

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XIII

NÚM. 28

EPOCA III

SUMARIO

VII CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

XII REUNION DEL COMITE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

COMISIONES REGIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL

II REUNION DE LA COMISION DE ACTUARIOS Y ESTADISTICOS

III REUNION DE LA COMISION DE ORGANIZACION Y METODOS

JULIO-AGOSTO

1964

MEXICO, D. F.

CIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
LES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.
DE DIFUSION DEL CENTRO INTERAMERICANO
E ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

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

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

INDICE

	PAG.
VII CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL	9
Mensaje enviado por el Presidente Lic. Adolfo López Mateos a los mandatarios de los países latinoamericanos	10
Orden del día	12
Asistencia	13
Inauguración	
Discurso del señor licenciado Benito Coquet, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de Presidente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social	19
Discurso del Presidente del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, Dr. Emilio Calderón Puig	25
Discurso del Representante de la Oficina Internacional del Trabajo, pronunciado por el Dr. Antoine Zelenka	29
Discurso del Sr. Beryl Frank, Representante del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos	32
Discurso del señor René García Valenzuela, Representante de la Oficina Sanitaria Panamericana	34
Discurso del señor Leo Wildman, Secretario General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social	36
Discurso del Dr. Enrique Rabinovitz Hantover, en representación de las delegaciones asistentes	38
Discurso del Excmo. señor Presidente de la República, General del Ejército don Alfredo Stroessner	40
 INFORMES	
Desarrollos recientes de la Seguridad Social (1960-1963)	43
Técnicas para la aplicación de la Seguridad Social a la población rural	45
Las prestaciones sociales en los regímenes de Seguridad Social	49
La Seguridad Social en el marco del desarrollo económico y social del Continente	54
Reciprocidad de Trato en los Países Americanos en Materia de Seguridad Social	58
Extensión de la Seguridad Social a ciertas categorías de trabajadores: a) trabajadores independientes; b) trabajadores domésticos, a domicilio, de industria familiar	61
La Protección de la Vejez frente a los nuevos niveles de Vida	69
Problemas que plantea la mecanización en las instituciones de Seguridad Social	70
 RESOLUCIONES	
Técnicas para la aplicación de la Seguridad Social a la población rural	74

EXTENSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A CIERTAS CATEGORÍAS DE TRABAJADORES

- a) *Trabajadores Independientes.*
- b) *Trabajadores Domésticos, a domicilio, de Industria Familiar.*

El Dr. Ricardo R. Moles de Argentina que tuvo a cargo la redacción de la primera parte de esta ponencia relativa a la extensión de la Seguridad Social a los trabajadores independientes, advierte que el trabajo que se somete a consideración de la Conferencia tiene un carácter preliminar, y que, como se indica en el prefacio, supone tan sólo un esbozo que puede servir de base a un primer intercambio de conocimientos y experiencias a efectos de fijar algunos criterios y principios que tiendan a promover o mejorar la seguridad social de los trabajadores independientes. Es ésta, quizá, tarea de largo alcance en el plano internacional, porque son muchos los problemas que deben en ella ser analizados en detalle para aplicar el principio de la protección a estos grupos de trabajadores, que constituyen un sector apreciable de la población activa en un país.

Es oportuno mencionar que la Asociación Internacional de la Seguridad Social creó un grupo de trabajo para estudiar este problema, y este Informe viene a ser una contribución de dicha Organización, conectado con la investigación general que se está haciendo.

Pero entiende que en el campo americano esta cuestión debe ser analizada en forma particular y especializada, y es probable que los resultados de esta reunión puedan servir de orientación a trabajos futuros en los que se planteen las fórmulas técnicas más adecuadas para aliviar la situación de esta clase de trabajadores en nuestros países.

Es necesario reconocer, sin embargo, que en el plano teórico y doctrinario, ésta no es una preocupación nueva para la mayoría de los países que son sensibles a la necesidad y a la urgencia de otorgar protección a los trabajadores independientes, y si esta finalidad no se ha cumplido hasta ahora, ha sido por una multiplicidad de factores de difícil solución.

En el Informe se citan algunos antecedentes internacionales que han promovido o recomendado la extensión de la seguridad social a dichos grupos laborales. Desde la recomendación N° 33 de la O.I.T. hasta el Convenio 102 sobre Norma Mínima de la Seguridad Social, hubo una larga y constante preocupación en este sentido.

