

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXII

EPOCA III

Número 82

JULIO-AGOSTO

MEXICO, D. F.

1973

ACCIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
ALES DEL C.P.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.
ORGL DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

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

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

I N D I C E

ESTUDIOS:

	Pág.
La Protección de la madre y el niño en la Seguridad Social	5
Normas Procesales de la Seguridad Social	47
La Universalización de los Seguros Sociales	57

MONOGRAFIAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL:

Ecuador	81
---------------	----

EVENTOS INTERNACIONALES:

Primera Reunión de Trabajo de los Países del Grupo Andino	95
Comisión Regional Americana de Prevención de Riesgos Profesionales ...	117

LEGISLACION:

MEXICO:

Reglamento para la incorporación voluntaria al Régimen obligatorio del Seguro Social de los trabajadores domésticos	143
Instructivo para la incorporación voluntaria al Régimen obligatorio de los patrones-personas físicas	151

PERU:

Sistema Nacional de Pensiones Decreto Ley No. 19990	165
---	-----

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL:

Actividades docentes fuera de la sede del Centro	201
--	-----

ESTUDIOS

LA UNIVERSALIZACION DE LOS SEGUROS SOCIALES

Lic. Armando Herrera Mejía — México

Dr. Ricardo Orlando Ehlermann Angulo — El Salvador

Sr. Alvaro Núñez Baroni — Costa Rica

Lic. Ignacio Quintero Cortés — Panamá

Lic. Gabriel Antonio Montenegro Jaén — Panamá

A.—LA UNIVERSALIZACION DE LOS SEGUROS SOCIALES (1)

C A P I T U L O I

El objetivo del presente trabajo es tratar de hallar una fórmula que permita la universalización de los seguros sociales, tomando como base las estructuras institucionales existentes. Para tal efecto se trata en cuanto concierne a los intereses del mismo las bases teóricas de la seguridad social y su desarrollo histórico inspirado en el pensamiento de Simón Bolívar:

“El sistema de gobierno más perfecto, es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política.”

Por lo general, tales estructuras contienen el principio de extensión gradual, de acuerdo con el criterio que se atienen a las ramas y contingencias cubiertas, a las zonas geográficas o a las categorías de personas cubiertas. Preveen, además, que una primera fase se limitará a la cobertura de riesgos a corto plazo (Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales). Sin embargo, cabe admitir que la política de extensión gradual sufre un estancamiento notorio, aparte de otros problemas de tipo administrativo o relacionados a servicios médicos.

El sentido de evolución de la seguridad social en el aspecto que refiere el objetivo enunciado, apunta en Latinoamérica a la extensión del campo de aplicación.

Omitimos consignar referencias de orden histórico y correlativos con el inicio de los seguros sociales en cada uno de nuestros países

(1) Estudio presentado al Curso de Planeación de la Seguridad Social impartido en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

por la similitud de arranque de los mismos, incluso por ser comunes, tanto su desarrollo con los obstáculos implícitos, como la comunión de propósitos en el avance que se observa en este campo a través de las políticas que persiguen la meta que se ha de alcanzar.

Lógicamente, para el propósito expansivo que se refiere, es preciso evitar el otorgamiento de nuevos beneficios a los grupos ya protegidos, hasta tanto no se estén protegiendo a otros sectores con el fin de no convertirlos en grupos de privilegio, sintetizando por ese medio el principio de solidaridad de grupos de ocupación en beneficio de una protección universalizada en escala nacional.

B.—COORDINACION DE LOS SERVICIOS MEDICOS COMO MECANISMO PARA LOGRAR LA UNIVERSALIZACION

Con fundamento en la universalización de los seguros sociales, predominantemente en el sentido horizontal es recomendable coordinar la actividad de las respectivas instituciones con aquellas de beneficencia pública que brindan servicios en el campo de la salud, manteniendo recíproca independencia en la administración de sus recursos.

A nuestro juicio la única manera eficaz de coordinar y de integrar en este caso, es subordinar y deslindar funciones. Desde luego que el instrumento principal dentro del sistema de Seguridad Social ha de ser los seguros sociales, y en vista de que no sería posible otorgar indiscriminadamente servicios gratuitos para todos (porque se produciría un desestímulo al aseguramiento y la quiebra de los seguros), lo procedente es integrar aquellos organismos que brindan con tal carácter servicios para la salud, hasta ahora en forma independiente. Su integración al sistema sería manteniendo independencia en la administración de sus recursos, y asignar al Ministerio de Salubridad respectivo las funciones que le son propias por naturaleza, tales como ser el instrumento ejecutivo en el campo de la salud, planeamiento de los programas de salud a nivel nacional, disposiciones específicas relacionadas con el mantenimiento ambiental, la aplicación y control de las leyes relativas a la salud (Código Sanitario y otras disposiciones relativas a la materia), determinados aspectos de la medicina preventiva (como la dirección de las llamadas "luchas"), etc.

