metas, la unidad, que se aplica a todos y cada uno de los puntos de su estructura: la legislación, el campo de aplicación o personas protegidas, los riesgos cubiertos, el financiamiento, las prestaciones, los órganos y la administración, la inspección y el control, y la jurisdicción.⁶⁸

5. *Sistemática*, a fin de que la materia sea orgánica, armónica, ordenada y que sus elementos estén coordinados en forma interdependiente o recíproca. La sistemática es uno de los principios básicos de todo plan de Seguridad Social,⁶⁹ y de su concepción como disciplina; en este último sentido nos remitimos a los tratados, cursos, manuales y lecciones que tratan el tema con pleno sistema.

6. *Metodología* o empleo de método propio; que se utilicen procesos especiales para la investigación y el conocimiento de las verdades de la disciplina. Con respecto a esta característica, hay cierta discusión. Algún autor⁷⁰ rechaza la tesis de que cada rama jurídica debe tener su metodología, porque ésta, en realidad, es general a todo el derecho. También se dice⁷¹ que la Seguridad Social no tiene método propio de ahí que sea necesario estudiar si le son aplicables los de la Sociología (métodos de observación, monográficos, sociométricos, fenomenológicos y descriptivos) o los de la Filosofía Social. Nosotros creemos que la Seguridad Social utiliza un método combinado, extraído del Derecho y la Sociología, que envuelve toda la gama de la hermenéutica jurídica, métodos exegético, histórico, positivo, comparativo, deductivo e inductivo; los procedimientos monoteicos y sociométricos, con base en la estadística, etc.

7. *Universalidad*, porque no basta con el desarrollo de un sistema o de estudios limitados al círculo estrecho de un país, zona o región, sino que es imprescindible su propagación a todo el mundo, su influencia en la confirmación de las opiniones y actitudes respecto al hombre

⁶⁸ Vid. *Planificación de la Seguridad Social*, cit., págs. 69 a 80.

⁶⁹ Vid. *Planificación de la Seguridad Social*, cit., págs. 49-50.

⁷⁰ Vid. MORAIS FILHO, *op. cit.*, págs. 395-396. Vid. también Seminario Argentino de Seguridad Social, *Contenido científico de la Seguridad Social*, en "Actas del II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social", OISS, Madrid, 1954, tomo II, págs. 288-289, que sugiere la necesidad de precisar el contenido de la seguridad social y elaborar una metodología propia, de acuerdo con las especialidades que la integran.

⁷¹ Vid. José M^e RIAZA BALLESTEROS, *La metodología de la Seguridad Social*, en "Revista Iberoamericana de Seguridad Social", núm. 4, julio-agosto, 1953, págs. 695 y sigs.

y al universo, su integración permanente con la sociedad, requisito logrado por la seguridad social, lo que prueba la proliferación de organismos internacionales que se ocupan de ella (OIT, AISS, CISS, OISS, OEA), los Congresos y Tratados internacionales, etc.

La autonomía del Derecho de la Seguridad Social, se acostumbra a estudiar, desde un triple punto de vista: jurídico, docente y científico.^{71-bis.}

a) *Autonomía jurídica.* Según algunos autores la Seguridad Social, tal y como existe actualmente, carece de la base precisa para erigirse a sí propia en núcleo de una disciplina jurídica autónoma por razón de su materia; porque las fuentes de las normas jurídicas que forman su contenido no son independientes ni distintas a las comunes o generales del ordenamiento jurídico del que la disciplina examinada forma parte integrante, y porque carece de sustantividad propia.⁷² No estamos de acuerdo con tal planteamiento. El Derecho Hipotecario y el Derecho Mercantil, tienen sus fuentes principales en el Poder Constituyente (Constitución o Norma Fundamental, que establece los principios básicos), el Poder Legislativo (Códigos Hipotecario y Comercial, que fijan las limitaciones a la voluntad de las partes) y las relaciones entre particulares, la costumbre, etc. (en todo aquello que no se oponga al cuerpo legal), y ¿puede decirse por ello que ambas no son dos ramas autónomas entre sí y con respecto al antiguo Derecho Privado o Civil? Claro está que una ciencia no puede ser enteramente independiente en forma absoluta y estanca, sin el menor ligamen, con respecto al tronco central y sus diversas ramificaciones.⁷³

También se dice, a nuestro entender con más certeza, que toda la materia de la Seguridad Social está en fermentación y que su imponente desarrollo no puede todavía considerarse terminado. Ello se deduce de la copiosa legislación existente sobre la materia, que se renueva, modifica y crece con una velocidad pasmosa; lo que no impide, sin embargo, que existan Códigos y Leyes Generales de Seguridad Social. Por otra parte, hay una tesis que sostiene, que todo instituto u ordenamiento creado por el legislador para la consecución de los fines sociales que persigue el Estado actual, representa un derecho nuevo dotado de una propia individualidad y autonomía.

^{71 bis} Vid. VENTURI (*op. cit.*, págs. 622-623), CANNELLA (*op. cit.*, págs. 51 a 56), CORDINI (*op. cit.*, págs. 150 y sigs.) Alguno de estos autores, como Cannella, distingue además la cuestión legislativa. VALERI (*op. cit.*, págs. 146-147) dice que la autonomía jurídica se refiere al aspecto substancial y la autonomía legislativa al formal, y que una puede existir sin la otra.

⁷² Vid. ALONSO OLEA, *Régimen jurídico*, cit., pág. 30, e *Instituciones*, cit. pág. 19. El autor afirma que las fuentes jurídicas de la Seguridad Social son similares a las del Derecho del Trabajo: el Estado a través de las leyes, y las partes por medio de los convenios colectivos. Ya hemos refutado en parte este punto, en supra A, número 5º.

⁷³ Vid. MORAIS FILHO, *op. cit.*, págs. 383-384.

Por último, hay una opinión condicionada al futuro: "Si los ordenamientos de la Seguridad confirmasen sus vigorosas raíces y al mismo tiempo alcanzasen un natural dinamismo en virtud de la peculiaridad de sus funciones, de su amplitud y de su creciente importancia política y económica, la Seguridad Social llegaría a ser un derecho especial, a través de un proceso histórico y sociológico".⁷⁴

b) *Autonomía didáctica*. A la Seguridad Social debe serle concedida autonomía docente, dada la evidente oportunidad de un estudio separado y sistemático de su legislación, que además de su importancia político-social, presenta caracteres jurídicos originales que la distinguen y principios propios que le imprimen unidad.

En la segunda parte de este trabajo nos ocuparemos de la enseñanza de la seguridad social y apreciaremos el movimiento mundial para concederle autonomía docente.

c) *Autonomía científica*. De la autonomía didáctica de la seguridad social se deriva su autonomía científica.⁷⁵ El Derecho de la Seguridad Social es una ciencia jurídica independiente, a la cual es imposible y arbitrario extender los métodos de indagación, los principios generales y los esquemas propios de las otras ramas del derecho. Si estudiamos detenidamente todo lo dicho en este ensayo, veremos que esta tesis se acerca bastante a la verdad, puesto que la Seguridad Social, indiscutiblemente, tiene fundamentos,⁷⁶ principios, fuentes, métodos, sistemática y técnicas particulares que la distinguen —en conjunto— de las demás ciencias.

Otra tesis más moderada deja al porvenir la decisión sobre la autonomía científica de la disciplina. El transcurso del tiempo aseverará si el desenvolvimiento y consolidación de la Seguridad Social traerán como consecuencia la inaplicación de los métodos del derecho administrativo y del derecho de seguro, y la posibilidad de recabar de su particular ordenamiento, los criterios unitarios originales necesarios para su construcción científica.⁷⁷

Estos tres aspectos están íntimamente enlazados en función de interdependencia: La actividad normativa del legislador, recibe su impulso principal de las exigencias sociales nuevas que ha de satisfacer, pero también es influenciada intensamente, por la doctrina científica y por la crítica a la norma vigente. La investigación y la crítica científica, reciben a su vez, la alimentación de la norma jurídica, sea porque su primera aplicación atrae a los estudiosos de la materia, sea porque la

⁷⁴ Cfr. VENTURI, *op. cit.*, pág. 622.

⁷⁵ Cfr. RIVERO-SAVATIER, *op. cit.*, pág. V.

⁷⁶ Tiene también una base filosófica; vid. PERPIÑÁ, *Filosofía de la Seguridad Social*, cit.

⁷⁷ Cfr. VENTURI, *op. cit.*, pág. 623.

nueva disciplina necesita por lo común, ser ordenada y sistematizada dogmáticamente. Los principios que informan la regulación jurídica de las relaciones impuestas por la nueva exigencia de la vida social, son influenciados por la actividad legislativa y la indagación científica, de forma que dichos principios son reglamentados jurídicamente y ordenados con sistemática. Así pues, la autonomía de una determinada rama del derecho tiene un fundamento seguro, cuando estos tres aspectos se encuentran satisfechos.⁷⁸

De las tres facetas de la autonomía de la seguridad social, la más clara de todas es la docente. La Seguridad Social como tal, no rige en la mayoría de los países, de forma que aunque en el orden teórico puede hablarse de una autonomía jurídico-científica, cuando se va a la práctica legislativa y se encuentran seguros sociales aplicados sólo a determinados sectores de la población o dejando al descubierto ciertos riesgos, se duda sobre si proclamar en la realidad universal, esa autonomía. Por eso, en otras ocasiones anteriores⁷⁹ habíamos dicho: "Si la última mitad del siglo pasado fue dedicado a incubar y engendrar los antecedentes de la Seguridad Social, y la primera parte del actual a echar sus bases y promover su extensión, la última mitad de este siglo presencia la consolidación de la Seguridad Social y espera ansiosa por ver si sus conquistas se asentarán —implantándose en todo el mundo— o por el contrario, se disolverán en formas diversas o se estancarán en determinados países".

Aquí está la enorme y fructífera función de la enseñanza de la Seguridad Social como disciplina. El conocimiento cada vez mayor de esta ciencia, no sólo al nivel universitario, sino también escolar, sindical y empresarial, técnico y popular, producirá las siguientes consecuencias: a) aumento de los estudios e investigaciones científicas, desde planos diversos, que darán una sólida base a la disciplina; b) entendimiento cabal de la materia, por los representantes de los factores de la producción, y consiguiente incremento de las reclamaciones que pongan en marcha la mecánica legal y extiendan el campo objetivo y subjetivo de la seguridad social; c) mejor funcionamiento administrativo de la seguridad social y, por tanto, mayores recursos económicos, más eficacia y generalización del régimen; d) movilización de los grupos de la población no amparados por el sistema aseguratorio, a fin de conseguir su inclusión dentro del mismo; y e) educación de la juventud en la seguridad social, propiciando una perfecta aplicación del principio de solidaridad y una acción más adecuada de la mecánica procesal, en virtud de la instrucción ciudadana, en los derechos, deberes y prohibiciones.

La intensificación de la enseñanza de la seguridad social, hará realidad la aplicación práctica de la misma en todo el mundo y permitirá completar su visión autónoma.

⁷⁸ Cfr. CANNELLA, *op. cit.*, pág. 51.

⁷⁹ Vid. *¿Existe un Derecho...*, cit., pág. 17 y *Planificación...*, cit., pág. 98.

II. La Enseñanza de la Seguridad Social: universitaria, escolar, profesional, sindical y popular.

Ha dicho Jacques Maritain, que el fin de la educación es formar al hombre para que lleve una vida normal, útil y de cumplimiento dentro de la comunidad, o dicho de otro modo, guiar el desenvolvimiento de la persona humana en la esfera social, despertando y fortaleciendo el sentido de su libertad, así como el de sus obligaciones y responsabilidades.⁸⁰

Por otra parte, se ha sostenido, que el bienestar económico y la seguridad social dependen, entre otros factores, del alto nivel de la educación, esencial a los efectos del progreso de un pueblo.⁸¹

La educación es una de las manifestaciones de la cultura a la cual puede arribarse por una serie de canales: enseñanza, instrucción, capacitación, divulgación.⁸²

Por enseñanza entendemos la exposición sistemática de un conjunto de ideas, a un auditorio más o menos limitado, con el fin de obtener un aprendizaje específico en esa materia. La instrucción consiste en formar para algo concreto, y la capacitación, en preparar para hacer más fácil y eficaz, la investigación o el trabajo. Enseñamos a un estudiante universitario, instruimos a un dirigente para que realice determinada labor, capacitamos a un empleado administrativo.

La divulgación se dirige a un auditorio amplio, es decir, a la masa o a los grandes públicos. Aunque debe obedecer a un plan preestablecido, no envuelve un aprendizaje sistemático, una instrucción o capacitación. Los beneficiarios no son personas que voluntariamente deseen adquirir nuevos conocimientos, por el contrario, son sujetos indiferentes o a veces refractarios a las ideas que se quieren inculcar. La divulgación es una forma de educar al pueblo.

