

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVII

NUMS. 52-53

EPOCA III

VIII CONFERENCIA INTERAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL

XV REUNION DEL COMITE PERMANENTE
INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

REUNIONES DE LAS COMISIONES REGIONALES
AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL

MEMORIA DE LABORES

TOMO II

Informes

JULIO-OCTUBRE

1968

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Conferencia Interamericana 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

INFORME I	
INFORME DE LA SECRETARIA GENERAL Dr. Gastón Novelo	11
INFORME II	
DESARROLLOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA EN EL PERIODO 1963-1967. SECRETARIA GENERAL CPISS. Lic. Luis García Cárdenas	51
INFORME III	
EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POBLACION RURAL. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. Lic. Ricardo García Sáinz Dr. César Lechuga Act. Alejandro Hazas	73
INFORME IV	
ESTUDIO TECNICO ADMINISTRATIVO DE LOS PROBLEMAS DE AFI- LIACION, COTIZACION Y CONTROL, RELATIVOS A LOS TRABAJA- DORES INDEPENDIENTES, DOMESTICOS Y A DOMICLIO. CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL. Lic. Carlos Ma. Campos Jiménez	229
INFORME V	
ASIGNACIONES FAMILIARES EN AMERICA. FINANCIAMIENTO. INSTITUTO DE PREVENCIÓN SOCIAL, ARGENTINA. Dr. Carlos A Paillas	255
ADMINISTRACION. SUPERINTENDENCIA DE SEGURO SOCIAL, CHILE. Sr. Manuel García Merino	281
PRESTACIONES. CONSEJO CENTRAL DE ASIGNACIONES FAMILIARES. Dr. Elbio Fernández Capurro	321
INFORME VI	
RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA MEDI- CO SOCIAL. CAJA DE SEGURO SOCIAL, PANAMA. Dr. Luis D. Alfaro	343
INFORME VII	
PRESTACIONES SOCIALES EN LOS REGIMENES DE SEGURIDAD SO- CIAL EN AMERICA. SECRETARIA GENERAL DEL CPISS. Lic. Juan Bernaldo de Quirós	379
INFORME VIII	
COORDINACION DE LA PROGRAMACION Y EJECUCION DE LOS PLA- NES NACIONALES DE DESARROLLO ECONOMICO CON LA SEGU- RIDAD SOCIAL. CONSEJO CENTRAL DE ASIGNACIONES FAMILIARES, URUGUAY. Dr. Carlos M. Mattos	435

INFORME IV

**ESTUDIO TECNICO-ADMINISTRATIVO DE LOS PROBLEMAS DE
AFILIACION, COTIZACION Y CONTROL, RELATIVOS A LOS
TRABAJADORES INDEPENDIENTES, DOMESTICOS
Y A DOMICILIO**

PONENTE:

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
LIC. CARLOS Ma. CAMPOS JIMENEZ**

1.—ANTECEDENTES.

1.—Con ocasión de la XI Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, realizada en la Ciudad de México, en el mes de marzo de 1963, se aprobó incluir en la Orden del Día de la VII Reunión de la Conferencia, el tema relativo a los trabajadores independientes, profesionales, libres, domésticos, a domicilio y de empresas de tipo familiar, en relación con su incorporación a la seguridad social en los países americanos.

Por la amplitud del tema, se resolvió dividir su desarrollo y, a ese fin, se encargó al Dr. Ricardo Moles, del Instituto Nacional de Previsión de Argentina, la parte correspondiente a los trabajadores independientes y profesionales libres; y al Prof. Miguel Huerta Maldonado, del Instituto Mexicano del Seguro Social, el punto relativo a los trabajadores domésticos, a domicilio y de empresas de tipo familiar.

2.—En el curso de la VII Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Asunción, Paraguay, del 31 de mayo al 7 de junio de 1964, después de conocer los respectivos informes, se adoptó la Resolución C.I.S.S. No. 63 “Extensión de la Seguridad Social a ciertas categorías de trabajadores: a) Trabajadores Independientes; b) Trabajadores Domésticos, a Domicilio, de Industria Familiar”, en cuya parte resolutive y bajo el numeral 4, se indica: “Dadas las dificultades que se han observado para la extensión de la seguridad social a los trabajadores independientes, domésticos y a domicilio, se considera necesario que la Comisión Regional Americana de Organización y Métodos proceda a un estudio técnico-administrativo de los problemas de afiliación, cotización y control para garantizar la eficacia de la Seguridad Social en su aplicación a dichas categorías de trabajadores”.

3.—En la Reunión de los Grupos de Trabajo de las Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social, que tuvo lugar en San José, Costa Rica, del 18 al 22 de abril de 1966, se aprobó el cuestionario titulado “Estudio Técnico Administrativo de los problemas de

Afiliación, Cotización y Control, relativos a los Trabajadores Independientes, Domésticos y a Domicilio”, así como el documento que contiene las explicaciones relativas al mismo, preparados por el suscrito ponente, a quien se encargó elaborar el informe respectivo, cuya versión preliminar se presenta en esta reunión de trabajo, al celebrarse el XXV Aniversario de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

II.—OBJETIVOS.

De conformidad con los Acuerdos que contiene la Resolución C.I.S.S. No. 63 mencionada en el párrafo No. 2 de este Informe dentro de los objetivos de la encuesta que se realiza, están:

a) Conocer hasta dónde y en qué condiciones, se protege en la actualidad a los trabajadores independientes, domésticos y a domicilio, en los países americanos.

b) Conocer si en la aplicación de los seguros sociales obligatorios a estos grupos de trabajadores, se hace diferencia —en materia de derechos, servicios o campo de aplicación— con el grupo general de Trabajadores asalariados.

c) Con base en el resultado que se obtenga, contemplar la posibilidad de extender a los trabajadores independientes, domésticos y a domicilio y a su núcleo familiar, la aplicación de los regímenes obligatorios de seguros sociales.