La asistencia integrada al sistema de Seguridad Social, deberá ser el complemento de los seguros sociales. Conforme cubran estos últimos a mayores núcleos de población, los recursos destinados actualmente a la asistencia serán suficientes para atender las necesidades

de los sectores verdaderamente indigentes y además permitirán desarrollar una positiva acción constructiva, procurando la integración de esos sectores, cuando sea posible, a las fuerzas de trabajo del país.

C.—IMPORTANCIA DE LA UNIVERSALIZACION DE LOS SEGUROS SOCIALES COMO MEDIO VITAL PARA EL DESARROLLO ECONOMICO

Conforme se logra mayor eficiencia de aquellos medios tendientes a mejorar el grado de seguridad del individuo, traducido en bienestar social, se alcanza de manera significativa el estímulo necesario para una mayor productividad en el campo económico.

“El desarrollo económico es una esfera de la actividad del hombre y su finalidad esencial es lograr un auténtico bienestar humano. Por lo tanto, se trata de un proceso integrado en lo económico y lo social tendiente a aumentar la capacidad de ingreso de la población, a través del aumento de la productividad, lograr una redistribución equitativa del Producto Nacional y elevar el nivel de vida, comenzando por el de los sectores más necesitados de la población.

Este proceso depende fundamentalmente del juego de dos factores: disponibilidad de capitales y utilización de mano de obra capacitada.

La influencia de la Seguridad Social se refleja sobre el factor humano o sea las fuerzas que mueven el activismo económico”. (RICARDO MOLES — DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA Y SEGURIDAD SOCIAL — PUBLICACION DEL CIESS).

La argumentación de que el estado de desarrollo de un país es un freno para el progreso de la Seguridad Social, según nuestro criterio es una verdad a medias. Desde el punto de vista operativo, a base de los modelos tradicionales del seguro social (concebidos originalmente para sociedades altamente industrializadas y por consecuencia con grandes núcleos de proletariado) es cierto que tendríamos que esperar a que se produzca la industrialización de un país en vías de desarrollo para que opere plenamente. Pero si en cambio adaptamos nuestros seguros sociales a las características propias de un país cuya economía es preponderantemente agrícola, el escollo disminuirá, en cuanto a este extremo se refiere. Desde otro ángulo, con frecuencia se difunde la idea entre algunos líderes de los países en proceso de desarrollo en el sentido de que la pobreza es incompatible con el progreso social, o dicho en otros términos, “que no tiene objeto repartir la miseria”. En

el caso concreto de nuestros países, particularmente de aquellos que pertenecen al área centroamericana, se escucha a diario decir que ya no tenemos nada más que hacer en el campo de lo social, por lo que ahora es necesario concretar en las tareas básicas del desarrollo económico. Por el contrario, este análisis considera que el progreso social, en el área aplicada, no es una acción de gobierno que rivalice o tenga que posponerse para llevar a cabo los esfuerzos que en buena hora se realicen en pro del mejoramiento económico.

A nuestro juicio los países subdesarrollados tienen que atacar al mismo tiempo las causas económicas y las causas sociales del subdesarrollo.

Para citar solamente algunas de las características que demuestran la influencia recíproca entre la Seguridad Social y la economía nacional en los países en desarrollo, véanse las siguientes:

- a) Bajo nivel de ingreso por persona que determina bajo nivel de vida en la mayoría de la población, con el consiguiente bajo nivel general de prosperidad.
- b) Desigual distribución del ingreso nacional entre los diversos sectores de la población.
- c) Bajo nivel sanitario general y limitado acceso a los cuidados de la salud.
- d) Desempleo y sub-empleo.
- e) Mayoría de población agrícola con baja productividad.
- f) Problema demográfico.