La técnica de toda educación se basa en la pedagogía y la psicología, de forma, que aunque se encamine a toda la comunidad y abarque a todas las clases sociales, debe establecer una serie de grados o niveles.

A un trabajador o a un simple ciudadano, no se le puede educar de igual manera que a un universitario.

De forma, que la disciplina de la Seguridad Social tiene como campos: la enseñanza primaria (aprendizaje por imágenes, cantos y juegos), la enseñanza secundaria (aprendizaje por conceptos), la enseñanza superior y universitaria (aprendizaje por ideas y prácticas), la capacitación

⁸⁰ Cfr. *La educación en este momento crucial*, Desclée de Brouver, pág. 32.

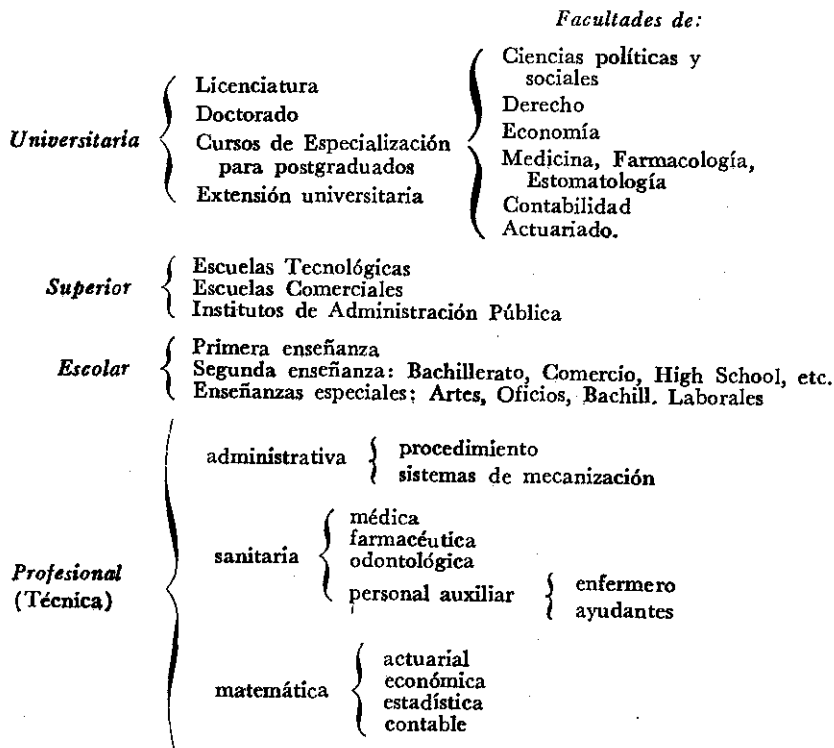
⁸¹ Cfr. Ugo M. COLOMBO, *op. cit.*, pág. 20. Vid. además la opinión citada en supra, nota 3.

⁸² Vid. sobre estos particulares que desarrollamos en el texto, a Moacyr VELLOSO CARDOSO DE OLIVEIRA (*Planos Gerais de Ensino da Seguridade Social*, en "Actas del Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social", Madrid, 1951, págs. 273 a 286) y Seminario de Planes de Enseñanza General de la Seguridad Social (*Planes de Enseñanza General de la Seguridad Social*, idem, págs. 259 a 272).

profesional (formación del personal técnico de las instituciones gestoras), la instrucción laboral y empresarial (preparación de los dirigentes de trabajadores y empleadores y la divulgación popular (educación del pueblo).

La disciplina de la Seguridad Social habrá de ser enfocada en ángulos muy diversos, según el tipo de sujeto receptor: Esencial; la que se imparte en cursos específicos sobre asuntos sociales, o en aquellos cursos profesionales en que los conocimientos de seguridad social son parte relevante (cursos generales sobre la materia, cursos de Servicio Social, cursos de Formación Social de trabajadores y empleadores, etc.). Complementaria; como parte de la formación general de los profesionales liberales, profesores, estudiantes secundarios y primarios, así como de la difusión general de conocimientos (asignaturas en las carreras universitarias, programas de Bachillerato; escuelas de maestros, planes de educación popular, etc.). Técnica; la que se imparte a los aspirantes o empleados de organismos de seguridad social (cursos preparatorios, de perfeccionamiento, en que se combina esta disciplina con otros aspectos administrativos o especializados). Todo este régimen debe ser completado con un buen sistema de bibliotecas, publicaciones, exposiciones, congresos, etc.

Así pues, veamos el campo educativo de la disciplina de la seguridad social, en el siguiente cuadro sinóptico:



<i>Empresarial</i>	{	dirigentes trabajadores	{	sindicales obreros empleadores
<i>Popular</i>	{	Pueblo no comprendido en los anteriores acápites		
<i>Anexos</i>	{	Bibliotecas Publicaciones Exposiciones Congresos		

A) *Universitaria*. El movimiento para incluir la Seguridad Social, como cátedra universitaria, se inicia con la segunda mitad de este siglo. Dos conferencias internacionales hacen sendas recomendaciones en este sentido.

El I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, reunido en Madrid, durante los meses de mayo y junio, de 1951, recomendó que los Estados Iberoamericanos procuraran, en todos los grados de la enseñanza, formar la conciencia del alumnado en el conocimiento de la Seguridad Social; a cuyo efecto habrían de establecer o intensificar cursos de esta materia en las Universidades, institutos profesionales y escuelas especiales, y fomentar la creación de seminarios para investigación y estudios de estos temas. Además, el Acuerdo V preceptuó que en las carreras de Medicina, Odontología, Farmacología, Actuariado y Estadística, deberían explicarse las materias relativas a la seguridad social.⁸³ Distintos estudios y proposiciones en este sentido, fueron presentados al Congreso, destacando que era insuficiente el tiempo concedido a las Cátedras de Derecho del Trabajo para poder explicar la Seguridad Social, por lo que se hacía necesaria la creación de esta cátedra en forma separada.⁸⁴

Ese mismo año, el Lic. Delfín Sánchez Juárez, Secretario de la Comisión de Estudios y Planeación del Instituto Mexicano del Seguro Social, propuso al Congreso Científico Mexicano, el siguiente acuerdo, que fue aprobado: I. Que la Universidad Nacional de México, incluya en los cuadros de enseñanza las materias de Seguridad y de Seguro Social, en las Escuelas o Facultades que puedan interesar esencialmente por su relación con la Sociología, el Derecho y la Legislación positiva, la Economía, la Medicina y las Matemáticas aplicadas. II. Que la Universidad, en estrecha colaboración con el I.M.S.S., funde y patrocine una Junta o Seminario de Investigación de problemas de Seguridad Social y seguro social. III. Que por la Escuela de Ciencias se inserten en su cuadro do-

⁸³ Vid. *Actas*, cit., tomo I, págs. 278 a 280.

⁸⁴ Vid. Luis JORDANA DE POZAS (*La Enseñanza de la Previsión y la Seguridad Social*, en *Actas*, cit., tomo III, págs. 55 y sigs.), Delfín SÁNCHEZ JUÁREZ (*La Seguridad Social en los estudios universitarios*, en "Revista Iberoamericana de Seguridad Social", mayo-junio de 1952, págs. 41 y sigs.), César LANFRANGHI LANFRANGHI (*La enseñanza de la Seguridad Social en las universidades*, en *Actas*, cit., tomo III, págs. 73 y sigs.), Emilio J. LETANG ALVAREZ (*Coordinación de los Estudios de Medicina Social*, en *Actas*, cit., tomo II, págs. 719 y sigs.) y los artículos citados en la nota anterior.

cente las materias generales de Seguridad Social y seguro social, de matemática aplicada y demás especialidades, para la formación profesional de actuarios en general y, muy especialmente, de actuarios sociales.⁸⁵

En la IV Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (C.I.S.S.), celebrada en México, en el año 1952, el Informe del Secretario General, trataba ampliamente de este asunto, a cuyo afecto daba una visión panorámica americana, de la enseñanza universitaria de la Seguridad Social.⁸⁶

En México, la enseñanza de la Seguridad Social tiene una antigüedad de más de tres lustros, o sea exactamente 18 años desde que se estableció en 1944 en la Universidad Obrera de México un curso de Seguridad Social, que se encomendó desarrollar al Sr. Ing. Miguel García Cruz, durante el cuatrienio 1944-1947.

Con las dificultades inherentes al movimiento social, que siempre se reflejan en la Universidad Obrera, ese curso se ha venido desarrollando hasta la fecha, servido por distintos catedráticos.

En el Instituto Mexicano del Seguro Social, desde su fundación el 19 de enero de 1943, se han venido impartiendo cursos intensivos de Seguridad Social, a diferentes grupos de funcionarios especializados, donde entre otros ha trabajado con diligencia, entusiasmo y capacidad, el Sr. Dr. y Lic. Bernaldo de Quiroz. Así se han venido perfeccionando los conocimientos de su personal en la materia que les concierne; de manera general en el Sindicato del I.M.S.S., se han dictado también cursos de Seguridad Social para el perfeccionamiento de los funcionarios de dicha Institución.

Durante la reunión que celebró la C.E.P.A.L. en México, en el año de 1952, el Sr. Lic. Gilberto Loyo, director de la Escuela Nacional de Economía, reunió a los profesores y directores de las escuelas e institutos superiores de Economía, para que hicieran sus gestiones tendientes a reformar los planes de estudios de estas instituciones en América Latina, y a proposición del Sr. Ing. Miguel García Cruz, se tomó el acuerdo:

“Que en todos los Institutos y Escuelas de Economía de la América Latina, se impartan cursos especializados de Seguridad Social.”

En el año de 1950, a invitación expresa del Consejo de profesores y alumnos de la Escuela Nacional de Economía, de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Ing. Miguel García Cruz fue designado profesor de esa H. Institución, habiendo elaborado un programa con sus respectivos apuntes para desarrollar el curso de Seguridad Social y Nociones de Derecho del Trabajo. Este guión le sirvió de base para escribir y publicar en 1954 un libro que se tituló *La Seguridad Social. Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política.*

⁸⁵ Cfr. *op. cit.*, pág. 50.

⁸⁶ Vid. C.I.S.S., *IV Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Informe del Secretario General)*, México, 1952.

Se trató del primer manual publicado en América sobre Seguridad Social, destinado a la enseñanza universitaria.

El programa de Seguridad Social y el Manual citado, fueron considerados por la dirección de la Escuela Nacional de Economía, quien los sometió a la consideración de la Junta de Profesores, encargados de elaborar el nuevo plan de estudios, donde se acordó suprimir la antigua materia "Teoría de los Seguros", que se impartía en el 4º año, exclusivamente para la especialidad Bancaria. Y en su lugar, se convino establecer obligatoriamente en el 2º año una materia general que se denominó Seguridad Social y Nociones de Derecho del Trabajo.

El manual citado, ha venido sirviendo durante 13 años para desarrollar las 3/4 partes del programa de Seguridad Social, tal como se esbozó en la Junta de Profesores, que aprobaron el actual plan de estudios, y una cuarta parte del curso anual se destina a impartir nociones de Derecho del Trabajo.

En la actualidad, cerca de 500 alumnos del 2º año reciben un curso de Seguridad Social en la Escuela Nacional de Economía, divididos en ocho grupos de poco más de sesenta alumnos cada uno. Estas cátedras están servidas por los profesores siguientes: Ing. Miguel García Cruz, Dr. Gabriel Bonilla Marín, Lic. Luis Vélez Vidal, Lic. Luis Troconis Zamudio, Lic^a M^a Refugio Báez, Dr. Gregorio Iamón Lara y Chavarría, Lic. Romeo Rincón Serrano y Lic. Moisés Gómez Granillo.

El plan de estudios de la Escuela Nacional de Economía y el programa del curso de Seguridad Social, sirvieron posteriormente de base para establecer la misma materia en la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. En la Escuela Nacional de Jurisprudencia desde la fecha en que se estableció el doctorado en el año de 1951, se viene impartiendo regularmente un curso especializado de Seguridad Social.

Propiciado por el Instituto Mexicano del Seguro Social y en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México, el Sr. Ing. Miguel García Cruz tiene elaborado con fines de enseñanza universitaria, un Segundo Manual que está próximo a publicarse y ha titulado: La Seguridad Social en México 1906-1960. Bases, Evolución, Importancia Económica, Social, Política y Cultural.

En *Francia*, el Decreto de 27 de marzo de 1954 reformó la Licenciatura en Derecho, haciendo de la asignatura opcional "Legislación Industrial", dos materias obligatorias: "Derecho del Trabajo" y "Seguridad Social".⁸⁷

En la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Madrid, España, se creó el Seminario de Seguridad Social (que dirige el Profr.