III.—METODOS DE LA ENCUESTA.

5.—La encuesta se realiza utilizando como instrumento básico para obtener la información, un Cuestionario cuyo contenido se discutió y aprobó en la Reunión de los Grupos de Trabajo de las Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social, que se efectuó en San José, Costa Rica, del 18 al 22 de abril de 1966.

El Cuestionario busca, en primer término, cumplir los objetivos a) y b) señalados en el párrafo II de este mismo Informe. A este efecto, considera por separado la situación de los Trabajadores Independientes, los Trabajadores Domésticos y los Trabajadores a Domicilio. Con relación a cada grupo de estos trabajadores, la encuesta

busca conocer la definición que se da a cada uno, en los países americanos, a fin de ver si se los contempla como grupos separados o diferentes del resto de los trabajadores asegurados obligatorios, o si están considerados dentro del grupo general de trabajadores cubiertos obligatoriamente.

El aspecto teórico contenido en la definición que se tenga en cada país, se complementa en la Encuesta —para efectos funcionales— considerando los beneficios que se otorgan. De este modo se espera conocer hasta dónde en la práctica se cubre a los trabajadores independientes, domésticos y a domicilio.

La Encuesta estudia también lo relativo a Afiliación, Cotización y aplicación de derechos, y Control en la aplicación del Seguro Social a los grupos de trabajadores mencionados. Este aspecto del estudio persigue conocer los procedimientos que se aplican en la actualidad, para conocer luego las similitudes y diferencias entre los países informantes, y lo que hay de común o de diferencia, desde el punto de vista de sistemas administrativos, en el Seguro Social aplicado a los asalariados en general y a los grupos de trabajadores independientes, domésticos y a domicilio.

La tabulación de los datos de la Encuesta, servirá, como se enuncia en los “Objetivos”, para considerar la factibilidad de aplicar los regímenes obligatorios de seguros sociales en forma parcial o total a los grupos bajo estudio.

IV.—EVALUACION DE LAS RESPUESTAS.

6.—En la parte primera del Cuestionario enviado para la realización de este estudio (AISS/CISS/CRASS/OM-1) (Cuestionario) se indica que uno de los propósitos del estudio, es determinar si para los efectos de la Seguridad Social “hay diferencias básicas entre los grupos de trabajadores independientes, domésticos y a domicilio y el grupo mayor de trabajadores asalariados”. Como resultado preliminar de los informes recibidos, podemos indicar que, en cuanto a los trabajadores independientes la mayor tendencia manifiesta es la de establecer diferencia con el grupo de los trabajadores asalariados.

En el caso de los trabajadores domésticos, la igualdad de trato es la política manifiesta, aún cuando en algunos aspectos, siguiendo el criterio diferencial que proviene de la legislación laboral.

En lo relativo a los trabajadores a domicilio, en todos los países en donde la Seguridad Social los protege, se aplica a este grupo las mismas normas y disposiciones vigentes para los trabajadores asalariados. Aún más, la definición que proviene de la legislación laboral, no parece tener influencia alguna para efectos de la Seguridad Social, pues desde el punto de vista funcional se los reconoce simplemente como trabajadores asalariados.

7.—En materia de definiciones, se ve claramente la íntima relación que existe entre la legislación laboral y la de seguridad social, en lo que toca a los trabajadores domésticos y los trabajadores a domicilio. Prácticamente todas las definiciones citadas para identificar a estos dos grupos de trabajadores, provienen de la legislación laboral. Esta relativa supeditación se explica porque en sus inicios, la orientación de la Seguridad Social y la de la legislación laboral fue de tipo clasista.

En cuanto a los trabajadores independientes, encontramos que su protección ha obligado a las instituciones de Seguridad Social a elaborar la respectiva definición, pues este grupo de trabajadores no se encuentra comprendido dentro del ámbito de la legislación usual.

En la mayor parte de las legislaciones estudiadas, se considera la protección a los independientes, como un tipo de protección especial, complementaria, para un grupo diferente del propio y usual de los Seguros Sociales. El hecho de que la protección se extienda en forma facultativa o se considere extenderla en esa forma, indica una consideración diferencial frente al grupo de los asalariados.

8.—Ya se trate de los trabajadores independientes, de los domésticos o de los trabajadores a domicilio, es manifiesta en los países primeramente mencionados, la tendencia a ofrecer a todos ellos el mismo tipo de protección, dándoles las prestaciones correspondientes a los riesgos que administre la respectiva Institución. De lo anterior se desprende que en materia de afiliación, cotización y aplicación de derechos, y de control, las diferencias que se encuentran entre estos grupos y el de los trabajadores asalariados en general, no son muy grandes. Algunas diferencias en materia de codificación, la fijación de una suma mínima imponible, o la exigencia de algún requisito adicional para efectos de afiliación, son explicables dentro del proceso actual de desarrollo de la seguridad social en nuestros países y ante

ciertas situaciones de hecho, que obligan a tomar algunas medidas adicionales para la afiliación, o control de algunos de estos grupos.

Los principios de unidad y de universalidad de la Seguridad Social, parecen estar presentes en la organización y funcionamiento de la protección de los independientes, domésticos y a domicilio, y las diferenciaciones que aparecen frente al resto de los trabajadores asalariados, no parecen indicar un alejamiento de tales principios, sino más bien la búsqueda de fórmulas para la universalización de la protección.