También la Conferencia Interamericana de Seguridad Social ha

adoptado resoluciones relativas a la necesidad de incorporar al seguro social a los trabajadores independientes.

La A.I.S.S. se ocupó extensamente de este problema como lo hizo en el Informe presentado a la X Asamblea General, que incluyó datos de algunos países americanos, a efectos de actualizar este problema, insistir en él y enfocarlo a la regionalidad americana. La Conferencia Interamericana de Seguridad Social consideró conveniente incluirlo en el Orden del Día de esta reunión.

A pesar de todo ello, los progresos legislativos han sido más bien lentos, y aún persisten serias dificultades, administrativas unas y psicológicas otras, que han impedido extender la protección obligatoria a estos trabajadores.

Pero, la generalización de la seguridad social implica como principio fundamental ampliar la protección a todos los sectores sociales y ningún sistema en vías de desarrollo puede dejar de perseguir esta meta.

La dinámica de la ampliación laboral está ligada a cambios fundamentales en la doctrina de la seguridad social, que definen la transición de los seguros sociales tradicionales al concepto de la seguridad social contemporánea.

Al respecto, cabe expresar la incidencia cada vez mayor que la seguridad social tiene con el nivel de vida, no sólo en su expresión económica, sino como síntesis del bienestar individual, familiar y social.

Dentro de esta tendencia, la concepción de la cobertura parcial o limitada a determinados riesgos se ha ampliado a todas aquellas situaciones que provocan una carga social, lo cual define los objetivos de una protección integral; y en cuanto al campo de aplicación de los sistemas que al principio sólo comprendían a los asalariados en relación de dependencia o a los económicamente débiles, se procura ahora, en extensión graduada, asegurar a todos los grupos económicamente activos, y finalmente, al conjunto de la población.

Estas consideraciones bastan de por sí para comprender la necesidad ética de aplicar los seguros sociales a los trabajadores independientes o autónomos, e inclusive a todas las personas que ejercen por cuenta propia una profesión o actividad remunerada, aunque éstos tengan un carácter compensatorio de la economía familiar.

Sin embargo, el primer obstáculo que se presenta es la falta de una definición unitaria que determine el concepto jurídico de trabajador independiente. El desempeño de una actividad lucrativa por cuenta propia, es decir, sin dependencia contractual respecto de un tercero, parece no salvar este inconveniente, pues tal concepto aglutina calificaciones profesionales distintas que corresponden a situaciones particulares y heterogéneas.

Se citan, a título de ejemplo, los profesionales libres, los aparceros y cultivadores directos, los pequeños artesanos, pequeños propietarios, algunos tipos de trabajadores a domicilio y pequeños empresarios, cuyas definiciones como trabajadores independientes no tienen límites precisos, ni configuran un tipo social uniforme.

La noción jurídica del contrato de trabajo, por otra parte, cede en la seguridad social frente a los conceptos económicos; de ahí que trabajadores auxiliares que dependen, en virtual relación económica de otro trabajador independiente, se asimilan a este último; por lo general esta asimilación exceptúa al cónyuge y a los hijos.

Desde un punto de vista social mucho se ha insistido en el hecho de que los trabajadores independientes requieren medidas de seguridad social, pues sus condiciones económicas y sus derechos se han visto disminuidos frente al avance de la legislación laboral y de las múltiples ventajas sociales que poseen los trabajadores dependientes.

Por otra parte, los trabajadores independientes también soportan como consumidores las transferencias de los costos de la seguridad social, sin beneficiarse de sus prestaciones, lo cual aparte de la desigualdad y la injusticia que implica, sus necesidades de protección están pesando sobre los presupuestos asistenciales del Estado.

No debe olvidarse que la evolución económica cambió las posibilidades que en otra época pueden gozar esta categoría de trabajadores a través del ahorro y la previsión individual. Y así, es un hecho común que numerosos trabajadores independientes que se encuentran desprotegidos de la seguridad social, al llegar a la edad de retiro se ven obligados a prolongar su vida laboral, y aun aquellos que pudieron asegurarse una mínima previsión individual se ven igualmente afectados como consecuencia de la depreciación de los ahorros realizados en virtud de la devaluación monetaria.

Por otra parte, la movilidad profesional, el cambio de la situación de asalariado subordinado a la de trabajador independiente o viceversa, también debe ser contemplado por la política contemporánea de seguridad social.