⁸⁷ Vid. DURAND-ROUAST (*Précis de Legislation Industrielle*, cit., prólogo, y *Sécurité Sociale*, cit.), RIVERO SAVATIER (*op. cit.*, pág. V), Jacques DOUBLET y Georges LAVAU (*Sécurité Sociale*, París, 1957).

Eugenio Pérez Botija) en 1956, y existe también, una Cátedra de Seguridad Social inaugurada por William Henry Beveridge en 1944. La Escuela de Altos Estudios Mercantiles, tiene en su programa, la Cátedra de Legislación y Seguros Sociales. La Facultad de Ciencias Económicas de Madrid prepara actuarios en seguridad social, en colaboración con el Centro Internacional de Formación de Técnicos en Seguridad Social de la OISS. Las Facultades de Derecho, carecen de una cátedra de Seguridad Social; esta materia se encaja apresuradamente en el único curso de Derecho del Trabajo.

La Universidad de Hamburgo, *Alemania*, cuenta con la asignatura de Derecho del Seguro Público, que comprende los seguros sociales. Esta disciplina aparece en forma independiente en la mayoría de las universidades alemanas.

En *Italia*, hay que hacer especial referencia a dos importantes instituciones: *La Scuola di perfezionamento e di specializzazione in Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale* (cursos bienales), que dirige el profesor Renato Balzarini en la *Università degli studi di Trieste*, y publica un Boletín con trabajos de sus alumnos. *La Scuola di perfezionamento in Diritto Sindicale e del Lavoro* (para graduados de las Facultades de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Económicas, y Comercio), que dirige el profesor Francesco Santoro Passarelli en la Facultad de Jurisprudencia de la *Università degli Studi de Roma*, en la cual, el *Diritto della Sicurezza Sociale* es una asignatura bienal que explica el Profr. Lionello Levi-Sandri.

En un Congreso de Estudios Universitarios, celebrado en Roma, del 19 al 21 de diciembre de 1959, uno de los dos temas fue: "La armonización de la legislación del trabajo y la Seguridad Social, en el ámbito de la cooperación obrera".

Casi todas las universidades de la *Argentina*, tienen organizados Institutos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, Córdoba, etc.). Las Facultades de Derecho imparten la enseñanza del Derecho del Trabajo y de la Previsión (o Seguridad) Social.

En abril de 1960 se celebró en la Universidad de Tucumán, el "Primer Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", organizado por el Profr. Mariano Tissebaum en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

El tema número II, fue "La enseñanza del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; universitaria, especializada, sindical y para dirigentes de empresas". El Congreso adoptó el siguiente Acuerdo: 1. En los planes de estudio de las Facultades de Derecho, Ciencias Económicas y Ciencias Políticas y Sociales, la enseñanza de las instituciones referentes al Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, debe gozar de autonomía e impartirse en forma práctica paralela a la teórica, con el fin de formar profesionales con conocimientos necesarios para el ulterior ejer-

cicio de la especialidad. 2. Incorporar como enseñanza paralela a estos cursos generales, otros especializados en Instituto y Seminarios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, que habiliten para ulteriores desempeños en la Magistratura del Trabajo y en las Direcciones Administrativas y Privadas de las dependencias especializadas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 3. Intensificar por las universidades (a través de los Institutos, memorias y cursos de extensión universitaria) la difusión de la enseñanza del derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, de ser posible por separado.⁸⁸

La Universidad de São Paulo, en Brasil, es una de las más adelantadas en estas materias. Hay que distinguir la enseñanza de la licenciatura, de la de postgraduados.

Las Facultades de Derecho y Economía, siguen un plan en que prevalece la práctica sobre la teoría. El aprendizaje se efectúa a base de ejemplos, cuadros sinópticos, datos estadísticos, films, etc. El Seminario de Legislación Social lleva a cabo prácticas de elaboración de trabajos procesales, en los servicios de prevención de accidentes del trabajo, las instituciones de seguro social y otros organismos. Estas prácticas se realizan atendiendo a un cuestionario que debe contestarse por los alumnos, en forma expositiva y crítica. Se procura que los alumnos hagan pesquisas, especialmente relativas a las conexiones entre las leyes sociales y la productividad. Los exámenes consisten en preguntas teóricas y prácticas y la labor en Seminario se toma muy en consideración.

La enseñanza del Doctorado no funciona como fuera de desear. En los Cuerpos de Perfeccionamiento, se celebran simposios, con participación de juristas de todas las calificaciones (abogados, jueces, procuradores, profesores, legisladores), economistas, sociólogos, expertos en administración pública, dirigentes sindicales, etc. Ultimamente, se han dictado cursos de Derecho Comparado:

Brasileño-Inglés, Brasileño-Francés, Brasileño-Alemán, y otros.⁸⁹

En algunas Facultades de Ciencias Económicas se estudia el curso de Actuariado Social. En las Facultades de Ingeniería, se explica la asignatura "Legislación Social", de la cual forma parte la Seguridad Social. Algunos Cursos de Administración General, incluyen la disciplina de Previsión Social.

La Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, desarrolla un curso de extensión universitaria sobre "La Previsión Social y sus problemas en el Brasil". Un Seminario de Asuntos Sociales organizado por la OEA, funciona en Porto Alegre.

Las Escuelas de Servicio Social, insertan en sus programas, la Pre-

⁸⁸ Cfr. Instituto de Derecho del Trabajo "Juan Bautista Alberdi". *Anales del Primer Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tucumán, 1961, tomo I, págs. 282 y sigs.

⁸⁹ Cfr. A. F. CESARINO JUNIOR, *Ensino do Direito Social*, en *Anales*, cit., tomo II, págs. 203 a 210.

visión Social, y tienen cursos de extensión universitaria sobre previsión social brasileña.⁹⁰

En *Bolivia*, en las siete Facultades de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales existentes en el país, funciona una cátedra específica de "Seguridad Social".

En *Colombia*, hay Seminarios de Seguridad Social y se otorgan premios a las mejores tesis universitarias sobre esta disciplina.

Cuba incluía los estudios de seguros sociales, dentro del segundo curso de Legislación Obrera de las Facultades de Derecho y en el único curso de igual asignatura en las Facultades de Ciencias Sociales; pero por falta de tiempo, rara vez se explicaban aquéllos. La Universidad Católica de Villanueva (clausurada) disponía de menos horas lectivas para el Derecho del Trabajo (un solo curso) de forma que en sus Facultades tampoco se enseñaba la materia aseguratoria.

La cátedra de Política Laboral, que estaba a nuestro cargo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Social Católica de la Salle (clausurada) la habíamos dividido en dos parciales, el segundo de los cuales se dedicaba íntegramente a la Seguridad Social. Cursos de Legislación Laboral, para postgraduados, incluían varias lecciones sobre seguridad social, aspecto que estaba a nuestro cuidado. También se nos había encomendado un proyecto de Instituto de Seguridad Social, que se encontraba bastante adelantado.⁹¹

En el Proyecto de Reforma de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de La Habana, se estudiaba incluir las asignaturas: "Seguridad Social de los Empleados y Funcionarios Públicos", en el Primer Curso del Instituto de Administración Pública; y "Economía del Trabajo y Seguridad Social", en el Doctorado de Ciencias Económicas.⁹²

Las Escuelas de Derecho de la Universidad de Chile, dictan la materia de Seguridad Social, como una de las cuatro partes en que dividen el Derecho del Trabajo. Hasta ahora no se había considerado conveniente separar el Derecho del Trabajo de la Seguridad Social, instituyéndose al efecto cátedras diferentes, pero en vista de la considerable extensión de la materia se proyecta hacer dos cursos, aunque conservando la unidad. En el último curso de Derecho, se organizan cursos de ampliación donde usualmente figura la Seguridad Social, que también es objeto de Seminarios.

La Escuela de Economía de la Universidad de Chile ha dado últimamente según nuevo plan de estudios, una gran importancia a la docencia de la Seguridad Social sobre todo en sus aspectos de derecho positivo

⁹⁰ Cfr. VELLOSO CARDOSO, *op. cit.*

⁹¹ Vid. nuestro artículo *La Reforma Universitaria y la Seguridad Social*, en "El Mundo", 13 de diciembre de 1959. Todos estos planes se frustraron con la confiscación, por el Gobierno, de las universidades privadas en mayo de 1961.

⁹² Vid. Universidad de La Habana, *La Reforma Universitaria en la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público*, La Habana, 1959.

chileno y financiamiento y actuarial, a estos efectos se dictan cursos semestrales de seguridad social en cuanto a aspectos actuariales y financieros, sin perjuicio de que también se incluya la seguridad social dentro del todo de la asignatura del derecho del trabajo.

En la Escuela de Servicio Social de Chile se imprime también la materia de seguridad social.

Un curso de Medicina Social se explica en la Facultad de Biología y Ciencias Médicas. En la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas, hay una especialización en Administración Social, destinada a preparar futuros funcionarios de los organismos de previsión y expertos en asuntos sociales; la Seguridad Social es uno de los tres cursos en que está dividido el Derecho del Trabajo, "sin que ello signifique que aquellas cátedras corresponden a asignaturas diferentes".⁹³

Las Universidades Católicas de Chile y Valparaíso, y la Universidad Libre de Concepción, siguen planes semejantes.

En los Estados Unidos, la materia de Seguridad Social, forma parte de los cursos de *Labor* o *Social Law* de las Facultades de Derecho, Economía, etc. También se explica en las Facultades de Medicina y en las Escuelas de Trabajadores Sociales. Los Institutos de Relaciones Laborales, anexos a las Universidades, en forma de extensión, explican a veces esta materia dentro de sus cursos, como comprobaremos más adelante.

Ya hemos visto que México fue uno de los pioneros en la proposición de crear cátedras de seguridad social; no obstante la materia se sigue explicando como parte del Derecho del Trabajo, en las Facultades de Derecho. Hay premios instituidos para las mejores tesis o libros dedicados a esta disciplina. Las Escuelas de Servicio Social cuentan con la seguridad social en sus programas.

En la Universidad de San Marcos de Lima, Perú, la seguridad social es asignatura obligatoria de la licenciatura y el doctorado de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas.⁹⁴ Un curso de Medicina Social es parte del programa del Instituto de Medicina Social de Lima. La disciplina de la seguridad social se profesa en la Escuela de Servicio Social, y en Seminarios de Asuntos Sociales organizados por la OIT.

Del 9 al 16 de abril de 1961, se celebró en Lima, la Segunda Conferencia de Facultades Latinoamericanas de Derecho, a la cual se presentó una ponencia por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Uni-

⁹³ Cfr. FRANCISCO WALKER LINARES, *La enseñanza universitaria del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en Chile*, en *Anales*, cit., tomo II, págs. 211 a 213.

⁹⁴ Vid. ERASMO ROCA, *La Universidad Mayor de San Marcos y la Enseñanza de la Seguridad Social*, en "Actas y Trabajos del II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social", Perú, 1954, tomo I, págs. 134 y sigs. Funcionarios Técnicos de la Dirección General del Trabajo y Profesores de la Oficina Nacional de Informaciones Sociales, propusieron al Congreso, la consagración de los estudios universitarios de la seguridad social, a fin de hacer posible, la incorporación de especialidades sobre la previsión social, que preparen actuarios, técnicos de seguros, etc.; vid. *Planes de enseñanza general de la Seguridad Social*, en ídem, tomo II, págs. 251 a 259.

versidad de Chile, recomendando que el Derecho del Trabajo se estudiara en dos años, el segundo de ellos, con cuatro horas lectivas semanales, dedicado a la Seguridad Social. Se propuso, además, un programa de Derecho de la Seguridad Social.⁹⁵

En las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales de *Uruguay*, se explica la materia de seguridad social, dentro de la asignatura "Derecho Laboral y Previsión Social".

En el resto de las universidades americanas, la Seguridad Social sigue formando parte del Derecho del Trabajo. Algunos Seminarios organizados por la OEA (Asuntos Sociales) la OIT (Seguridad Social) o las propias universidades, se han celebrado respectivamente en *Quito* y *San Salvador*, *San José de Costa Rica* y *La Paz*. En *Guatemala*, algunos aspectos aseguratorios son tocados en el programa de la Escuela de Servicio Social.⁹⁶

Becas para estudiar en las citadas universidades, son concedidas por la ONU, la UNESCO, la OEA, la OIT, la OMS y algunos países, especialmente los Estados Unidos a través de las fundaciones Rockefeller y Guggenheim.