V.—ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS

9.—Trabajadores Independientes

a) Definición

De la información recibida aparece que en tres países (Colombia, Panamá, Perú) hay una definición específica de este grupo de trabajadores en las Leyes Orgánicas de los respectivos Institutos. En los siete países restantes (Costa Rica, Chile, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México) no hay definición legal o reglamentaria. En unos casos se contestó que para precisar quién es trabajador independiente se utiliza el concepto usual de este tipo de trabajador. En otro, se menciona la definición que aparece en el Censo de las Américas para el grupo ocupacional "trabajadores por cuenta propia". En los casos de Honduras y Costa Rica, aun cuando no hay una definición del trabajador independiente, se hace referencia al mismo en las respectivas Leyes Orgánicas. En Chile se considera trabajador independiente a toda aquella persona que realiza una actividad por cuenta propia, sin dependencia de patrón y con medios propios.

La Ley 10383 estableció el seguro social obligatorio para los trabajadores independientes como: artesanos, artistas, pequeños industriales, pequeños comerciantes fijos o ambulantes, o personas que realizan oficios o prestan servicios directamente al público en calles, plazas, portales o almacenes, siempre que su renta anual no exceda de un sueldo vital anual en Santiago.

El Servicio de Seguro Social en Chile, determina en su Ley Orgánica quiénes deben ser considerados trabajadores independientes, pero debe ser interesado el que acredite su calidad de tal.

La definición que aparece en la legislación de Panamá, define al independiente como “toda persona natural que trabaje por su propia cuenta, sin depender de un patrono o empleador”.

En Colombia, la definición es de tipo enunciativo, en cuanto señala como trabajadores independientes, “los pequeños industriales, agricultores y comerciantes, maestros de taller, artesanos, voceadores de periódicos, lustrabotas, loteros, vendedores ambulantes, etc”.

En México, sin definir propiamente a los trabajadores independientes, se hace referencia a ellos en la Ley del Seguro Social, por medio de la cual se incorpora al régimen obligatorio del Seguro Social a los miembros de sociedades cooperativas de producción, miembros de sociedades agrícolas y de crédito ejidal, ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas. Por otra parte, se tiene proyectado extender el régimen a las categorías de trabajadores independientes urbanos como: artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y todos aquellos que les fueran similares.

La legislación de Perú, reúne condiciones que aparecen en las otras dos definiciones señaladas, al indicar:

“Se consideran como trabajadores independientes:

1) A las personas que sin sujeción a un patrono trabajan por cuenta propia o prestan directamente al público sus servicios;

2) A los pequeños industriales, maestros de taller, artesanos y en general a todas las personas que se dedican a labores semejantes, siempre que ellos mismos participen en el trabajo y no ocupen a más de dos auxiliares que reciben salario;

3) A las personas que prestan servicios remunerados a un trabajador independiente”.

Tanto en la legislación del Perú como en la de Nicaragua, se asimila a la condición de independiente, a los ex-asegurados obligatorios que ingresan voluntariamente como asegurados facultativos.

En la legislación de Seguridad Social norteamericana el problema de definir a un trabajador independiente desaparece, en cuanto para ellos lo importante es la condición de trabajador con determinados

ingresos dentro de un período dado, y no el tipo de relación jurídica que tenga con un tercero.

b) Calidad de protección

Conforme a la información estudiada, en la actualidad no se protege a los trabajadores independientes en Guatemala, Honduras (se prevee su protección facultativa) y Nicaragua.

En forma **obligatoria**, la legislación de Colombia contempla a los independientes con ingresos menores de \$ 1,800.00 anuales, pero la falta de reglamentación de esa disposición legal, hace inoperante su aplicación. En Chile los trabajadores independientes son protegidos en forma parcial, ya que comprende a aquellos trabajadores que ganan una suma igual o inferior a un sueldo vital. En los Estados Unidos de América, es obligatoria la cotización de quienes actuando en forma independiente, tengan ingresos netos de \$400.00 o más al año, y de los agricultores con más de \$2,400.00 de ingresos brutos o más de \$1,600.00 de ingresos netos al año. En Panamá, la incorporación obligatoria de los independientes afiliados a gremios con personería jurídica está contemplada, pero no se ha reglamentado su aplicación.

La aplicación **facultativa** de la Seguridad Social aparece en: Costa Rica.— Esta aplicación se hace en la actualidad en forma experimental a grupos de trabajadores independientes que acepten las condiciones que en cada caso se establecen para la aplicación del Seguro Social.

Colombia.— La protección se aplica en forma facultativa, para los independientes que tengan ingresos superiores a \$2,400.00 anuales.

Estados Unidos de América.— Se aplica la legislación de Seguridad Social en forma facultativa cuando los agricultores independientes tengan ingresos que no sobrepasen los \$2,400.00 de ingresos brutos anuales o los \$1,600.00 de ingresos netos anuales. Se aplica también en forma facultativa a los Sacerdotes en cuanto trabajadores independientes.

Perú.— Para todos quienes están incluidos en la definición de independientes.

c) Beneficios que se otorgan

En los países en donde, sea en forma obligatoria o facultativa, se protege en la actualidad a los independientes, se contempla la protección de este grupo, dentro de los mismos riesgos que se aplican a los trabajadores asalariados.