Al respecto dice el Dr. Gonzalo Arroba: "Pareciera innecesario insistir en abordar al mismo tiempo el aceleramiento del desarrollo económico y el perfeccionamiento de los programas sociales, a no ser porque en algunos planes del desarrollo regional, se ha puesto casi todo el énfasis en los factores económicos del desarrollo, relegando a un plano secundario las medidas del mejoramiento social y prescindiendo en absoluto —al menos en los comienzos—, de la seguridad entre estas últimas". Gonzalo Arroba — "LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL CONTINENTE AMERICANO".—INFORME PRELIMINAR PARA LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, MEXICO, 1963.

Concluimos esta breve mención al problema de nuestro estado de

desarrollo, haciendo énfasis en que no basta tener nominalmente una institución llamada a prestar servicios de Seguridad Social, sino que su perfeccionamiento debe conducirla a llenar plenamente su cometido, y si éste se realiza será el mejor instrumento en el impulso al desarrollo general del país.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LA UNIVERSALIZACION DE LOS SEGUROS SOCIALES

A.—Aspectos Constitucionales.

B.—Convenios Internacionales.

A.—ASPECTOS CONSTITUCIONALES

El presente trabajo tiene fundamento en conceptos de orden Constitucional de los diversos países representados por los suscritos, que con algunas variantes se contempla en la "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".— N° 74-75 de 1972:

"El derecho constitucional en América Latina, como es usual en muchas partes del mundo actualmente, se caracteriza por su naturaleza eminentemente social, con garantía de condiciones de trabajo y condiciones de vida, y atribuyendo a la propiedad una función social, determinándose así un orden político, económico y social justo, para salvaguardar al individuo contra todo posible abuso.

Las Constituciones, como base jurídica nacional de los derechos humanos acordados universalmente, son particularmente precisas en cuanto a la función legislativa del Estado, la que se acentúa cada vez más en favor de los sectores económicamente más débiles.

Estas garantías Constitucionales para legislar constituyen un hecho objetivo, cuyo empleo se observa en la institucionalidad de la Seguridad Social.

En cuanto a los países que se estudian, existen ejemplos de la necesidad del principio Constitucional, a fin de establecer o ampliar un régimen de Seguridad Social".

C O S T A R I C A

Su Constitución Política de 1949, que se reformó en 1961, señala lo siguiente: "La Caja Costarricense de Seguro Social deberá realizar la universalización de los seguros puestos a su cargo, incluyendo la protección familiar en el régimen de Enfermedad y Maternidad..."

E L S A L V A D O R

En su marco Constitucional de 1962, se contempla:

"Artículo 186. La Seguridad Social constituye un servicio público de carácter obligatorio. Las leyes regularán los alcances, extensión y forma en que debe ser puesta en vigor. Al pago de la cuota del seguro social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado; el Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes en favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertos por el seguro social".

La Ley del Seguro Social del 3 de diciembre de 1953, en su artículo N° 23, incisos 2) y 3) dice: "Cuando el Instituto juzgare que está en capacidad de cubrir una nueva etapa en el implantamiento progresivo del seguro social, elaborará el proyecto de reglamento respectivo para ser considerado por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros. El Poder Ejecutivo al aprobarlo, podrá introducir las modificaciones que fueren convenientes para la estabilidad económica, fiscal y social de la República".

M E X I C O

En su Constitución de 1917 se incorporó el artículo N° 123, que determina el establecimiento de un régimen de seguro social del sector privado, y una fracción, reformada en 1959, para crear los sistemas del sector público y de las fuerzas armadas.

"Artículo N° 123 fracción XXIX. Se considerará de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de Invalidez, de Vida, de Cesantía Involuntaria del Trabajo, de Enfermedades y Accidentes y otras con fines análogos".

P A N A M A

La Constitución de 1964, en su artículo 92 dice: "Es función esencial del Estado velar por la salud pública.

El individuo tiene derecho a la protección, conservación y restitución de la salud, la obligación de conservarla. En consecuencia el Estado desarrollará principalmente las actividades que a continuación se detallan:

- a) Combatir, por medio de tratamiento individual y del saneamiento del ambiente, las enfermedades transmisibles;
- b) Proteger la maternidad y reducir la mortalidad infantil por medio de la asistencia médica y la nutrición adecuada;
- c) Complementar la alimentación de los alumnos necesitados y protección a la niñez escolar, servicios de vigilancia médicos;
- d) Establecer, de acuerdo con las necesidades de cada región, hospitales, clínicas dentales y dispensarios, en los cuales se presten servicios y suministren medicamentos gratuitos a quienes carezcan de recursos pecuniarios;
- e) Divulgar sistemáticamente los principios de alimentación científica, de higiene personal y de sanidad del hogar.”