En el orden *internacional*, además de las reuniones ya citadas del CISS y la OISS, ha sido tratado el tema de la enseñanza universitaria de la seguridad social, en:

La V Conferencia Interamericana de Seguridad Social, efectuada en Caracas, en marzo de 1955, que acordó la Resolución número 51, que propone en uno de sus acápites: introducir cátedras de Seguridad Social en los centros de enseñanza superior, especialmente de medicina y enfermería, en aquellos países que tienen seguros de enfermedad y maternidad.⁹⁷

La VIII Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, celebrada del 22 al 25 de septiembre de 1958, en México, que acordó en su Resolución número 1, hacer una encuesta en todos los países americanos, en colaboración con la OIT, la AISS y la OEA, con el objeto de conocer entre otros puntos: las cátedras, cursillos, seminarios, mesas redondas, etc., que imparten conocimientos en materias de seguridad social, y las becas o premios a estudios relativos a las cuestiones de seguridad social.⁹⁸

La VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social y la X de su Comité Permanente, celebradas del 14 al 27 de septiembre de 1960, en México, que recomendaron en su Resolución número 55, epígrafe II, le-

⁹⁵ Vid. "Revista de Derecho y Ciencias Políticas", Año XXV, núm. 1, enero-abril de 1961, págs. 82 a 85.

⁹⁶ Vid. *IV Reunión del CISS, Informe del Secretario General*, cit.

⁹⁷ Cfr. CISS. *Resoluciones adoptadas por la V Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, México, julio de 1955, pág. 21; vid. también: CISS, *Quinta Reunión, Memoria de Labores*, Caracas, 1955.

⁹⁸ Vid. CISS-AISS. "Seguridad Social", núm. 4, julio-septiembre de 1958.

tra, d. "gestionar la inclusión de la cátedra de Seguridad Social en los centros de enseñanza superior; facultades o escuelas de derecho, economía, medicina, farmacia, etc."⁹⁹

La Reunión de Organismos de Seguridad Social de Centroamérica, México y el Caribe, realizada en Guatemala, durante los meses de octubre y noviembre de 1956, que acordó en su oncenava conclusión: Considerar importante la creación o mantenimiento de cátedras de medicina social en las universidades de los países participantes, así como de cátedras, seminarios, cursos y otras actividades docentes sobre los distintos aspectos de la seguridad social.¹⁰⁰

Finalmente, la Comisión Técnica de Enseñanza de la Seguridad Social, de la OISS, preparó en 1956, unos programas para la enseñanza de la seguridad social. Se distinguen las escuelas especiales de las universitarias y dentro de estas últimas los estudios para economistas y sociólogos, juristas y médicos. Salvo en los últimos (donde se sugiere que la seguridad social se estructure como materia especial), se indica que la materia de seguridad social se incluya en el Derecho Laboral "para no aumentar con nuevas asignaturas, el plan de estudios vigente".¹⁰¹

B) *Escolar*. La vida moderna exige que se despierte y se estimule, en el niño y en el joven, un claro sentido comunitario, con el fin de que se aprendan que nadie vive para sí mismo, sino que todos somos interdependientes.¹⁰²

Es posible crear en la infancia el sentido de la solidaridad, el ahorro, la mutualidad, la cooperación y la previsión. No se trata de dar a los colegiales, conceptos de estas ideas, sino de explicarles con ejemplos y hacerlos vivir lo que significan. Así, la solidaridad, con el cuento del ciego y el tullido que llegaron a la ciudad, ayudándose mutuamente; el ahorro, con la fábula de la cigarra y las hormigas; la mutualidad, creando una caja o alcancía para ayudar a los niños más necesitados; la cooperación, fomentando el trabajo en común; la previsión, al través de algunos de los anteriores ejemplos, o formando una reserva con contribuciones de los alumnos para las fiestas de fin de cursos, la graduación, etc.

Claro está que los maestros han de ser preparados cuidadosamente, para conseguir esos fines. De ahí la conveniencia de cursillos para los graduados y la inclusión de estos tópicos en los programas vigentes.

⁹⁹ Cfr. CISS-AISS. *La VI Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y X de su Comité Permanente*, en "Seguridad Social", núm. 5, septiembre-octubre de 1960, págs. 71 a 77.

¹⁰⁰ Cfr. OISS. *Reunión de Organismos de Seguridad Social. De Centro América, México y el Caribe*. Madrid, 1957.

¹⁰¹ Cfr. OISS. *Programas para la enseñanza de la seguridad social*. Madrid, 1956.

¹⁰² Cfr. Juan MONTOVANI, *La Educación popular en América*, Editorial Nova, pág. 63.

El adiestramiento citado debe completarse, en los primeros grados de la enseñanza primaria, con una cartilla de la seguridad social, y más adelante, con una serie de nociones que pueden darse por separado o incluirse en otras asignaturas, como la cívica.¹⁰³

En la enseñanza secundaria o media (bachillerato, high school, comercio, escuelas superiores, institutos preuniversitarios, etc.), y en las escuelas especiales (artes, oficios, institutos laborales, escuelas de trabajo, etc.), deben existir programas concretos, adaptados a la edad y contenido del tipo de enseñanza en estos centros, o al menos encajarse un conjunto de nociones dentro de asignaturas como la Sociología.

En España se dictan varios cursos de Seguridad del Trabajo —que comprende distintas materias de Seguridad Social— en las escuelas de formación profesional industrial (aprendizaje, oficialía y maestría); se examinan los conceptos de solidaridad social, cooperación, etc., en los bachilleratos laborales elementales, dentro de la disciplina formación político-social; y se explican dos cursos de la asignatura Derecho del Trabajo y Seguridad Social, en todas las modalidades de los bachilleratos laborales superiores.¹⁰⁴

En las escuelas técnicas (peritos y ayudantes de ingenieros o arquitectos, tecnológicas, etc.), la enseñanza de la Seguridad Social tiene excepcional importancia por el papel que desempeñan sus egresados en el contacto diario con el trabajador, en ocasión de las obras a su cargo o de las instalaciones o empresas que dirigen. De ahí la colaboración que ha de existir entre los organismos de Seguridad Social y estos centros de enseñanza.¹⁰⁵

El primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, incluyó esta materia en su temario. La conclusión II de la Comisión IV decía: "Se considera a la Escuela como instrumento primario de la Seguridad Social en la preparación del futuro hombre en la educación social y la previsión, por medio de programas adecuados e instituciones peda-

¹⁰³ Vid. Antonio LLEÓ SILVESTRE (*Seguridad Social y Educación Primaria*, en *Actas*, cit., tomo III, págs. 115 y sigs.) Guillermo BOLÍVAR (*Función Cultural de la Seguridad Social*), en *Actas*, cit. tomo II, pág. 199) José M^o HARO SALVADOR (*La Seguridad Social y la Escuela*), en *Actas*, cit. tomo III, págs. 63 y sigs.) Seminario de Planes de Enseñanza General de la Seguridad Social. (*op. cit.*)

¹⁰⁴ Vid. *Plan de Estudios y Cuestionario de Formación Profesional Industrial*, Madrid, 1960, tomo I, Aprendizaje y Oficialía, pp. 121 a 123 y 153-154 y tomo II, Maestría, pp. 25, 53 y 70; Ministerio de Educación Nacional, *Primer Decenio de la Enseñanza Laboral*, tomo I sección 2, Planes de Estudios, Madrid, 1961. El libro de texto de la asignatura Derecho del Trabajo y Seguridad Social, ha sido preparado... por el profesor Efrén BORRAJO DACRUZ (*Derecho del Trabajo*, Madrid, 1960), que dedica a la Seguridad Social, casi la mitad de la obra (7 capítulos). Con profusión de láminas, ejemplos y cuestionarios, explica los siguientes temas: previsión social; seguros de accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, paro, vejez, invalidez, supervivencia, enfermedad; protección familiar; los seguros sociales en la agricultura y el servicio doméstico; seguro escolar, y mutualismo laboral.

¹⁰⁵ Vid. CISS (*IV Reunión Informe...* cit.). Oficina Nacional de Informaciones Sociales (*Planes...* cit.). JORDANA (*op. cit.*)

gógicas, tales como las Mutualidades y los Cotos Escolares de Previsión, siendo conveniente la enseñanza en los demás grados docentes". La recomendación del Congreso, IV, 2ª, pedía la creación o intensificación de la enseñanza progresiva de la Seguridad Social en las escuelas primarias, secundarias y especiales.¹⁰⁶ A fin de cumplir este acuerdo, la Comisión Técnica de Enseñanza de la Seguridad Social, preparó los programas para la enseñanza primaria y media, institutos laborales, escuelas de peritaje y especiales.¹⁰⁷

C) *Profesional o técnica.* Uno de los tipos de capacitación profesional es la universitaria, que ya hemos examinado, pero ésta es insuficiente, porque si bien la técnica administrativa puede enseñarse teóricamente, es con la práctica como se adquiere. El abogado recién graduado, aunque haya recibido un curso de Seguridad Social dentro del plan de su carrera, no tiene ciertas dotes de interpretación que da la práctica, ni conoce la verdadera trama procesal aseguradora. Más claro es el caso de ciertas carreras que pueden orientarse de manera radicalmente distinta, según que el objetivo sea privado o social: un actuario formado por los moldes estrechos de la economía particular, será un funcionario excelente en un Banco de Capitalización, pero fracasará como organizador de un plan de seguridad social en un país subdesarrollado con tendencia a la inflación.

Por otra parte, el experto en seguridad social necesita de una visión conjunta integrada por una serie de conocimientos conexos que no son sólo los de su especialidad. Por ejemplo, un abogado deberá tener ciertas nociones médicas para dedicarse al seguro de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales. Un político o legislador, que ha de redactar un proyecto de ley, necesitará de una base sólida en economía, matemáticas y estadísticas, para poder entender los informes técnicos que le rendirán los expertos de estas materias. Un médico ha de conocer los resultados económicos y jurídicos que produce la incapacidad de trabajo que certifica. Los economistas o especialistas en inversiones deben tener presente que los fondos que manejan sostienen y habrán de sostener a la población pasiva, de ahí que se requiera una prudencia mayor que la usual en cualquier negocio privado. El funcionario, jurídico o administrativo, no debe ver en el expediente de solicitud de prestación, un litigio o pleito entre el órgano gestor y el asegurado, sino un mero trámite, como el que realiza el depositario de un banco que extrae sus ahorros acumulados. En general, los empleados tienen que estar al corriente de la posición que ocupan en la gestión de la seguridad social y de su enlace con las demás actividades; qué trámites anteriores y pos-

¹⁰⁶ Cfr. OISS, *Actas*, tomo II, pág. 18, y tomo I, pág. 278. Algunos delegados insistieron sobre el tema, en el II Congreso; así la representación del Perú, en *Planes de Enseñanza...*, cit.

¹⁰⁷ Vid. *op. cit.*, págs. 13 a 29.

teriores han de llevarse a cabo, qué consecuencias supone la labor que efectúan, así como que los beneficiarios son los dueños de los fondos que manejan y, por tanto, hay obligación de atenderlos como se merecen. Así pues, se hace necesaria una amalgama de conocimientos jurídicos, médicos, sociológicos, económicos, matemáticos, políticos, administrativos y morales para poder desempeñar con éxito un cargo en la gestión de la seguridad social.¹⁰⁸

Numerosos *congresos internacionales* se han ocupado de este punto importante, en su orden del día:

La III Conferencia Interamericana de Seguridad Social, efectuada en Buenos Aires, en 1951, por su Resolución D: "Recomienda que los países más adelantados en la materia, establezcan un plan de becas que provea la admisión en sus instituciones de Seguridad Social, de becarios de los países en los que la misma no esté organizada. Que la Conferencia Interamericana de Seguridad Social promueva para y ante las Instituciones de Seguro Social en América, el suministro de ayuda técnica-profesional y enseñanza, el intercambio periódico y rotativo de grupos calificados del personal de administración..."¹⁰⁹

La IV Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México, 1952, conoció de un largo Informe del Secretario General, que trató extensamente de la capacitación del personal.¹¹⁰

La V Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Caracas, 1955, por la Resolución número 51, acordó: dar facilidades al personal para su especialización, realizar cursos de aprendizaje, de perfeccionamiento e intensivos, sobre la doctrina de la seguridad social en general y problemas de la institución en particular, para profesionales y funcionarios; promover el intercambio de funcionarios y conceder becas. Por otra parte, la VI Reunión del Comité Permanente decidió preparar varios seminarios regionales sobre asuntos financieros, económicos, estadísticos y actuariales.¹¹¹

La VIII Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, realizada en México, del 22 al 25 de septiembre de 1958, conoció de un informe sobre "Selección, capacitación y condiciones del personal de las instituciones de seguridad social" y adoptó la Resolución número 1, en el sentido de que el CISS, en colaboración con la

¹⁰⁸ Vid. sobre estos particulares, CISS (*VIII Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social*, en "Seguridad Social", núm. 4, julio-septiembre de 1958, págs. 29 a 33, y *Exposición de motivos y Bases del Centro Interamericano de Seguridad Social*, México, 1960). Caja Nacional del Seguro Social del Perú (*Necesidad de establecer sistemas de formación profesional*, en *Actas*, cit. tomo III, págs. 318 a 325).