La protección se da en las mismas condiciones que a los demás, con excepción de Costa Rica, en donde no se otorgan las prestaciones en dinero en los convenios suscritos para la aplicación del Seguro de Enfermedad y Maternidad. En los Estados Unidos de América, conforme a su sistema de protección actual, la protección de salud se da únicamente a los mayores de sesenta y cinco años de edad.

d) Afiliación

De los países en donde se aplica efectivamente la protección a los independientes (seis países) en cuatro casos no se hace diferencia en cuanto al sistema de afiliación que opera, y en dos se exigen requisitos adicionales a los que se piden a los trabajadores asalariados. Por ejemplo: examen de salud y documentos complementarios para calificar la condición de independiente. En el Perú, se exige también un período de calificación mayor para el goce de las prestaciones de enfermedad y maternidad.

e) Cotización, y aplicación de derecho

En Costa Rica, Panamá y Perú, las cotizaciones que se pagan son las mismas que en condiciones similares pagarían los trabajadores asalariados. Lo que correspondería a la cuota obrera y la patronal es lo que cobra en Costa Rica y Panamá. En el Perú hay una escala de contribuciones para el Seguro Independiente, conforme a la cual, para los riesgos de Enfermedad y Maternidad se paga un 4.3% y para enfermedad, maternidad, vejez y muerte, el 7.5%. En los Estados Unidos de América, la cotización resulta un poco menor que la suma de la cotización patronal y del trabajador, según una tabla que existe al respecto. En Chile, la cotización varía entre los trabajadores asalariados o independientes.

f) Control

En ninguno de los países en donde se protege a los trabajadores independientes, se aplica el sistema de "altas" y "bajas" con este grupo.

Tampoco se han organizado sistemas especiales de control. Las diferencias que se informan consisten, en un caso (Panamá) en el doble registro que se lleva del independiente, —como trabajador y como patrono— con codificación especial para controlar el tipo de actividad que realiza; a este fin, al solicitar el servicio debe presentar el Carnet y la Ficha que lo identifican en ambas condiciones. En otro caso (Perú) la única variante está en la libreta especial, diferente de la de otros trabajadores, que se extiende al independiente.

En Costa Rica no hay sistema especial alguno, pero en los convenios que se firman con grupos de independientes se estatuye que durante la vigencia del mismo, no se permite el ingreso de nuevos trabajadores ni la salida de los aceptados.

10.—Trabajadores domésticos

a) Definición

La definición del trabajador doméstico, para los efectos de la aplicación de la Seguridad Social, se ha tomado en la mayoría de los países informantes, de la legislación laboral. En unos casos (Costa Rica, Panamá, Perú) dicha definición, o una elaboración de la misma, aparece en los reglamentos generales o especiales de las respectivas Instituciones de Seguridad Social. Sólo en el caso de Colombia y los Estados Unidos de América, se informa no tener definición específica de este grupo de trabajadores.

En todos los casos en que se ha definido al trabajador doméstico, los elementos básicos de la definición son los siguientes: trabajo realizado en el domicilio del patrono o su residencia habitual; actividad que no importe lucro o negocio para el patrono.

b) Calidad de protección

Dentro de la aplicación actual de la Seguridad Social en Colombia, Guatemala y México, no se incluye la protección a los trabajadores domésticos.

Se contempla en forma **obligatoria** la inclusión de este grupo dentro de los Seguros Sociales en Costa Rica, Estados Unidos de América, Nicaragua y Panamá. En Costa Rica, la protección se da sólo en parte del territorio que cubre el Seguro Social. En los Estados Unidos de

América, la protección abarca a quienes ganen al menos \$50.00 por trimestre. En Panamá, aun cuando la disposición es obligatoria, en la práctica no se compulsula la aplicación de la ley, y la inclusión del servicio doméstico queda en manos de la buena voluntad e interés de los respectivos patronos.

La cobertura es de carácter facultativo en Honduras y el Perú.

c) Beneficios que se otorgan

En cuatro países (Estados Unidos de América, Nicaragua, Panamá y Perú) se otorga a los trabajadores domésticos los mismos beneficios que se dan a los trabajadores asalariados en general. En Costa Rica, la protección se reduce al régimen de Enfermedad y Maternidad. En Honduras, aun cuando se contempla la protección facultativa, no se ha reglamentado su aplicación y por eso, junto con Guatemala y Colombia no dan protección a este grupo.

d) Afiliación

En cinco países (Costa Rica, Chile, Estados Unidos de América, Nicaragua y Perú) se aplica el mismo sistema general de afiliación. Dentro de esta modalidad, en el Perú se exige a los domésticos, un examen médico como requisito previo a la afiliación.

Las solicitudes de afiliación, debe hacerla en todos los casos, el patrono.

En Panamá, existe un sistema especial que señala edad mínima para afiliarse (12 años), tiempo mínimo de trabajar (un mes) y una base mínima imponible.

e) Cotización y aplicación de derechos

En cinco países (Costa Rica, Estados Unidos de América, Nicaragua, Panamá y Perú) el porcentaje de la cotización que se aplica a los trabajadores domésticos, es el mismo que para lo general señalan los respectivos reglamentos. En Chile la renta mínima imponible para los trabajadores domésticos, es inferior a la de los restantes obreros. El criterio para fijar las cotizaciones de los domésticos se fijó en base de un salario mínimo y de una evaluación adecuada de las regalías. En el caso de Costa Rica y Panamá, este porcentaje se aplica sobre una base mínima fijada por la respectiva Institución de Seguridad Social.

En el Perú, la cotización se cobra sobre un sueldo compuesto de la remuneración en dinero y la remuneración en especie que se calcula en dos grados de incremento de la escala, sobre el valor del sueldo en dinero.

En los Estados Unidos de América y Panamá, se da protección a los familiares en las mismas condiciones y casos que al resto de los trabajadores. En Nicaragua la protección familiar se da sólo dentro del Seguro de Enfermedad y Maternidad.