En el informe se ha intentado resumir los métodos de protección que se aplican para estos trabajadores en tres variantes principales, o sea: que los trabajadores independientes estén comprendidos en un régimen general o en un régimen especial de seguridad social; que sean asegurados obligatorios en relación con ciertos riesgos, y facultativamente con respecto a otros; y que en algunos casos sólo existan regímenes facultativos o voluntarios.

El seguro voluntario que en algunos sistemas existe sólo es un

paliativo, y únicamente como tal se le admite en caso de una ausencia total de protección, de la misma manera que la mutualidad en ciertas comunidades puede, por fuerza de las circunstancias, tener una función histórica, como una transición hacia el seguro social.

Por otra parte, no se olvide que el seguro voluntario no resuelve la situación que se pretende subsanar, pues frecuentemente los trabajadores con sus propios medios no pueden acogerse a este tipo de previsión individual.

En la reseña esquemática de las disposiciones legislativas sobre la seguridad social de los trabajadores independientes que se incluye en el Informe, pueden apreciarse las características normativas generales, que se encuadran en algunas de las fórmulas antes citadas.

Es obvio que la legislación de nuestros países, inspirada en principios de justicia social y en las declaraciones de derechos económicos y sociales, ha afirmado la protección de todos los grupos de población, pero en algunos casos este objetivo requiere una aplicación progresiva y métodos operativos que aún no fueron suficientemente planeados.

Por otra parte, existen prioridades políticas que han desarrollado el seguro obligatorio para otros sectores asalariados, diferiendo, por las dificultades financieras o administrativas que se derivan de la propia característica profesional, la extensión de este tipo de protección para los trabajadores independientes, sin dejar de reconocer en principio el derecho al aseguramiento que tienen, como lo tienen también otras categorías de asalariados actualmente excluidos del campo de aplicación de la seguridad social.

En algunos países este diferimiento se supedita hasta tanto se realicen los estudios técnicos, o a la posibilidad de obtener recursos económicos que garanticen el financiamiento o la adopción de soluciones a los problemas administrativos que presenta la gestión del seguro de los trabajadores no contratados por un empleador.

Como observaciones generales a los sistemas legislativos de algunos países consultados, se comprueba que en la mayoría de los casos no ha sido posible extender el seguro social obligatorio para esta clase de trabajadores, salvo las excepciones mencionadas en el Informe que corresponde a la situación de siete países. En cambio, se contempla la inclusión, por vía residual, en el régimen general para los asalariados o en los seguros facultativos.

También se observa que dentro de la estructura de algunos sistemas, la protección se aplica parcialmente a determinados trabajadores autónomos, faltando por cubrir otros riesgos que existen en el régimen general.

En lo que se refiere al seguro de los trabajadores independientes, las leyes no ofrecen un concepto uniforme, predominando la

concreción a la tarea artesanal, los pequeños empresarios y los cultivadores directos, principalmente.

Se ha podido observar que las profesiones liberales tienen un distingo especial en la legislación, aparte de los trabajadores autónomos. Quizá no sea desacertado suponer, por la tendencia de algunos países, que las Instituciones profesionales, suelen constituir regímenes especiales.

No cabe duda que el cuadro descrito está fuertemente influido por los riesgos y contingencias comprendidos en las legislaciones nacionales, en algunas de las cuales no se contempla el cuidado de la salud, que obviamente presenta las mayores dificultades administrativas y la mayor erogación tratándose de los trabajadores independientes. Y desde el punto de vista de éstos y su familia, hay que olvidar que el costo del cuidado de la salud ocupa un porcentaje elevado del presupuesto familiar.

En cuanto a las dificultades administrativas que es preciso resolver, se refieren ellas principalmente a los procesos de afiliación e identificación, pago y control de cotizaciones.

La evolución operada en el campo de la seguridad social en lo concerniente a los regímenes de seguros adoptados en beneficio de los trabajadores independientes, plantea la necesidad de un análisis de las experiencias y resultados adquiridos en cada país y de efectuar evaluaciones comparativas en el plano internacional con el fin de hallar las fórmulas más idóneas para introducir o perfeccionar los sistemas de protección destinados a dichos trabajadores.

Estas son, en breve síntesis, las consideraciones que sirven de antecedentes a las conclusiones a que se llega en el Informe.