B.—CONVENIOS INTERNACIONALES

A nivel internacional se han promovido diversos convenios que corroboran los preceptos Constitucionales antes señalados, tendientes a universalizar y uniformar los seguros sociales. Entre otros citaremos los siguientes:

- I.—Primera Reunión de Ministros de Trabajo y Previsión Social de Centro-América, celebrada en San Salvador, República de El Salvador entre el 20 y 23 de abril de 1964, por convocatoria de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Participaron altos dirigentes de instituciones de Seguridad Social e incluso de los siguientes organismos internacionales:

Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (CIECA).

Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

Organización de Estados Americanos (O.E.A.).

Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.).

Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

Instituto de Investigaciones y Mejoramiento Educativo (ROCAO).

Se enfatizó en dicha reunión sobre la necesidad de que los gobiernos promuevan y ejecuten la planificación del desarrollo social conjuntamente con el desarrollo económico, habiéndose señalado y aprobado objetivos cuyo resumen enmarca lo siguiente:

- “1.—Que los sistemas de Seguridad Social constituyen elementos de primer orden en su política social y económica y se le preste el más decidido apoyo moral y material para la realización de sus elevados y nobles fines.
- “2.—Que la Secretaría General de la ODECA, realice, dentro de un plazo no mayor de seis meses, un estudio comparativo de la legislación de Seguridad Social y en los países Centroamericanos a fin de establecer diferencias y formas de superarlas.
- “3.—Que las instituciones de Seguridad Social Centroamericanas, en una primera etapa y con el apoyo decidido de los respectivos gobiernos, procedan en el menor tiempo posible al desarrollo de las siguientes acciones:
 - a) Uniformar programas de protección, básicamente para los riesgos de Enfermedad Común, Maternidad, Riesgos Profesionales, Invalidez, Vejez y Muerte.
 - b) Uniformar sistemas y procedimientos para el otorgamiento de las prestaciones en especie o en servicio.
 - c) Extender gradual y progresivamente los beneficios de la Seguridad Social a todo el territorio nacional y a todas las categorías de trabajadores.
 - d) Uniformar subsidios por incapacidad temporal y uniformar la terminología de la Seguridad Social”.

Los acuerdos tomados concluyen en un aspecto muy importante como es:

“Que se celebren reuniones de Gerentes o Directores Generales de las instituciones de Seguridad Social Centroamericanas para coordinar actividades en la realización de los puntos contenidos en las presentes recomendaciones”.

II.—En el Programa de Ottawa de Seguridad Social, los países de América aprobaron la resolución sobre el papel de la Seguridad

Social en el progreso social y económico, en septiembre de 1966. En la XVI Asamblea General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, celebrada en Leningrado en mayo de 1967 y en las reuniones del 25 aniversario de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, efectuada en Lima en septiembre de 1967, prólijamente fue abordado en términos generales el aspecto que nos ocupa desde todos sus ángulos, enfatizando la necesidad de expandir la cobertura de los seguros sociales con una proyección de carácter universal.

III.—En febrero de 1971, en San José de Costa Rica se llevó a cabo la primera mesa redonda de la Seguridad Social Centroamericana, con representación de los respectivos organismos, a saber:

El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Costa Rica; representantes invitados de la O.I.T., O.E.A., Organización Regional Interamericana del Trabajo, Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica y Panamá.

Esta mesa redonda fue convocada por el señor Ministro de Trabajo y Bienestar Social local, con el auspicio del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y la Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica y Panamá, con el fin de analizar los siguientes temas:

- a) Extensión del Seguro Social.
 - La extensión a zonas rurales.
 - La universalización.
- b) Coordinación de servicios médicos.
- c) Mecanismos para facilitar la reciprocidad en el otorgamiento de beneficios de la Seguridad Social a los trabajadores dentro de la integración económica centroamericana.

Los acuerdos tomados, paralelamente con la recomendación específica de aplicar los principios declaratorios de la VIII Conferencia de Ottawa, contemplan en términos generales una ratificación de todas aquellas aspiraciones que conforman la Seguridad Social en la época presente; y para los efectos del presente trabajo, destacamos una vez más la imperiosa necesidad de universalizar los seguros sociales.