En Costa Rica y Perú no quedan incluidos los familiares. Conforme a los reglamentos generales, los períodos de calificación son los mismos para los trabajadores domésticos que para el resto de los trabajadores en los países en donde se les otorga protección.

De esta regla se exceptúa el Perú, que exige un mayor período de calificación de derechos en enfermedad y maternidad.

f) Control

La práctica más usual es la de aplicar los sistemas generales de control a este grupo de trabajadores. Con excepción de Nicaragua, en el resto de los países no se exige el envío de "altas" y "bajas", ni se ha diseñado un sistema especial de control. Sólo en Costa Rica se practica el sistema de cobro a domicilio.

En Panamá se utiliza un código especial para identificar al patrono de servicio doméstico y el lugar en que reside.

11.—Trabajadores a domicilio

a) Definición

La mayor parte de las definiciones informadas que se utilizan para la aplicación de la Seguridad Social, provienen del Código de Trabajo. Solamente en Estados Unidos de América, Chile y Nicaragua no se usa definición alguna, considerándose a los trabajadores a domicilio en las mismas condiciones que los demás asalariados.

Los elementos comunes a las definiciones que se aplican son los siguientes: sitio de trabajo elegido libremente por el trabajador, falta

de dirección o vigilancia inmediata del patrono, relación con un patrono en lo que toca a la entrega o venta del producto del trabajo.

b) Calidad de protección

De los ocho países cuya información se analiza, en siete la protección es **obligatoria** y en uno **facultativa**. En el país en donde la protección es facultativa, no se ha reglamentado todavía la aplicación de las prestaciones y de hecho no la tiene en vigencia.

c) Beneficios que se aplican

En todos los países en donde se tiene en vigencia la protección a los trabajadores a domicilio, no se hace diferencia entre este grupo y el resto de los asalariados, para efectos de las prestaciones que se otorgan o sistemas de **afiliación, cotización, aplicación de derechos y control**. La tendencia manifiesta es, pues, el asimilar los trabajadores a domicilio, al resto de los trabajadores asalariados.

VI.—CONCLUSIONES.

12.—Este informe se presenta con base en las informaciones recibidas hasta el mes de noviembre de 1967. Se basa por tanto, en los datos aportados por los siguientes países: Colombia, Costa Rica, Chile, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú.

En las conclusiones se presenta el resumen de la situación existente, señalando sobre todo las dificultades técnicas y administrativas que existen para efectos de la extensión de los grupos de trabajadores que se estudia.

13.—Trabajadores Independientes

a) Definición

De conformidad con los resultados de la encuesta realizada, parece haber un acuerdo casi total (la excepción la podemos ver en la Legislación de Seguridad Social Norteamericana) en que los trabajadores independientes forman un grupo diferente al de los asalariados.

Aparece una clara tendencia a incluir o excluir a las personas de la protección de la Seguridad Social, según el tipo de nexo jurídico que exista entre el trabajador y la persona para quien trabaja.

Este criterio ha venido a limitar en buena parte la extensión a los independientes. Por otra parte en algunos países en donde se ha definido al trabajador independiente, ha hecho falta complementar la definición con disposiciones que faciliten su aplicación.

No basta en términos generales definir. Es necesario en la práctica reglamentar su aplicación. Por ejemplo, cuando se dice independiente "el que entre dentro del concepto usual de este tipo de trabajador", o aquel que "trabaja por cuenta propia", se está suponiendo que el funcionario encargado de afiliar o revisar la aplicación de la ley, conoce en detalle todas o la mayor parte de las situaciones que se puedan calificar como "independientes", o sabe cuáles son los puntos básicos para determinar cuando se trabaja "por cuenta propia".

El tipo de definición que establece límites de ingresos dentro de un período dado, está exigiendo como complemento la posibilidad de conocer el monto de los ingresos de la persona a quien se califica. La legislación que identifica como independiente al "artesano", "artista", "pequeño industrial", "pequeño comerciante", etc., debe en la práctica complementarse con instrucciones claras para definir las situaciones de las personas con dos o más actividades (puede ser como asalariado una y no asalariado la otra), o para precisar la diferencia entre grupos de actividades, etc.

b) Protección

Los problemas que se han encontrado para hacer efectiva la aplicación general y obligatoria de la Seguridad Social a los independientes, están en relación directa con alguna o algunas de las siguientes situaciones:

I.—Dificultad para individualizar a los independientes dentro de la Seguridad Social.

Aun cuando se aplique a los independientes el sistema general de Afiliación, el problema básico está en cómo saber de antemano cuánto se debe afiliar y quiénes son éstos. Por ejemplo, si la ley o reglamen-

to señalan como asegurados obligatorios a los artesanos y a los pequeños industriales, cómo saber cuántos son, en dónde están y quiénes son?

Mediante el censo de población más reciente, se puede saber cuántos son. También mediante el censo puede conocerse en dónde están los trabajadores (Estado, Provincia, Cantón, Distrito, etc.) De este punto en adelante, el problema de identificación queda en manos de Seguridad Social.

La solución conocida a esta situación, tiene dos planeamientos. Uno, la Institución de Seguridad Social toma a su cargo la prueba de quién es el trabajador independiente. Dos, la Institución pone en manos del interesado el probarlo.

El primer sistema, obliga a la Institución a utilizar sus propios recursos de investigación y a coordinar sus esfuerzos con aquellas otras Instituciones que tengan contacto directo o indirecto con el grupo de trabajadores independientes de que se trate. Esto en la práctica significa lo siguiente:

Los funcionarios encargados de vigilar el cumplimiento de la ley de Seguridad Social (Inspectores, por ejemplo) deben tratar de localizar en el ejemplo que presentamos a los artesanos y pequeños industriales. Esta localización la pueden hacer de un modo directo (mediante visitas de inspección) o en forma indirecta (por ejemplo consultando guías clasificadas de artesanos o industriales). Desde luego, el uso de una forma no excluye el empleo de la otra.