¹⁰⁹ Vid. CISS, *Actas de la III Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, México, 1951, tomo IV, pág. 27.

¹¹⁰ Vid. *op. cit.*, págs. 39 a 45.

¹¹¹ Vid. CISS, *op. cit.*, págs. 21-22, y *Reseña de la IV Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social*, Caracas, 1955.

OEA, preparará para el año 1960 un Seminario sobre "Funcionamiento de la Seguridad Social".¹¹²

La Reunión de Coordinación entre los Organismos Internacionales de Seguridad Social, celebrada del 12 al 14 de octubre de 1959 en Ginebra, conoció y aprobó distintos proyectos del CISS, para la enseñanza de la seguridad social en México.

La VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social, verificada en México, del 14 al 27 de septiembre de 1960, tuvo como punto IV: "Selección, capacitación y condiciones de trabajo del personal de las instituciones de Seguridad Social" y acordó dos Resoluciones las números 55 y 58.¹¹³

La primera de ellas se divide en cinco acápites, que extractamos:

I. Selección: a) Ingreso y ascensos; por pruebas de idoneidad en que se hagan valer los títulos sobre la propia materia, períodos de prueba, etc.

b) Ubicación; según la aptitud demostrada en pruebas y exámenes, en vista de los cuales se procederá a la selección y clasificación en el escalafón.

II. Capacitación: a) Crear una escuela, centro o instituto de capacitación del personal de las instituciones de seguridad social, de carácter permanente, con la seguridad social como disciplina principal, y otras conexas que sean necesarias a los funcionarios. Acompañar a esta enseñanza, la práctica en los diversos servicios de la gestión. Solicitar la colaboración de las personalidades y estudiosos más destacados en la materia.

b) Organizar conferencias, seminarios y mesas redondas sobre la materia. Expedir títulos reconocidos y tomados en cuenta para el empleo.

c) Conceder becas, promover el intercambio de funcionamiento, dar facilidades para viajes y congresos, otorgar premios a las tesis de postgraduados y trabajos de especificación.

f) Solicitar la colaboración económica y técnica de los organismos internacionales especializados.

g) Lograr la mayor eficacia funcional, mediante la determinación de los métodos de trabajo, sistemas de procedimiento, etc., los que deben ser revisados periódicamente para su perfeccionamiento y actualización.

h) Comprobar el resultado de la capacitación del personal, a través de encuestas y muestreos.

i) Que el CISS, como organismo regional de asesoramiento en materia de estudio y promoción de la seguridad social, instituya un centro de capacitación del personal de las instituciones de seguridad social en América, que tenga como misión, no sólo impartir los conocimientos que en esta materia se requieren, sino también la preparación de planes de enseñanza al efecto, creación de premios y títulos, así como su acción directa en todo lo necesario y conducente a la con-

¹¹² Vid., *op. cit.*, págs. 29 a 33.

¹¹³ Vid. CISS, *op. cit.*, págs. 71 a 77 y pág. 85. Vid, además los trabajos presentados a esa Conferencia: CISS (*Selección, capacitación y condiciones de trabajo del personal de las instituciones de seguridad social*), Instituto Mexicano del Seguro Social (*idem*), Ricardo MOLES (*Consideraciones sobre formación técnica y capacitación del personal de las instituciones de seguridad social*) y las Aportaciones de los representantes de Costa Rica, Cuba, Uruguay y Perú.

cesión y distribución de becas e intercambio de funciones entre los diversos organismos internacionales e instituciones de seguridad social. III. Cooperación en el orden internacional: a) Que el CISS preste su cooperación a las instituciones de los países miembros, para la organización de cursos de capacitación del personal, facilitando el asesoramiento técnico, didáctico y material bibliográfico, organizando periódicos, etc. b) Que el CISS elabore un Manual de Seguridad Social para enseñanza del personal, en que se expongan los principios de la seguridad social como disciplina autónoma, y se den las nociones fundamentales sobre las distintas especialidades técnicas y ciencias auxiliares que intervienen en su aplicación, teniendo en cuenta los problemas y la realidad socio-económica de los países americanos. c) Que el CISS promueva becas de estudio e intercambio de técnicos entre las instituciones y estimule la realización de trabajos de investigación científica y técnica. IV. Relaciones humanas entre el personal y la población protegida, y V. Condiciones de trabajo.

La resolución número 58, acordó el establecimiento en México, de un Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, cuyo funcionamiento se encomendó a la acción conjunta del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, Madrid, 1951, incluyó en su temario. los "Sistemas para la formación profesional de técnicos" y en vista de los diversos trabajos presentados¹¹⁴ aprobó el acuerdo número V:¹¹⁵

1º al 4º Todos los técnicos en seguridad social, han de poseer una preparación general adecuada sobre la materia. A este fin es preciso distinguir los grupos profesionales siguientes: a) Personal administrativo; en su formación, debe comprenderse la selección y la capacitación; la selección, mediante pruebas teóricas y prácticas, que se completarán con exámenes psicotécnicos; la capacitación (de este personal así seleccionado) cuidando de su adiestramiento en los distintos servicios burocráticos y contables y a través de la organización de cursos de ampliación y perfeccionamiento. b) Personal sanitario-asistencial (médicos, odontólogos, farmacéuticos y demás personal auxiliar) su capacitación se iniciará en los propios centros de enseñanza y se completará con trabajos prácticos, cursillos y conferencias sobre seguridad social en las instituciones interesadas. c) Personal actuarial y de estadística; su aprendizaje comenzará en los centros de enseñanza de estos profesionales, y una vez

¹¹⁴ Vid. Mario GARCÍA ACEVEDO (*Aspectos doctrinarios y sociales en la formación profesional de técnicos de seguridad social*), Ramón GÓMEZ (*Reciprocidad de prestaciones e intercambio técnico en materia de seguridad social*), Departamento de Estudios Sociales y Económicos de la caja nacional del Seguro del Perú. (*op. cit.*, págs. 318 a 325), Asistentes al I Curso de Cooperación Técnica de la OISS (*La formación profesional de técnicos*, págs. 315 a 317) todos en *Actas*, cit.

¹¹⁵ Vjd. *Actas*, cit., tomo I, págs. 279 a 280.

al servicio de las instituciones de seguridad social, se completará mediante cursillos prácticos de información en los centros y seminarios adecuados; caso de no existir esos centros docentes, procederá a su creación y, mientras tanto, se suplirá con el intercambio técnico con otros países.

5º y 6º Los países iberoamericanos deben conceder becas, abonar los gastos de viajes y residencia de los becarios permitir que se les sigan pagando sus sueldos mientras se perfeccionan, etc. 7º La OISS ejercerá una función coordinadora y asesora, en relación a los anteriores acápite. 8º La OISS deberá intensificar su acción en orden al perfeccionamiento de los técnicos de seguridad social, mediante seminarios, cursos colectivos de cooperación, trabajos prácticos de su especialidad, publicaciones e intercambio de planes de estudios y de expertos, en los diversos países. 9º El profesorado estará formado, en lo posible, por técnicos de distintos Estados. 10º Se propiciará un amplio intercambio de informaciones técnico-administrativas, científicas y sociales, entre las instituciones de seguridad social, que sirvan a los fines de formación de los técnicos respectivos.

La Reunión de Organismos de Seguridad Social de Centroamérica, México y el Caribe, celebrada en Guatemala, en 1956, recalcó en su conclusión 3ª, la importancia de la preparación del personal y en la 10, el intercambio de personal, la mutua concesión de becas, etc.¹¹⁶

Veamos ahora las actividades de formación técnica y profesional que se han realizado hasta ahora, comenzando con las de carácter internacional, para luego abordar las nacionales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene organizando o colaborando en seminarios de seguridad social, que se han celebrado en distintos países:¹¹⁷

San José, Costa Rica, del 15 al 25 de enero de 1951.

Estambul, Turquía, del 3 al 23 de septiembre de 1951, para los países del vecino Oriente, por encargo del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.

Lima, Perú, del 28 de noviembre al 15 de diciembre de 1951, para países latinoamericanos de condiciones análogas. Asistieron 26 delegados de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Perú. Fue organizado por la División de Seguridad Social de la OIT y comprendió entre otros temas: comparación de sistemas, estructura y funcionamiento de las instituciones de seguridad social y la salud pública, los trabajadores sociales y la seguridad social, organización financiera y administración de la seguridad social, procedimientos de administración y registro. Tomaron parte especialistas de la OIT, la ONU y expertos de instituciones europeas.

¹¹⁶ Vid. *op. cit.*, págs. 131 a 134.

¹¹⁷ Las noticias sobre estos seminarios han sido tomadas de OIT, *Informaciones Sociales*. Ginebra, años 1951 a 1961.

Río de Janeiro, Brasil, del 13 de septiembre al 4 de octubre de 1952.

Ciudad de Panamá, Panamá, enero de 1954.

Asunción, Paraguay, abril-mayo de 1957, Primer Seminario Americano de Actuarios en Seguridad Social, acordó la recolección, publicación e intercambio de información estadística; la convocatoria frecuente de seminarios de actuarios, estadígrafos y economistas de la seguridad social.

Praga, Checoslovaquia, del 1º de agosto al 10 de septiembre de 1959, para países de Africa y Asia. Se dictaron cinco cursos de conferencias: Estudio Internacional de la Seguridad Social. La Seguridad Social en Checoslovaquia, Austria y el Reino Unido. La Seguridad Social en los países menos desarrollados; además se discutieron problemas de planificación de la seguridad social, política administrativa, etc.

Nueva Delhi, India, del 1º al 30 de noviembre de 1960, Curso Regional Asiático de Formación sobre Administración de la Seguridad Social; con la colaboración de la OIT, la ONU, y la AISS. Entre los temas figuraron: organización y dirección técnica de los seguros sociales y sistemas conexos; objetivos y principios; problemas y soluciones generales en la aplicación de la seguridad social; administración y planificación; labor práctica a desarrollar entre los proyectos legislativos y las operaciones ordinarias, etc.

Con respecto a los manuales, debe hacerse especial referencia al dedicado a la administración de la seguridad social.¹¹⁸ Resulta prácticamente imposible hacer referencia a la cantidad enorme de monografías, artículos y otras publicaciones de la OIT en materia de seguridad social, que sirven de texto de instrucción y estudio a los funcionarios y empleados de los organismos gestores de todo el mundo.¹¹⁹ La OIT concede becas a los representantes de los gobiernos, para estudiar distintos sistemas nacionales de seguridad social.

El Instituto Interamericano de Estadística, de la Organización de Estados Americanos, ha preparado dos cursos interamericanos de Estadística de la Seguridad Social, en Santiago de Chile. El primero se proyectó de mayo a noviembre de 1960 y el segundo de mayo a octubre de 1961. Se cursaron invitaciones a todas las instituciones de Seguridad Social del Continente Americano y la OEA concedió varias becas a los participantes.¹²⁰

El Comité Interamericano de Seguridad Social (CISS), conjuntamente con el Instituto Mexicano del Seguro Social dirige el Centro de Estudios de la Seguridad Social que fue creado en la Reunión de 1960.

¹¹⁸ Vid. OIT, *Técnicas Administrativas del Seguro Social*, Ginebra, 1958.

¹¹⁹ Vid. OIT, *Catálogo de Publicaciones*, última edición.

¹²⁰ Vid. OEA, *Convocatoria para el Curso Interamericano de Estadística de la Seguridad Social*, 1961. Vid., también el discurso de Beryl FRANK en la VI Reunión del CISS, cit., págs. 106 a 109. Para las becas de la OEA, consúltese *Programas de Becas de la OEA*, 1961-1962, Washington, 1961. También hay en vigor un plan de estudios de Servicio Social.