El problema, conviene repetirlo, está apenas esbozado en su generalidad, pero dispuesto a encaminarse en un plano realista sobre las bases que se estime oportuno adoptar. Se sabe que es un problema difícil para muchos países, no sólo de América sino de otras partes del mundo. Es posible que las soluciones demanden etapas progresivas y estudios previos, que permitan paulatinamente ir cambiando viejas técnicas de garantía contra los riesgos, que ya cumplieron su función, a un sistema racional de seguridad social, y de acuerdo también con las particularidades de cada país, en lo que respecta a esta categoría tan especial y heterogénea como es la de los trabajadores independientes.

De inmediato, el Prof. Miguel Huerta Maldonado del Instituto Mexicano del Seguro Social pasa a dar cuenta de la segunda parte de la ponencia relativa a "Extensión de la Seguridad Social a ciertas categorías de trabajadores" (trabajadores domésticos, a domicilio e industria familiar), expresando que los apasionantes y trascendentales temas ya debatidos en ésta, que será sin duda histórica Conferencia, constituyen el mejor antecedente, la mejor introduc-

ción para los temas que hoy se discuten. Ya se advirtió la importancia de la aplicación de la seguridad social a la población rural, se examinó la ampliación del concepto moderno de los seguros sociales clásicos, hacia la seguridad social, y se establecieron los principios cardinales que regulan la relación, que no puede disociarse, entre el desarrollo económico y el social. Le toca el turno ahora a la extensión de la seguridad social a nuevas categorías de trabajadores, nuevos cauces para el desarrollo de nuestros sistemas de seguridad social.

Ya el Dr. Moles, ha mostrado la primera parte de las dos en que fue dividido el tema N° VI, vamos ahora a presentar la segunda, que corresponde a la extensión del seguro social, o de los regímenes de seguridad social, a otras categorías de trabajadores: los domésticos, los trabajadores a domicilio y los de empresas de tipo familiar. Al preparar el estudio se tendió en primer término a demostrar el interés de nuestros países en la extensión de los beneficios de la seguridad social a estas categorías de trabajadores, siempre con el fin de contribuir a que el campo de aplicación pueda ampliarse cada día a un mayor número de personas amparadas, como un medio de lograr un desarrollo equilibrado económico y social de nuestros pueblos. Por supuesto, que en modo alguno puede considerarse que este ensayo o estudio agote todos los temas susceptibles de vincularse con su desarrollo. Recuerda que no es ésta la primera vez que se presenta tal punto en el seno de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social por cuanto desde la primera de ellas, la celebrada en 1942, precisamente uno de los temas que se trató fue la aplicación del seguro social a ciertas categorías de trabajadores: agrícolas, domésticos, independientes y otras similares.

Por otra parte, al desarrollar el tema se dispuso de una experiencia de 22 años que permite advertir los avances que en este capítulo se han logrado en el Continente. Por supuesto, que se hubiese deseado abordar los aspectos doctrinarios del mismo en cuanto a evolución y proceso sociológico, económico e histórico de estas categorías de trabajadores, mencionando además las características distintivas y específicas de cada una de ellas, así como la información estadística en lo que se refiere a la cuantificación demográfica que presenta esta cuestión; también se hubiese deseado disponer de información relativa a los regímenes de salarios y de ingresos para cada una de estas categorías, distribución por sexo, por edades, por estado familiar; pero, ante la imposibilidad de obtener estas informaciones, se optó por hacer una compilación que pudiese mostrar el estado que guarda, lo mismo en el aspecto de las legislaciones laborales como en lo que concierne a las legislaciones de seguridad social, el tratamiento actual que se da en nuestros países a estas categorías de trabajadores. Fue indispensable.

ble, igualmente, establecer los antecedentes, abundantes por cierto, que con relación al tema se han discutido en reuniones de organismos internacionales, como la O.I.T. y la A.I.S.S., entre otros.

Es indiscutible que en las primeras etapas de desarrollo, los regímenes de seguridad social tuvieron que referirse casi de manera exclusiva a los trabajadores asalariados, pero esto no fue sino el principio para que conforme a una doctrina de aplicación paulatina, gradual, escalonada y progresiva, se pudiese ir contemplando este aspecto de crecimiento en el campo de extensión en cuanto a personas de los regímenes de seguridad social, con apoyo en un principio ya universalmente reconocido. Sólo a paso y medida que los sistemas de seguridad social se amplíen a mayor número de personas hasta alcanzar como una meta, la totalidad de la población, se estará cumpliendo el principio de la generalización de los beneficios de la seguridad social que es una de sus bases, porque mantener los regímenes a pequeños grupos de población, significaría en determinado instante, estar creando una situación injusta en el conjunto de la colectividad. Afortunadamente en este campo se han venido acelerando los acontecimientos, y puede advertirse ahora, ya un esquema muy apreciable de desarrollo, no el satisfactorio que uno quisiese, pero sí bastante adelantado.