Coordinando actividades con otras instituciones, se puede además pedir a la entidad que extiende la patente o autorización al industrial por ejemplo que mande a la Seguridad Social los nombres y datos generales de todos los que se autoricen. También se podría al igual que hacen en algunas partes con las empresas de construcción, establecer como requisito de la patente o permiso de trabajo industrial, la constancia de afiliación a la Seguridad Social.

Uno de los criterios básicos que debe tener a mano para decidir la afiliación de un independiente en ciertos casos, es el relativo a la clasificación de "pequeño" aplicado al industrial, al comerciante, al patrono, al agricultor.

Con esta clasificación se espera eliminar aquellas personas que por razón de ingresos no se considera que deban utilizar los servicios de la Seguridad Social. Esta forma de pensar corresponde a una etapa dentro del proceso de universalización de la Seguridad Social. Mientras se mantenga, el problema está en decidir qué debe entenderse por “pequeño”, qué por “mediano” y qué por “grande”, aplicado al industrial, comerciante, patrono, agricultor. En esta decisión pueden entrar aspectos tales como: capital de que dispone, ingresos que se tienen dentro de un período dado, número de personas que ocupan en la empresa y el tipo de las mismas (asalariados-familiares), calificación que le den otros organismos (para efectos de patentes, autorizaciones, impuestos, etc.)

El sistema de dejar la prueba en manos de los interesados, supone en el fondo un régimen facultativo, a menos que esta prueba se les deje para efectos de exclusión del sistema obligatorio únicamente.

Todas las variantes en el procedimiento administrativo para la Afiliación (en cuanto supone señalar quién está obligado y hacer efectiva su inscripción en la Seguridad Social), pueden simplificarse o complicarse, de acuerdo con el tamaño del país y tipo de organización que exista para efectos de control. En uno de los párrafos siguientes, se tratará en detalle este aspecto, así como las consecuencias que puede traer sobre los costos administrativos en la Institución.

II.—Dificultad para conocer los ingresos reales de cada uno de los Trabajadores Independientes.

Cualquiera que sea el monto de la cuota que se fije para extender los beneficios de la Seguridad Social a los independientes el problema básico a solucionar es, sobre qué ingreso se calcula y cobra esa cuota.

Se puede utilizar a este efecto el ingreso real de la persona. Se puede utilizar también un ingreso de referencia.

Se puede utilizar también un sistema combinado que incluye una cotización sobre ingresos reales más otra suma que se establece como impuesto a quienes contratan o utilizan ciertos servicios del trabajador independiente.

El primer sistema parece ser más de acuerdo con los sistemas generales que se aplican a la Seguridad Social. El problema que se presenta en la práctica es la dificultad de conocer cuáles son los ingresos.

En algunos países esto es factible porque la legislación que regula el impuesto sobre la renta, por ejemplo, permite que la Institución de Seguridad Social pueda utilizar estos datos para efectos de cotizaciones. En otros, esto es imposible y la Seguridad Social no cuenta con instrumentos legales para investigar los ingresos de las personas. A veces resulta que los ingresos de las personas están dentro de un límite que no la obliga a declarar para efectos de impuesto de la renta.

En el supuesto que se pueda conocer el monto de los ingresos del trabajador independiente, debe decidirse cuál va a ser el monto sobre el que se aplica la cotización. En los países en donde existe una suma tope para efectos de pago, esta suma podría servir para los efectos anteriores. En donde no existe tal suma, deberá decidirse si el ingreso se toma en bruto o neto. En este último caso, habría que decidir a la vez, cómo determinar el ingreso neto.

En los países en donde sea posible utilizar la declaración de la renta u otro sistema que permita conocer los ingresos de un independiente (liquidación de las ventas de caña, de café, tabaco, etc.; a través de las Cámaras, Sindicatos de Productores, etc.); el problema puede simplificarse en buena parte.

Cuando no es posible conocer los ingresos individuales, una de las fórmulas que se utilizan es la de señalar una suma de referencia sobre la cual cobrar las cotizaciones. Este sistema tiene la ventaja de obligar a calcular tantos salarios de referencia como grupos de personas cubiertas. Por otra parte un buen cálculo de este tipo lleva un tiempo y un trabajo que podría economizarse con un sistema más general y menos complicado.

Cuando se trata de personas cuyos ingresos dependan de factores no siempre previsibles (el caso de los artistas, por ejemplo), se ha utilizado en algunos países un sistema combinado. Se fija a los interesados una cotización que puede ser mínima, o que puede calcularse sobre los ingresos que declaren en un período dado. Por otra parte,

se crea un impuesto especial sobre entradas de teatro, museos, etc., cuyo monto se dedica a completar la financiación de la protección de este grupo.

III.—Dificultad para hacer el cobro efectivo de las cotizaciones.

Este es parte del problema general de control y se deriva de la falta de organización de algunos grupos de trabajadores independientes.

Suponiendo que sea relativamente fácil localizar, identificar y afiliar a los independientes, el control de sus varios aspectos puede resultar difícil, no tanto por la posibilidad material de realizarlo, cuanto por el costo que puede significar el contacto con cada uno de ellos. Por ejemplo, el control de los artesanos, de los pequeños comerciantes, industriales o agricultores, cuando estos grupos no están organizados y los trabajadores se encuentran dispersos en áreas grandes, puede presentar un serio problema. A esto debemos agregarle las dificultades que puede traer el control de los cambios de categoría cuando se usa ese sistema o de actividad siempre dentro del grupo de los independientes, sobre todo si se pretende llevar un control detallado de cada uno de los trabajadores afiliados.