Tiene como objetivos, la enseñanza, la especialización y la difusión de la seguridad social. La primera "se impartirá al personal del IMSS, a los de las diversas instituciones interamericanas de seguridad social, y a las personas que deseen prepararse en estas disciplinas". Está organizada en dos cursos, uno general, en que se incluyen las siguientes asignaturas: Sociología, Economía, Derecho del Trabajo, Derecho Agrario, Historia Social, Ética profesional y Seguridad Social (Asistencia, Salubridad y Educación Pública, Seguro Social), y otro de especialización, con las siguientes materias: Técnica administrativa (bioestadística, sociometría), Medicina Social (principio de socialización; acción tripartita preventiva, curativa y rehabilitadora), Derecho Social (problemas jurídicos de la seguridad social), Servicio o Trabajo Social. Esta enseñanza será completada con visitas, seminarios, cursillos y prácticas. Se imprimirán libros de texto y se formará una biblioteca. Al final de la capacitación habrá que presentar una tesis de graduado, que podrá optar por un premio y dará derecho a un certificado o título.¹²¹

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) ha realizado varias actividades en este orden:

El primer curso de Preparación de Funcionarios, se efectuó en Madrid, de septiembre de 1952 a marzo de 1953; asistieron representantes de varios países iberoamericanos; las tesis fueron publicadas por la oficina.¹²²

Un curso de Cooperación Técnica Actuarial se desarrolló en Madrid, del 20 de octubre al 20 de diciembre de 1955; sus temas de estudio fueron: Reajuste de las pensiones de la seguridad social en relación con la depreciación monetaria; inversiones de la seguridad social dentro de los planes de la economía nacional; situación demográfica de cada país en relación con el desenvolvimiento y extensión de los planes de seguridad social; y Nuevas tablas biométricas de frecuencia deducidas en cada país y métodos estadísticos seguidos en su confección.¹²³

El segundo curso de Preparación de Funcionarios, se llevó a cabo en Madrid, entre los años 1955 y 1956; fueron publicados sus trabajos más sobresalientes.¹²⁴

Un curso de Racionalización y Mecanización de Servicios Administrativos de la Seguridad Social, se verificó en Bogotá del 1º al 30 de junio de 1956, en cooperación con el Instituto Colombiano de Seguridad Social. Asistieron representantes de la mayoría de los países iberoameri-

¹²¹ Cfr. CISS-IMSS, *Bases del Centro Interamericano de Seguridad Social*, México, 1960. El CISS tenía proyectados para 1961, un curso de administradores de establecimientos medicosanitarios de seguridad social, y otro de formación profesional para contadores de seguridad social, que ignoramos si se refundirán con el Centro Internacional.

¹²² Vid. OISS, *Serie Cooperación Técnica*, Madrid, 1953.

¹²³ Vid. OISS, *Curso de Cooperación Técnica Actuarial*, Madrid, 1956.

¹²⁴ Vid. OISS, *Primer Ciclo de Conferencias de Intercambio Técnico*, Madrid, 1957.

canos. Entre los temas figuraban: procedimientos de inscripción, recaudación, prestaciones, contabilidad, fiscalización y estadística; cada país presentó un resumen de su sistema y luego se llegó a una serie de conclusiones.¹²⁵

El Centro Internacional de Formación de Técnicos en Seguridad Social funciona oficialmente desde 1957. Ha llevado a cabo cursos en 1957-1958, 1958-1959, 1959-1960, 1960-1961 y ha iniciado el correspondiente a 1961-1962. Imparte un Curso General de Seguridad Social, obligatorio para los que deseen seguir las especializaciones, que abarca estudios generales sobre la materia; monografías de legislación comparada, experiencias nacionales, acción y legislación internacional, principios y técnicas de la organización administrativa, interpretación de las leyes de seguridad social; y conferencias diversas. La Especialización es de tres clases: a) Técnico-Administrativa: Inscripción de empresas y trabajadores; otorgamiento de prestaciones; recaudación; financiamiento, inversión, contabilización, presupuesto y balance; organización administrativa y hospitalaria. b) Actuarial que comprende dos años académicos, en cooperación con la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad de Madrid; en el primero se estudian: técnicas administrativas de aplicación de la seguridad social. Estadística Metodológica Actuarial, Teoría Matemática del Seguro y Prácticas Actuariales; y en el segundo: Análisis Actuarial de los Seguros Sociales, Estadística Actuarial, Matemática de las Operaciones Financieras, Empresa Aseguradora y Prácticas Actuariales. c) Médica: organización de prestaciones médicas, farmacéuticas y hospitalarias, administración de centros sanitarios, rehabilitación de incapacitados, medicina preventiva, vinculación profesional médica a los organismos de seguridad social, cooperación de la seguridad social al progreso y especialización científica de los médicos y la medicina. Pueden participar en los cursos: funcionarios de Institutos y Departamentos Ministeriales de Seguridad Social, postgraduados universitarios en Ciencias Jurídicas, Sociales, Médicas, Económicas, Exactas o Ingenierías de los países iberoamericanos y Filipinas. El centro otorga las credenciales de Certificados de Estudios y Diplomados en las tres especializaciones. Se concede una beca a cada uno de los países miembros cotizantes de la OISS.¹²⁶

En la Reunión de Coordinación de Organismos de Seguridad Social, de Ginebra, se acordó que la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) colaborara con el Centro Internacional de la OISS.

Con respecto a las experiencias nacionales, haremos mención de las europeas y americanas:

¹²⁵ Vid. OISS, *Curso de Racionalización y Mecanización de Servicios Administrativos de la Seguridad Social*, Madrid, 1956. El segundo Curso ha sido planeado para 1962, en la Reunión de Coordinación de Organismos de Seguridad Social, Ginebra, 1959.

¹²⁶ Cfr. OISS, *Convocatoria 1961-1962 para el Centro Internacional de Formación de Técnicos*, Madrid, 1961.

Francia es una de las pioneras en la materia. Es mundialmente conocida la *Ecole National de Sécurité Social*, que funciona en París, sostenida por la Unión de Cajas de Asignaciones Familiares y la Federación Nacional de Organismos de Seguridad Social. Imparte dos cursos, el primero, de principios generales; el segundo, de especialización, a escoger entre: medicina-social, administración, financiamiento, seguro de vejez y asignaciones familiares. Pueden matricularse en calidad de oyentes los funcionarios extranjeros enviados por los gobiernos, siempre que hayan sido recomendados por el Ministerio de Trabajo Francés.

También funciona en París, la *Ecole Social*, dentro de *L'école des hautes études sociales*, que prepara trabajadores sociales en el período de dos años académicos.

El Instituto Nacional de Previsión de España, inició sus cursos de perfeccionamiento de funcionarios en el año de 1949 y sucesivamente organizó ciclos de capacitación en 1950-1951, 1951-1952, etc. Entre los temas tratados se encontraban: legislación de seguridad social, contabilidad aplicada a los seguros sociales, procedimiento administrativo, sistemas de racionalización y mecanización del trabajo y nociones de Estadística.¹²⁷ Varios empleados reciben enseñanza en el Centro Internacional de Formación de Técnicos de la OISS. Actualmente, el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios Públicos, que radica en la antigua Universidad de Alcalá de Henares, capacita y especializa a funcionarios y empleados del INP, en colaboración con la OISS.

En *Yugoeslavia*, existe la Escuela Superior de Formación para el personal directivo de los servicios de seguridad social, con sede en Belgrado. El profesorado es seleccionado entre catedráticos universitarios y especialistas. Su programa comprende cursos bienales, seminarios, conferencias y evacuación de consultas.¹²⁸

Argentina cuenta con un Instituto de Administración Pública, que prepara a los funcionarios administrativos, y dentro de ellos a los de las instituciones de seguridad social.¹²⁹

El Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Industriales (IAPI) del *Brasil*, mantiene cursos en forma casi permanente, para su personal, y lo mismo hacen el Departamento Nacional de Previsión Social y otras instituciones aseguradoras, como la de los Trabajadores del Comercio. El Ministerio del Trabajo concede licencia con sueldo a sus funcionarios que deseen especializarse en Actuariado Social.¹³⁰

Por otra parte, algunas universidades a través de los Institutos de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, imparten enseñanza profe-

¹²⁷ Vid. Pedro RAPALLO, *Enseñanza profesional de funcionarios de la seguridad social*, en "Revista Iberoamericana de Seguridad Social", mayo-junio de 1952, pág. 17.

¹²⁸ Vid. OIT, *Informaciones Sociales*, Ginebra, 1961.

¹²⁹ Vid. CISS, *Exposición de Motivos del Centro...*, cit., pág. 4.

¹³⁰ Vid. VELLOSO CARDOSO, *op. cit.*

sional. En este sentido, el Instituto de *Direito Social* de São Paulo, con sus *Cursos Técnicos de Direito Social*, reconocidos por el Ministerio del Trabajo, para funcionarios de la Justicia del Trabajo, Fiscales de Trabajo, funcionarios de Institutos y Cajas de Jubilaciones y Pensiones, encargados o auxiliares de los Departamentos de Personal y servidores de organizaciones técnicas. En estos cursos, se explica la disciplina seguro social.¹³¹

El personal de instituciones aseguratorias del *Canadá*, es perfeccionado mediante cursos de relaciones y capacitación (human engineering), a cargo de la Comisión del Seguro de Desempleo, que también prepara manuales de estudios.¹³²

En Colombia, se han dictado algunos cursos eventuales y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales ofrece trabajo remunerado a los estudiantes universitarios avanzados, a fin de que vayan tomando experiencia.¹³³

El Centro de Estudios de la Seguridad Social, de *Cuba*, tuvo una breve existencia. Se fundó con carácter privado en 1959, aprovechando el auge que dio a esta materia la creación del Banco de Seguros Sociales, y dictó dos cursos, uno general y otro de especialización administrativa; pero pronto desapareció, al no conseguir la ayuda oficial. Cursos de Legislación Social que dedicaban varias lecciones a la Seguridad Social (algunas de las cuales nos fueron encomendadas), fueron organizadas por el *Havana Business College*, en 1959 y 1960. Por su parte, el Banco de Seguros Sociales, preparó en 1959, sendos cursillos para taquimecanógrafos y operadores de máquinas de dicha Institución. La absorción del Bancesu por el Ministerio del Trabajo, puso fin a todas las citadas iniciativas.

Chile ha ofrecido varios cursos para el personal de sus instituciones gestoras de seguridad social; además, brinda trabajo remunerado a los estudiantes de los últimos años de las carreras universitarias relacionadas con esta disciplina, concede licencias con sueldo al personal deseoso de perfeccionarse, y otorga premios a las mejores tesis o libros publicados.¹³⁴

Los *Estados Unidos*, en el año de 1948, iniciaron un ensayo de formación profesional postempleo, mediante la colaboración del *American Council of Education* y la *Social Security Administration*. Esta última prepara cursos de capacitación para su personal. Existe también un programa de enseñanza práctica controlada, para funcionarios de instituciones de seguridad social de la América Latina, con el que ya

¹³¹ Vid. CESARINO JUNIOR, *Ensino...*, cit., y *Reglamento Programas*, en "Archivos do Instituto de Direito Social", vol. 13, fasc. i, 1958.

¹³² Vid. CISS, *IV Reunión, Informe...*, cit.

¹³³ Vid. Caja Nacional, *Necesidad de establecer...* cit.

¹³⁴ Vid. CISS, *IV Reunión, Informe...*, cit.

se han beneficiado numerosas entidades. A ese efecto, puede utilizarse el programa de becas de los Estados Unidos, en el renglón de práctica profesional o experiencia, y otros programas como el de la *International Cooperation Administration*.¹³⁵

Ya hemos visto que el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuenta desde 1960, en la ciudad de *México*, con el Centro Interamericano de Seguridad Social, el cual regenta en unión del CISS. Anteriormente, se habían realizado ciertas promociones esporádicas de capacitación en diversas dependencias y servicios del IMSS, así los organizados por el Sindicato y los Departamentos de Prestaciones Sociales y el Actuarial.

Hace algún tiempo viene ofreciendo empleo remunerado a los estudiantes destacados de los últimos años de carreras universitarias especialmente las relacionadas con la medicina.¹³⁶

Una ley del *Perú*, que ordenaba al Estado "Contribuir a la formación y perfeccionamiento de profesionales especializados en las diversas ramas de la Sanidad Pública", facilitó la labor de los entes gestores de la seguridad social peruana, que desde entonces celebran cursillos, conferencias, seminarios, práctica estudiantil profesional y conceden becas de estudios y viajes técnicos al extranjero.¹³⁷

En *Uruguay* funciona una Escuela de Administración Pública, que sigue el modelo francés e imparte enseñanza a los funcionarios y empleados públicos.¹³⁸

Otros países, como *Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela* han tenido cursos eventuales de adiestramiento de personal. Por las leyes vigentes de *Honduras y Nicaragua*, se establece la Carrera Administrativa, respectivamente en el Instituto Hondureño de Seguridad Social y en el Instituto Nacional de Seguridad Social.

Podemos resumir las ventajas de la especialización del personal de los organismos gestores de seguridad social, en los puntos siguientes:

1. Rebaja de los gastos administrativos, por:
 - a) Incremento de la eficacia del personal.
 - b) Eliminación del personal burocrático innecesario.
 - c) Sustitución del personal burocrático inepto.
 - d) Suplantación del personal superior de mayor valencia económica, por personal secundario capacitado de menor costo.¹³⁹
 - e) Ahorro del material y reducción del desperdicio.

¹³⁵ Vid. Department of State, *International Educational Exchange Service*, Washington, D. C., 1959, págs. 21 y sigs.

¹³⁶ Vid. CISS, *Exposición de Motivos del Centro...*, cit. pág. 4.

¹³⁷ Vid. Caja Nacional del Seguro Social del Perú, *op. cit.*

¹³⁸ Vid. CISS, *Exposición de Motivos...*, cit.