C A P I T U L O I I I

PROBLEMAS EXISTENTES PARA LA UNIVERSALIZACION DE LOS SEGUROS EXISTENTES

- A.—Problema en la planificación.
- B.—Las extensiones pendientes para la universalización de los seguros sociales.
 - B.1. Antecedentes — Trabajadores Independientes.
 - B.2. ¿Quiénes son y cómo definir el concepto de trabajadores Independientes-
 - B.3. ¿Cuántos son y en qué escala o categoría de ocupaciones se encuentran?
 - B.4. ¿Cuáles son las necesidades más apremiantes en materia de Seguridad Social?
 - B.5. ¿Cuál es la capacidad de pago por los servicios que se les otorgue?
- C.—Problemas comunes para la extensión de los seguros sociales a los trabajadores de la población rural.
- D.—Problemas del financiamiento.

A.—Problema en la Planificación:

Es un hecho indiscutible que en todos los países de Latino-América existe una combinación de Servicios Sociales, ofrecida por distintas entidades con diferentes sistemas administrativos y fuentes de financiamiento.

Este fenómeno ha traído como consecuencia, que las políticas sociales de cada uno de los gobiernos se canalizan desorganizadamente y por ende los rubros asignados a este renglón no sean óptimamente aprovechados en beneficio de las clases marginadas y como consecuencia a la universalización de este servicio.

Uno de los problemas existentes, es que se suele hacer una distinción, entre los problemas económicos por un lado, y los sociales por el otro, oponiéndose el desarrollo social al económico y

viceversa. Ello se debía en parte al criterio bastante estrecho aplicado al proceso de desarrollo que caracterizaba la teoría económica de antaño, que se basaba en gran medida en modelos econométricos con variables demasiado general.

Estas teorías han influido en gran medida en los métodos y técnicas de planificación, en el plano nacional de los países del tercer mundo.

El criterio de utilizar modelos relativamente sencillos con variables fáciles de cuantificar, como el Producto Interno Bruto, Producto Nacional Bruto, la Inversión de Capital, las Exportaciones e Importaciones, hace pasar por alto ciertos factores y aspectos importantísimos del proceso de desarrollo. De esta forma en los países en vías de desarrollo descuidan todas las cuestiones relacionadas con las diferencias de ingresos, los niveles de vida de los ciudadanos (salud, educación, nutrición, vivienda, servicios sociales, etc.) que es lo relacionado al desarrollo nacional.

También hay que considerar que las políticas de desarrollo de nuestros países han ido encaminadas a aumentar el Producto Interno Bruto (P.I.B.), sin la atención adecuada en la medida que corresponde al mejoramiento de los beneficios sociales. Esta política se funda en que el mejoramiento de las clases sociales se hará marginalmente a la medida que se va enriqueciendo el país, sin considerar que en esta forma su logro se hace muy distante, con el consiguiente retraso en el desarrollo de ambos factores.

B.—Las extensiones pendientes para la universalización de los seguros sociales:

B.1. Antecedentes — Trabajadores Independientes.

En términos generales el contexto jurídico de las instituciones de Seguridad Social de nuestros países, contemplan el factor *salario* como determinante para conformar la obligatoriedad de ingreso a los regímenes que éstas administran. La extensión de los seguros sociales se ha llevado a cabo en forma paulatina y progresiva en el orden geográfico, predominando en las áreas urbanas.

Es necesario considerar la situación de los trabajadores independientes con el propósito de incluirlos dentro del seguro social. Su caso constituye un problema complejo, en virtud

de estar caracterizado por una diferencia absoluta con los de tipo asalariado. Esta complejidad resulta sobre todo del hecho de que estamos frente a un nuevo campo, cuyo enfrentamiento requiere imaginación y originalidad. No obstante hay que tomar en cuenta que la cobertura de este sector representa la protección de un alto porcentaje de población a nivel nacional.

Para incorporar a los trabajadores independientes es necesario seguir la misma forma que a los trabajadores asalariados, con la única variante que hay que tomar como sujeto directo o titular, la protección de la población económicamente activa. Eso es así debido a las siguientes razones:

- 1) Por ser el sector que tiene actualmente capacidad productiva.
- 2) Porque indirectamente con el beneficio familiar se está cubriendo al universo de la población.
- 3) Porque mediante tal sistema se simplifica y facilita la aplicación y vigilancia desde el punto de vista técnico administrativo.