Cuando hay alguna organización que cubra el respectivo grupo de independientes, puede resultar mucho más factible todo lo concerniente a los controles. En algunos casos, este tipo de control podría llevarse en forma indirecta, a través de organismos de crédito o que en alguna forma deban atender las finanzas de un tipo de producción por ejemplo.

Resumiendo.

Los problemas de afiliación, control y cotización de los trabajadores independientes están en relación con el grado de organización que tengan éstos según el tipo de actividad que desempeñen; con los sistemas de control de ingresos que existan en el país; la posibilidad que tenga la Seguridad Social de utilizar la información que sobre estos trabajadores tengan otras instituciones públicas; con el grado de extensión que haya logrado la Seguridad Social en el país; con la política que siga en materia de unidad y universalidad de la Seguridad Social.

13.—Trabajadores Domésticos:

a).—Definición

Aún cuando todos los países estudiados tienen el concepto definido de trabajador doméstico, parece claro que en todos se acepta para efectos operativos, que este tipo de trabajador es el que realiza una labor que no importa lucro para el patrono y que la realiza en el domicilio o residencia habitual de dicho patrono.

La definición por sí misma no parece tener una importancia primordial en el proceso de extensión de la Seguridad Social a estos trabajadores. Lo que sí parece tener importancia son las connotaciones socio-culturales de este concepto, cuyas consecuencias se notan en lo relativo a la calidad de protección y los beneficios que se les otorguen.

b.—Protección

Los problemas que se han encontrado para hacer efectiva la aplicación general y obligatoria de la Seguridad Social a los trabajadores domésticos, están en relación directa con algunas de las siguientes situaciones:

I.—Dificultad para individualizar a cada uno de los Trabajadores Domésticos.

En algunas legislaciones laborales, se trata al trabajador doméstico en un nivel inferior al resto de los trabajadores asalariados. Por ejemplo, se admite para ellos una jornada ordinaria de trabajo mayor, se les disminuye los derechos en cuanto a vacaciones, horas extras, etc. Esta posición refleja en parte en algunas legislaciones de Seguridad Social, en cuanto exigen requisitos de afiliación superiores a los usuales en los demás trabajadores, o cuando dan protección con mayores limitaciones que a los demás asegurados.

Esta situación se refleja también, en el hecho de que la afiliación de los trabajadores domésticos depende en muy buena parte de la actitud que asumen los patronos, pues se hace muy difícil, sobre todo en ambientes urbanos extensos, controlar quienes trabajan como domésticos, sea en forma de jornada completa, sea mediante el trabajo por horas.

La falta de organismos gremiales de los trabajadores domésticos y la alta movilidad que se encuentra en este grupo en algunos lugares, dificultan por otra parte la tarea de identificación y posterior afiliación.

II.—Dificultad para determinar los derechos cuando hay cambios más o menos frecuentes de lugar de trabajo.

Este problema está relacionado con el sistema de pago de las cotizaciones. Cuando por ejemplo, el pago debe hacerse mensualmente y un trabajador doméstico labora doce días con un patrono y pasa luego al servicio de otro, la concesión eventual de derechos puede resultar difícil a menos que tenga un sistema de cuenta individual, pues los patronos que de hecho son las amas de casa —no siempre tienen— la organización y la disposición de ánimo necesarias para el envío de “altas” y “bajas” o para anotar la procedencia o lugar a donde va a trabajar la empleada que llega o que se retira.

III.—Dificultad para el cobro de las cotizaciones.

Estando en manos de las amas de casa lo relativo al pago de las cotizaciones, no siempre es fácil lograr que cumplan con esta obligación en tiempo, sobre todo si tienen que llenar formularios de planillas y hacer cálculos para determinar el monto de la cotización.

Una de las formas para obviar este problema, es fijar una cotización determinada (con base en el salario usual mínimo) que simplifique la tarea, pues siempre la cotización es la misma. Otra manera es la de hacer en forma mecánica recibos de cobro con la suma a pagar. Este sistema tiene dos variantes: una, el recibo lleva ya impreso el nombre de la trabajadora doméstica; otro, el recibo deja en blanco el nombre para anotarlo al momento de pagar. En ambos casos, este recibo puede utilizarse como Orden de Asistencia Médica u Orden Patronal durante el período en que se reconoce su validez para esos efectos.

En algunos países europeos se utiliza a los carteros como agentes de cobro a domicilio para el pago de las cotizaciones de los trabajadores domésticos. La tendencia general en los países a que se refiere este informe, es la de que los pagos se realicen del mismo modo que lo hacen los demás patronos. Desde el punto de vista téc-

nico administrativo, es factible combinar el sistema de pago en la Institución y pago por medio de recibos pre-elaborados en agencias bancarias u otros lugares.

14.—Trabajadores a domicilio

a.—Definición

Por los efectos de la Seguridad Social, no parece tener importancia especial la definición que se adopte al respecto, pues dentro de las normales diferencias de detalles que se pueden encontrar en las varias legislaciones laborales, aparece claro en todas que se trate de trabajadores asalariados. La protección que se les dé, por tanto, no requiere forzosamente tomar en cuenta los aspectos específicos de la condición de trabajador a domicilio.