¹³⁹ Por ejemplo, en la tramitación de expedientes un abogado puede ser sustituido por un empleado con experiencia o conocimiento del procedimiento; un médico puede serlo en ciertos casos, por un enfermero o un auxiliar de radiología; un bibliotecario, por un auxiliar archivero, etc.

2. Aumento de la rapidez en la tramitación, por:
 - a) Mayor eficiencia del personal.
 - b) Erradicación de trámites inútiles y burocráticos, mantenidos para dar ocupación al personal inepto.
 - c) Mejor coordinación de los trámites.
 - d) Más sencillez en el procedimiento.
3. Extensión del régimen, por:
 - a) Tener más fondos disponibles.
 - b) Facilitarse el mecanismo.
 - c) Disponer de personal capacitado.
4. Superación y mejoramiento de la empleomanía, por:
 - a) Aumento de sueldo, al tener funcionarios calificados.
 - b) Eliminación del nepotismo en los cargos del seguro, al establecer el escalafón de ascensos, el concurso oposición de ingresos y el expediente de despido. Posibilidad de estudios superiores a través de becas, premios y licencias.
 - d) Entrada de nuevos empleados al crecer el seguro.
5. Mejores relaciones y trato con el asegurado y los beneficiarios, por:
 - a) Incremento de la moral profesional del empleado.
 - b) Comprensión de la función que realiza.
 - c) Mejor situación económica-social del mismo.

Las conclusiones de todo lo expuesto son: que se hace imprescindible la creación o intensificación de la labor del instituto, escuelas o centros nacionales de capacitación del personal de la seguridad social; que estos organismos deben centralizar sus funciones, a fin de eliminar la multiplicidad de planes de enseñanza; que es imprescindible que los actuales centros internacionales de formación de técnicos, sean cada vez mayores y más perfectos; que la especialización de los funcionarios debe hacerse en los órdenes siguientes: jurídico, administrativo, sanitario, actuarial, bioestadístico y de servicio social.

D) *Empresarial (trabajadores, empleadores y sus dirigentes)*. Los dirigentes o representantes de los trabajadores y empleadores, tienen que intervenir en una serie de cuestiones de seguridad social que a veces resultan bastante complejas, si se tiene en cuenta, que en países como Rusia, los sindicatos llevan el peso administrativo de la Seguridad Social; en otros como Inglaterra o Suecia, los sindicatos son consultados sobre proyectos legislativos, innovaciones o modificaciones de los planes de seguridad social; y en gran parte de las naciones americanas, los organismos gestores de la seguridad social son de integración tripartita o al menos toman participación en ellos representantes de los trabajadores y empleadores, se comprenderá la importancia que tiene la educación

social de esos sujetos, para que puedan participar con efectividad en las citadas funciones.

Pero no sólo los grupos dirigentes se hacen acreedores de esta educación, sino también la masa integrante. Un pequeño patrono puede confrontar serios problemas para llenar los impresos de inmatriculación de sus trabajadores, pagar las recaudaciones o cubrir el trámite de certificación de servicios prestados. Esto trae como consecuencia, que a veces, sin mala fe del empleador, pasa el tiempo sin que sus empleados sean incorporados a la institución aseguradora.

Otro tanto sucede con el trabajador. Un estudio hecho recientemente en la Universidad norteamericana de Cornell, demostró que sólo el 30% de los trabajadores entrevistados sabían que sus familias tenían derecho a gozar del seguro social cuando ellos murieran; únicamente el 12% conocía la existencia de un programa de asistencia para la vejez distinto del de los retiros cubiertos por la seguridad social; gran número de los interrogados, ignoraba total o parcialmente los programas de compensación y de seguro de desempleo. Otros estudios indicaron que los trabajadores y sus familias pierden anualmente millones de dólares en prestaciones sociales, porque no llenan a tiempo ciertos requisitos exigidos por la ley.

Los fraudes motivados por ignorancia son también cosa corriente. Un trabajador que desconozca la importancia futura de su cotización para seguridad social, puede ponerse de acuerdo con un patrono indiferente, para que no le haga el descuento, declare menos salario que el que en realidad cobra, etc. Es usual que un trabajador inválido permanente por un accidente del trabajo, se "arregle" con la compañía de seguros para cambiar su derecho, a pensión vitalicia, por una cantidad alzada que pronto ha de gastar quedando en la más terrible miseria.

Teniendo en cuenta estos problemas, las organizaciones internacionales y los distintos países han intentado poner remedio a esa situación.

En la Décima Conferencia Interamericana de Caracas, se aprobó la Resolución XXV, por lo que se pedía el establecimiento de Ciclos de Información periódica para divulgar adecuadamente entre los trabajadores, los derechos y deberes que les corresponden, encargando a la Organización de Estados Americanos (OEA) la coordinación e información posterior de los resultados de dichos ciclos entre los miembros de la citada Organización.

Para cumplir ese encargo, la OEA inició la publicación de la "Serie sobre Educación Social del Trabajador", que ha publicado manuales de instrucción y volúmenes dedicados a distintos países, como El Salvador, Puerto Rico, Brasil, los Estados Unidos y otros,¹⁴⁰ en todos los cuales ocupa su lugar la instrucción en materia de seguridad social.

¹⁴⁰ Vid. Carlos GUILLÉN, Educación Obrera, núm.; *Manual para el establecimiento de Institutos de Trabajo*, núm. 3 (breve explicación sobre la organización de cursos educativos intensivos para los trabajadores, con la colaboración de econo-

El Informe del Secretario General del CISS a la IV Conferencia, se refería a los particulares arriba comentados: Si los trabajadores contribuyen al sistema aseguratorio y han de ser los futuros beneficiarios es justo que conozcan en qué consiste. Los patronos igualmente hacen su aportación y muchos de ellos cometen errores al llenar los formularios y planillas. Algunos países ya han ensayado algunas soluciones, y el resto debe imitarlos.¹⁴¹ El CISS tenía proyectados en 1961, unos cursos de seis semanas de duración, para instrucción en la seguridad social, de representantes de patronos y trabajadores.

La OISS se ocupó de la materia, en el I y II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Entre las Recomendaciones del Primer Congreso, estaban: 3º Crear escuelas dedicadas especialmente a la formación social de los trabajadores. 4º Organizar ciclos periódicos de información sobre cuestiones sociales para trabajadores de la ciudad y del campo, con inclusión de materias específicas sobre seguridad social. 5º Procurar por medio de la enseñanza de la seguridad social, una mejor cooperación de trabajadores, empresarios y organismos públicos o privados, con el objeto de un funcionamiento más perfecto de aquélla. 10º La Comisión Iberoamericana de la Enseñanza de la Seguridad Social, a través de un gabinete técnico, debía encargarse de todos estos particulares, así como del intercambio de trabajadores y empleadores de los distintos países, para confrontar las experiencias de los métodos educativos de los mismos.¹⁴²

En el Segundo Congreso, se presentaron algunos trabajos, sobre los avances de países iberoamericanos en cuanto a la educación obrera y a distintos particulares de la misma. Así, enseñanza de los trabajadores para: fomentar su colaboración con los empleadores, en consejos o comisiones de seguridad industrial, campañas preventivas contra accidentes del trabajo y en otros problemas comunes; elevar su cultura sanitaria y coadyuvar a los fines preventivos de la Seguridad Social; mayor conocimiento de los beneficios y obligaciones de los asegurados; cooperación con las instituciones aseguratorias, etc.¹⁴³

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), inició en 1956 un programa de educación obrera, que comprende: la organización de cursos y seminarios en diferentes partes del mundo; el suministro de

mistas especialistas en asuntos sociales); Arthur E. GROPP, *La Biblioteca y la Educación Obrera*, núm. 5; Carlos GUILLÉN, *Servicios Bibliotecarios para los trabajadores de América Latina*, núm. 6; *Educación Obrera e Institutos de Trabajo en El Salvador*, núms. 9 y 12; Instituto de Relaciones de Trabajo de la Universidad de Puerto Rico, *La Educación en las Relaciones Obrero-Patronales*, núm. 13; *Instituto de Trabajo en el Brasil*, núm. 14; Joseph MIRE, *La Educación del Trabajador en los Estados Unidos*, núm. 15.

¹⁴¹ Vic. CISS, *op. cit.*

¹⁴² Cfr. OISS, *Actas...*, cit. tomo I, págs. 278-279.

¹⁴³ Vid. César CARRILLO (*En torno a la enseñanza de la seguridad social*, en *Actas y Trabajos...*, cit. tomo II), Seminario Argentino de Seguridad Social (*Aspectos educacionales de la Seguridad Social*, en ídem, págs. 287 y sigs.) Oficina Nacional de Informaciones Sociales (*Planes...*, cit., págs. 251 a 259).

asistencia técnica a los organismos que se ocupan de la educación obrera, en un plano nacional o internacional; la publicación de manuales para las distintas materias (entre ellas la seguridad social), y el establecimiento del Instituto Internacional de Estudios Laborales.

Para los cursos y seminarios, debe previamente clasificarse y seleccionarse a los aspirantes, pues no todos tienen igual nivel cultural. La instrucción tiene su base, en una charla sencilla y corta, previamente a la cual se reparte entre los asistentes un esquema del asunto a tratar; sigue luego una serie de preguntas recíprocas entre el profesor y los alumnos que da pie al debate entre todos; al final, puede darse un cuestionario para que los trabajadores lo contesten por escrito o lo estudien para la clase siguiente; conviene emplear el sistema de trabajo en equipos, los casos prácticos, las visitas y otro tipo de experiencia personal; el curso puede terminar o no con pruebas de capacidad. Debe procurarse que el trabajador centre todo su interés en el curso, de ahí la conveniencia de hacerlo aprovechando fines de semanas, o concediendo licencia de una semana a los interesados. Otros métodos son las conferencias, las mesas redondas, los cursos por correspondencia, las bibliotecas circulantes y los medios audiovisuales. Revisemos los seminarios, cursillos y reuniones efectuados, que han incluido aspectos de la seguridad social.¹⁴⁴

Primer Seminario Obrero Africano, Lomé, Togo, del 9 al 27 de enero de 1956.

Reunión de Expertos en Educación de Trabajadores, Ginebra, del 9 al 14 de diciembre de 1957. Acuerdos: *a*) organizar un ciclo de cursos sobre las principales materias que son de la competencia de la OIT, para instructores, directores de debates y trabajadores que tengan cierta formación en cuestiones sociales; *b*) reunir un material elemental de lectura para los trabajadores que no tengan esa formación o que teniendo sea insuficiente; *c*) publicar manuales sobre métodos y técnicas de educación de los trabajadores.

Seminario Internacional sobre Educación Obrera, Ginebra, del 19 al 6 de diciembre de 1958. Los temas fueron: 1) la formación del educador obrero, y 2) la organización de los servicios educativos de los sindicatos.

Segunda Reunión de la Universidad Obrera de Africa, Brazaville, República del Congo, del 29 de diciembre de 1958 al 10 de enero de 1959.

Seminario de Cultura Obrera, Saltillo, México, 15 de mayo de 1959.

Seminarios de Educación Obrera en Honduras: Tela, 13 al 25 de julio de 1959, y La Ceiba, 27 de julio al 8 de agosto de 1959.

Tercer Curso Internacional de Educación Obrera, de la Confederación Latinoamericana de Sindicatos Cristianos, Quito, Ecuador, del 15 de octubre al 15 de diciembre de 1959.

¹⁴⁴ Vid. OIT, *Informaciones Sociales*, Ginebra, de 1956 a 1961. Vid. además, los Seminarios de Seguridad Social de la OIT, mencionados en supra, epígrafe *c*) Educación Técnica, en varios de los cuales se permitía la asistencia de trabajadores y empleadores.

Curso de Capacitación Sindical, Bogotá, Colombia, del 16 de agosto al 19 de septiembre de 1960; organizado por el Ministerio del Trabajo y la Universidad Nacional; entre los temas: medicina preventiva y seguro social, pensiones, prestaciones e indemnizaciones.

Curso de Formación Obrera, Thies, Senegal, agosto de 1960, patrocinado por la Confederación Africana de Trabajadores Creyentes.

Con respecto a los manuales de Educación Obrera, sobresale el dedicado a la Seguridad Social. El curso está dividido en diez lecciones, donde se da una breve noticia de la evolución histórica de la ciencia y se analizan los distintos aspectos estructurales de la misma; personas protegidas, prestaciones, financiamiento y administración. Al final de cada lección figura un cuestionario que facilita el repaso de lo estudiado y despierta el interés en la ampliación de determinados aspectos. El manual debe ser adaptado a la capacidad de los educandos, aunque está escrito en un lenguaje sencillo, asequible a la mayoría. La bibliografía permite los estudios más extensos.¹⁴⁵

El Instituto Internacional de Estudios Laborales, con sede en Ginebra, iniciará su primer curso de doce semanas, en septiembre de 1962.