Tuvo el Ponente que revisar los códigos del trabajo y las leyes de seguridad social para referirlas concretamente a cada una de estas categorías de trabajadores, siempre inspirándose en el hecho de que desde la primera Reunión de la Conferencia la Resolución N° 9 establece "que es urgente la ampliación del seguro social a trabajadores agrícolas, a los miembros domésticos, y a los trabajadores independientes a fin de protegerlos en su integridad biológica y económica".

De algunos países fue posible obtener información demográfica que muestra la importancia de esta extensión, y en cuanto a seis de ellos, la proporción que significa esta categoría en la población total, demostró que, en Bolivia representa el 1.7%, en Brasil 1.3%, en El Salvador 1.7%, en México 1.8%, en Nicaragua 1.7% y en Perú 1.7%. Esto permitió advertir que hay cierta analogía en el grado que tiene esta categoría de trabajadores en el volumen total de la población. Al mismo tiempo, demostró que si la población de los países del Continente, según el censo de 1960, era de cerca de 400,000.000 habitantes, puede estimarse que el número de trabajadores domésticos debería ascender a 7,000.000; pero si se considera que Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Estados Unidos ya incluyen esta categoría de trabajadores en sus programas de seguridad social, y descontado asimismo Canadá, la población del resto de los demás países sería de 153,000.000 habitantes, de tal suerte que el número de trabajadores domésticos por incluir en programas de seguridad social puede estimarse en más de 2,500.000 de personas.

La circunstancia de que la implantación de la seguridad social en los países americanos esté inspirada en el principio de aplicación gradual, paulatina, escalonada, establece las bases para esperar que se prosiga en este camino de la extensión a nuevas categorías de trabajadores dentro de la población cubierta por los regímenes generales de seguridad social en nuestros países. Sin duda, parecería poco razonable reiterar las urgencias que reclaman o imponen este principio de incorporar a nuevos grupos de población o a nuevas categorías de trabajadores, dentro de los regímenes de seguridad social; pero no se puede ignorar lo que ya es una verdad indiscutible: que la política gubernamental de nuestros países inspirada en un claro propósito de justicia social, encuentra en los regímenes de seguridad social una de sus esencias medulares. Menos aún se debe olvidar que los sistemas de seguridad social influyen, sin duda alguna, en el desarrollo de los pueblos; que no es conveniente un desarrollo económico fincado a costa o con sacrificios del desarrollo social, como no se concibe un desarrollo social estable sin un sólido y equilibrado desarrollo económico.

Se puede apreciar que estas categorías laborales ya están consideradas en las legislaciones y un análisis superficial permite llegar a esta conclusión: en 7 países del Continente ya están considerados los trabajadores domésticos, en 10, aunque comprendidos, se difiere su aplicación para cuando se determine su oportunidad en razón de ciertas circunstancias administrativas o técnicas, y sólo en 4 no se los considera todavía dentro de la seguridad social. Esto ya representa un avance digno de ser mencionado en esta ocasión.

Hubiese querido presentar un esquema de las dificultades que representa esta aplicación, pero no estuvo a su alcance este importante tópico, si bien se ha incluido, por supuesto que a título informativo y orientador, algunos apéndices que pueden ilustrar estos mecanismos: la ley que con alcance general recientemente fue establecida en Argentina para la incorporación de los trabajadores domésticos en el capítulo de vejez; el reglamento del seguro de enfermedad para los trabajadores domésticos en Colombia, puesto en vigor el 1º de noviembre de 1963; un estudio actuarial tipo o específicamente referido a trabajadores domésticos elaborado por el Dr. Gastón Pinto de Moura del Brasil, y el estudio en donde la Organización Internacional del Trabajo, a través de sus expertos, incluyó los puntos más importantes de esta cuestión. Considera que con estos antecedentes, la Conferencia puede tener elementos de juicio para examinar el proyecto de recomendación que ha sido incluido en el estudio y que contiene el reclamo de una gran proporción de habitantes de nuestros países que están en espera de una determinación que los favorezca en este aspecto, y que en las decisiones de esta Conferencia cifran sus más cálidas esperanzas y su fe más encendida.