Debe recordarse además, que desde el punto de la política laboral mundial, se trata en lo posible de eliminar este tipo de relación de trabajo en donde no existe, se busca asimilarlo en un todo a las regulaciones y condiciones que se tienen para los asalariados comunes.

b.—Protección

De la encuesta realizada se desprende que: en la mayoría de los países la protección se da con carácter obligatorio; la protección se da sin hacer diferencia con el resto de los asalariados, en cuanto a las prestaciones que se otorgan; los sistemas de afiliación, cotización, aplicación de derechos y control, son los mismos que se tienen en vigencia para los trabajadores asalariados que forman parte de la Seguridad Social.

VII.—RECOMENDACIONES.

1.—Con el fin de cumplimentar la Resolución C.I.S.S. No. 63 adoptada por la VII Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se recomienda a los países miembros adoptar las disposiciones necesarias para hacer efectiva la extensión de la Seguridad Social a los trabajadores independientes, domésticos y a domicilio.

Para logro de las metas comprendidas en la Resolución No. 63 mencionada, se recomienda que cada país, en la medida en que todavía no lo haya hecho, considere las posibilidades siguientes:

2.—Extensión de la Seguridad Social a los Trabajadores Independientes en materia de definición.

Adoptar un tipo de definición lo suficiente amplia y flexible, que permita la incorporación inmediata o posterior del mayor número posible de trabajadores independientes a la Seguridad Social.

La definición deberá complementarse con disposiciones reglamentarias o normas de operación que permitan solucionar los problemas que puedan encontrarse para saber si una persona es o no trabajador independiente y si debe incluirse dentro del sistema de Seguridad Social.

En Materia de Afiliación:

a.—Aplicar —en la medida posible— los sistemas generales establecidos por la Institución, a fin de no aumentar los costos administrativos y de simplificar la operación del sistema.

Es entendido que esta norma no deberá ser obstáculo para que se utilicen códigos propios para estos grupos, u otros detalles particulares que permitan luego llevar un control adecuado en cuanto al número de independientes, utilización de los servicios, pago de cotizaciones, etc.

b.—Coordinar internamente los registros y controles que se empleen para los trabajadores asalariados y para los independientes, de manera que puede conocerse con facilidad lo relativo a afiliación por grupos (si fuera necesario), los casos de continuación voluntaria, los cambios de categoría en materia de salarios (cuando esto tenga significado para el sistema), el cambio de actividad, la morosidad en el pago de las cotizaciones, etc.

c.—Organizar y aplicar sistemas de coordinación con otros organismos que de manera directa o indirecta tengan información o control sobre uno o varios sectores de los trabajadores independientes. Para efectos por ejemplo de: registro de trabajadores independientes; registros de nacimientos, matrimonios, defunciones (en cuanto a los familiares); registros de pagos a productores agrícolas; registros de patentes, autorizaciones a comercios, industrias, etc.

En materia de cotización y aplicación de derechos

a.—Aplicar sistemas que guarden la mayor relación posible con el sistema general, que se aplica a los trabajadores asalariados.

b.—Buscar las maneras de aprovechar las prácticas o sistemas económicos que son usuales dentro de los grupos de independientes. Por ejemplo: períodos de pago de la cotización que guarda relación con la recolección y venta de cosechas; coordinación con instituciones de crédito, o con cooperativas u otros organismos, a fin de que se encarguen de recaudar las cotizaciones de los independientes asegurados; admisión de pagos por adelantado con liquidación posterior para los grupos de trabajadores cuyos ingresos sean fluctuantes, etc.

c.—Utilizar fórmulas de aplicación inmediata o mediata, para que los beneficios de los independientes sean básicamente los mismos que se dan a los asalariados en general, con las diferencias de detalle o situaciones que las circunstancias o el tipo de actividad lo permitan.

En materia de control

Utilizar los sistemas generales de control que tenga la Institución, complementándolos mediante la coordinación con otros organismos, a fin de poder conocer a tiempo todos aquellos datos que puedan afectar la afiliación, el monto de la cotización, la utilización de los servicios y el reconocimiento de los derechos de los independientes.

3.—Con relación a la extensión de la Seguridad Social a los trabajadores domésticos.

En materia de Afiliación

Aplicar los sistemas generales establecidos por la Institución. De acuerdo con las condiciones y situaciones socio-culturales, podrán establecerse requisitos complementarios para efectos de identificación.

En materia de cotización y aplicación de derecho

a.—Aplicar fórmulas que guarden la mayor relación posible con el sistema general que se aplica a los asalariados.

Dentro de estas fórmulas deberá tomarse en cuenta que los trabajadores domésticos generalmente perciben su salario parte en dinero y parte en especie; también —cuando corresponda— deberán establecerse salarios mínimos (con base en disposiciones reales o como punto de referencia) para efectos del cálculo de la cotización a pagar.

b.—Buscar las maneras para que de una forma inmediata o mediata puedan quedar cubiertos por los diferentes seguros, tratando de que al menos la protección de Enfermedad y Maternidad pueda ser materia de extensión inmediata.

En materia de control

Utilizar los sistemas generales de control que tenga la Institución, para aplicarlos a este grupo. Uno de los aspectos que pareciera útil establecer es la codificación del lugar de residencia y patrono, a fin de poder controlar los cambios de patrono y residencia que en algunas partes se opera con mucha frecuencia dentro del personal doméstico.

4.—Con relación a la extensión de la Seguridad Social a los trabajadores a domicilio.

Tomar las providencias necesarias para que dentro de un tiempo prudencial pueda identificarse este grupo —funcionalmente hablando— con el resto de los asalariados.

Los resultados de la encuesta realizada justifican esta recomendación, pues de hecho, en materia de afiliación, cotización, aplicación de derechos y control, no se hace diferencia entre los trabajadores a domicilio y el resto de los asalariados.

NOTA: Del presente informe emanó la Resolución No. 67 que aparece en el Tomo Primero de la Memoria de Labores.