Otros organismos internacionales que dedican parte de sus actividades a la Educación Obrera, son la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Federación Internacional de Educación del Trabajador, la Organización Regional Interamericana del Trabajo (Instituto Interamericano de Capacitación Sindical, México) y la UNESCO.

Pasemos a los países que tienen centros permanentes o han organizado seminarios eventuales de educación obrera tocando el tema de la seguridad social:

En *Italia* funciona el Centro de Estudios de Florencia, donde se realizó el Décimo Curso de Educación Obrera de la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores, a partir del 24 de octubre de 1960.

La Universidad Obrera de Ginebra, *Suiza*, efectuó su tercer curso del Centro de Formación de Personal Dirigente Obrero, del 23 de enero al 19 de marzo de 1961.

La Escuela Popular de Verano Escandinava, a la que asisten trabajadores y estudiantes de *Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia*, celebró su último curso en 1961, contando entre los temas, el de la seguridad social.

En España existen tres grupos de instituciones que se dedican a la educación obrera: la Escuela de Capacitación Social en que se imparte la enseñanza de la disciplina "Seguridad Social y Cooperación; Previsión y Seguros Sociales", integrada por dieciocho lecciones; también han funcionado con igual programa, las Secciones de Capacitación So-

¹⁴⁵ Vid. OIT, *La Seguridad Social, Manual de Educación Obrera*, Ginebra, 1958.

cial de las Universidades Laborales. El Centro de Estudios Sindicales (especialmente para dirigentes) en cuyo primer curso, parte especial, se explica la asignatura Seguridad Social y Sindicato. La Escuela Social de Madrid, dependiente del Ministerio del Trabajo (que admite trabajadores, empresarios, universitarios, etc.), comprende tres cursos, en cuyos programas se incluyen; Previsión y Seguros Sociales (a cargo de D. Mariano Ucelay Repollés), Seguridad en el Trabajo, Higiene y Medicina del Trabajo y otras materias —como Derecho del Trabajo— en que se insertan aspectos de la seguridad social.¹⁴⁶

La *Argentina* organizó en 1960 el ya citado Primer Congreso Nacional de Seguridad Social, entre cuyos temas estaba la enseñanza y la formación sindical y empresarial. Se acordó que esa instrucción no puede ser exclusivamente especializada, sino además, general, profesional y social.¹⁴⁷

En *Brasil*, el Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio dirige cursos de formación social, destinados a los dirigentes sindicales y a los funcionarios, abogados y jefes de personal de las empresas, en que se explica la Previsión Social. En Porto Alegre funciona un Escuela de Dirigentes Obreros, que en octubre de 1960 ofreció un Curso de Educación Obrera, organizado por la Confederación Nacional de Círculos Obreros y la Universidad Pontificia de Río de Janeiro. Estas dos instituciones patrocinan asimismo, la Escuela de Líderes Obreros de Río de Janeiro, que en 1959 realizó cuatro cursos de preparación para trabajadores y dos de formación intensiva para dirigentes sindicales. En São Paulo, regentado por el Instituto de Derecho Social, está en actividad desde 1947, un Curso de Educadores Sociales, subvencionados por el Servicio Social de Industria.¹⁴⁸ Cartillas explicativas para trabajadores y empresarios son distribuidas por el Ministerio del Trabajo y los institutos de seguridad social.

En el Canadá hay cursillos eventuales para trabajadores y se distribuyen cartillas explicativas entre obreros y empleadores.

Ecuador cuenta con un Seminario de Educación Obrera, en Quito.

El Salvador ha organizado Institutos de Derecho del Trabajo y Seminarios de Asuntos Sociales. El Ministerio del Trabajo y Previsión Social sostiene una Oficina de Educación Obrera en San Salvador.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Vid. Ponencia de la Delegación Española (*Planes...* cit. en *Actas*, cit.).

¹⁴⁷ Vid. Instituto de Derecho del Trabajo (*Anales*, cit.) y Abraham AUSTERLIC (*La enseñanza del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social [sindical]*), en *Anales*, cit., tomo II, págs. 225 a 231.

¹⁴⁸ Vid. *Educação Social* (en "Arquivos do Instituto de Direito Social", vol. 6, fasc. 3, de 1947), *Curso de Educação Social; trabalhos de Seminario* (en ídem. vol. 7, fasc. 2, de 1948), CESARINO JUNIOR (*Ensino...*, cit.) Vid. además sobre este epígrafe, VELLOSO CARDOSO (*op. cit.*), OIT, *Informaciones Sociales*, 1959-1960) y OEA (*Institutos de Trabajo en Brasil*, cit.).

¹⁴⁹ Vid. OEA, *Educación Obrera en Salvador*, San Salvador, 1950-1951, e *Institutos de Trabajo en El Salvador*, cit.

Probablemente, sean los *Estados Unidos*, el país americano más avanzado en cuanto a educación laboral. Es incalculable el número de instituciones de enseñanza obrera; las que pueden dividirse en tres grupos: gubernativas, sindicales y universitarias. Tienen Departamentos o Secciones de Educación del Trabajador, la Administración de Obras Públicas (AOP), el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y varios Departamentos de Educación Vocacional e Instrucción Pública de los Estados. En el ramo sindical, podemos citar a la Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), organizaciones regionales y consejos sindicales (locales y estatales). Con respecto a las Universidades y Colegios, son aproximadamente veinte las que mantienen programas durante el año entero, por medio de Centros de Relaciones Industriales, Institutos Obrero-Patronales, Secciones de Educación Obrera, etc.: Alabama (desde 1947), California-Berkeley, California-Los Angeles (1948), Chicago (1946), Connecticut, Cornell-New York, Harvard (1944), Illinois, Indiana, Michigan (1953), Minnesota, Pensilvania, Rhode Island, Roosevelt (1946), Rutgers, San Juan de Puerto Rico, Tennessee, Wisconsin. También hay otras —especialmente católicas— que tienen clases nocturnas, cursos de verano o ciclos de conferencias. El Comité Inter-Universitario Obrero de Educación, desarrolla una labor coordinadora entre los organismos citados. Los sujetos de esa educación obrera son dirigentes y funcionarios sindicales (locales y nacionales), trabajadores sindicalizados y especialistas en educación obrera (editores, directores, maestros). Sin embargo, la seguridad social aparece poco en los programas. En un esquema de las necesidades de la educación obrera, se ha colocado a la seguridad social, la administración de seguros de salud y pensiones, y la seguridad industrial.¹⁵⁰

La Confederación de Trabajadores de *México* ha celebrado dos Asambleas Nacionales de Educación Obrera; la segunda de ellas, del 13 al 14 de 1960, acordó fundar centros de formación, instrucción e información. Cumpliendo estas metas, la CTM efectuó su Primer Seminario Nacional de Educación Obrera, en Ciudad de México, del 3 de abril al 1º de mayo de 1961. El IMSS distribuye cartillas explicatorias del funcionamiento del seguro, entre trabajadores y empresas.

En *Perú* son numerosas las actividades en este campo: La Dirección del Trabajo en cooperación con la Universidad de San Marcos de Lima, organiza cursos de Información Social para los trabajadores. En Lima funciona, desde 1957, la Escuela Sindical Autónoma, con estudios y seminarios de Educación Laboral. Otros Centros de Capacitación Sindical radican en Chiclayo, Trujillo, Huaraz, Ica, Vitarte, Chancay y Chincha. La Oficina Nacional de Informaciones Sociales (ONIS), desarrolla ciclos

¹⁵⁰ Vid. Joseph MIRE (*La Educación del Trabajador en los Estados Unidos*, OEA, Washington, 1958) y Jack BARBASH (*Universities and Union in Workers' Education*, New York, 1955).

periódicos de información sobre cuestiones sociales, en todo el territorio; cada ciclo comprende períodos semestrales con horarios compatibles con las labores de los trabajadores; los temas son elegidos mediante encuestas entre los trabajadores.¹⁵¹

En Montevideo, Uruguay, radica el Instituto de Formación Social y Sindical; uno de sus últimos cursos se llevó a cabo del 11 al 19 de febrero de 1961, organizado por la CLASC y Acción Sindical Uruguaya, con la asistencia de un representante de la OIT. En el programa se incluyeron los tópicos siguientes: seguridad social, pensiones, seguros, prestaciones y ayuda familiar.¹⁵²

E) *Popular*. El Congreso Internacional de Educación Popular, reunido en Charleroi (Bélgica) del 30 de junio al 6 de julio de 1958, declaró que: "La Educación popular —en su acepción más amplia— trata de asegurar la educación integral del hombre: del productor, del ciudadano y de la persona, haciendo posible su participación cada vez más eficaz en las actividades sociales, económicas y políticas, como una de las bases esenciales de la democracia y el progreso".

¿Qué puesto ocupa la seguridad social en la educación popular?

A través de la educación del pueblo en la seguridad social, pueden conseguirse muchos y beneficiosos resultados: incrementar el espíritu de solidaridad; aclarar cuáles son los derechos y deberes del asegurado, beneficiario, etc.; inculcar el sentido de honradez en la masa, como condición indispensable para disfrutar de las prestaciones; disminuir los fraudes en la concesión y goce de las prestaciones; prevenir accidentes y enfermedades; elevar el nivel sanitario de una población; aumentar el índice demográfico de un país; conseguir la comprensión, el respaldo y la cooperación del pueblo a un plan de seguridad social.¹⁵³

Los medios o instrumentos son múltiples: periódicos, revistas, cine, radio, televisión, teatro, exposiciones, folletos, carteles, panfletos, cartillas, libros, bibliotecas, etc. Las campañas bien planeadas dan excelentes resultados; así de: prevención de accidentes; sanitarias (antituberculosas, antirrábicas, antipalúdicas; para balancear la alimentación; contra la mortinatalidad propagando nociones de puericultura, etc.); de ahorro colectivo o capitalización para la construcción de viviendas; de erradicación de errores o defectos en la inscripción, recaudación, tramitación y pago de las prestaciones. La publicidad moderna puede hacer maravillas.

La VI Conferencia del CISS, recomendó: Popularizar los conociemien-

¹⁵¹ Vid. ROGA (*La Universidad Mayor...*, cit.); ONIS (*Planes de enseñanza...*, cit.), OIT (*Informaciones Sociales*).

¹⁵² Vid. OIT, *Informaciones Sociales*, Ginebra, 1961.

¹⁵³ Vid. César GALA VALLEJO (*Divagaciones sobre la Seguridad Social [Su intencionalidad educativa]*); en Boletín de Divulgación Social, núm. 183, págs. 635 a 642.

tos de la Seguridad Social a través de museos y academias, asociaciones de simpatizantes, medios de divulgación y formación de bibliotecas.¹⁵⁴

La OEA ha realizado varios seminarios y reuniones de educación popular, que se han referido en parte a cuestiones sanitarias o de seguridad social.¹⁵⁵

La OISS, acordó en su I Congreso: Utilizar los elementos técnicos de difusión para la divulgación sistemática de la seguridad social; crear el día de la Seguridad Social, con el objeto de dar a conocer las realizaciones de cada país; incluir en esta labor informativa, a las poblaciones aborígenes o indígenas, adaptándolas a sus peculiares condiciones de vida. En el II Congreso se presentaron varias ponencias y trabajos relativos a este aspecto especial de la educación en la seguridad social.¹⁵⁶

Muchos de los países latinoamericanos, tienen campañas de educación sanitaria, a través de los Ministerios de Salubridad o Salud Pública, así en Argentina, Bolivia, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Haití, Mexico, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Revistas, boletines y periódicos se editan por todos los países y algunos tienen Departamentos de Divulgación, Publicaciones o Relaciones Públicas.

F) *Epílogo*. Hemos intentado ofrecer una visión lo más completa posible del panorama educativo de la disciplina de la seguridad social. Como se ha visto, la obra realizada es importante, pero el camino que se abre en el futuro es infinito. La humanidad crece y con ella se multiplica la ignorancia y la inseguridad económica. Mientras estos males existan, la Enseñanza y la Seguridad Social, tendrán una función que realizar, una doble misión que acometer; poner un poco de luz y bienestar social en nuestro mundo atribulado.

¹⁵⁴ Vid. CISS, *op. cit.*, punto IV, acuerdo núm. 55, acápite II, inciso e, y acápite IV.

¹⁵⁵ Vid. Unión Panamericana, *Actas del Seminario Regional de Educación en la América Latina*, Caracas, 1948.

¹⁵⁶ Vid. CARRILLO (*op. cit.*), Seminario Argentino de Seguridad Social (*op. cit.*), Julio FIGUEROA (*La participación de toda la colectividad en la formación para la prevención de accidentes*, en *Actas y Trabajos...*, cit., págs. 293 a 298), Seminario Argentino de Seguridad Social (*Creación de un Fondo Bibliográfico Iberoamericano de Seguridad Social*, en ídem. pág. 288).