Conforme al concepto tradicional de lo que en algunas legislaciones se conoce como trabajador independiente, tendríamos qué considerar como tales a los siguientes grupos:

- 1) Pequeños y medianos productores agrícolas, ganaderos, pescadores, etc.
- 2) Comerciantes minoristas.
- 3) Los artesanos y otros trabajadores no calificados conforme a la legislación laboral.
- 4) Los profesionales, incluyendo además los llamados profesionales liberales y otros grupos como agrimensores, canteadores, artistas, corredores, jurados, sacerdotes, etc.

Sin embargo, dentro de un concepto más amplio y moderno no es admisible una definición tan restrictiva. La noción de trabajadores independientes, en nuestro caso, está condicionada por un objeto de política social que supedita implícitamente la universalización de los seguros sociales.

B.2. *¿Quiénes son y cómo definir el concepto de trabajadores Independientes?*

Entendemos que la Seguridad Social debe tener por objetivo una protección integral y universal; pero para avanzar hacia tal objetivo debe atenderse a la realidad socio-económica presente sin perder de vista por ello su finalidad.

El concepto de universalización o generalización de los seguros sociales no puede circunscribirse al sector de los trabajadores con remuneración en países como los nuestros, donde los trabajadores no asalariados poseen condiciones económicas y sociales iguales o menos favorables que los del sector asalariado o las del resto de la población activa, como consecuencia del alto grado de desocupación, la inestabilidad y corta duración del empleo, los cambios frecuentes de actividad, las formas de explotación económica familiar, el régimen de tenencia de la tierra y, en general, su nivel de vida. Pero tampoco se pueden otorgar indiscriminadamente iguales prestaciones a la totalidad de la población de un país (incluyendo a los indigentes), porque tal política significaría el más grave desestímulo para el régimen contributivo que se pretende generalizar. Por consiguiente, no es fácil llegar a una definición directa y concreta de lo que debe entenderse por trabajadores independientes ya que el término admite, conforme se ha analizado, una amplia gama de situaciones particulares, heterogéneas, que no tienen límites precisos ni configuren un tipo social uniforme. No obstante, se pueden localizar grupos organizados de este tipo de trabajadores en forma de cámaras, cooperativas, asociaciones, colegiados, etc., que constituyen un fácil indicador que permite su incorporación a los seguros sociales sin mayor problema —ya en nuestros países operan grupos de esta analogía e incluidos en el seguro social—. Inclusive podrían localizarse trabajadores remunerados que por la modalidad de su ocupación no tienen patrono fijo ni empleo permanente.

Teniendo el propósito en que descansa la universalización de los seguros sociales, las necesidades de Seguridad Social de importantes sectores de la población de cada país y los presupuestos indispensables para darle contenido económico a la protección requerida por los sectores menos favorecidos de

la población en aplicación del principio de solidaridad, formularemos tentativamente una respuesta a la primera de las interrogantes planteadas diciendo:

SON TRABAJADORES INDEPENDIENTES PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL TODAS LAS PERSONAS FISICAS NO ASALARIADAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE PRODUCCION DEL PAIS. Esta definición se aparta de los factores que caracterizan la relación obrero-patronal o contratación de trabajo, para así dar paso al concepto amplio que conforma la Seguridad Social. Se eliminan en esta definición conceptos definidos en otras legislaciones sobre seguros sociales, como por ejemplo la distinción entre pequeños, medianos y grandes propietarios o empresarios, porque tal clasificación restrictiva presupone en nuestro caso los siguientes inconvenientes:

- 1) Se aparta del propósito de universalización de los seguros sociales.
- 2) En caso de admitir tales categorías, se excluye a los sectores de mayor capacidad contributiva (produciéndose una selección adversa con perjuicio de los asegurados más débiles económicamente).
- 3) Se introduciría un factor discriminatorio, o separación de pequeños y medianos propietarios o empresarios, cuya calificación estaría expuesta a apreciaciones subjetivas.
- 4) Las necesidades en materia de Seguridad Social para los trabajadores independientes no sólo están relacionadas con su poder económico sino también con su nivel de vida, los cuales, particularmente en los sectores rurales, no guardan la debida relación entre sí. Es evidente que al incluir dentro del concepto de trabajadores independientes las restantes categorías ocupacionales de la población activa, de hecho se está abarcando a los patronos y empresarios con mayor capacidad de pago, de quienes se requiere su concurso (a más de ofrecérseles una protección que eventualmente puedan necesitar) para hacerlos solidarios en la solución del problema de los sectores menos favorecidos.

A través de la definición propuesta quedaría la totalidad de

la población económicamente activa y de modo indirecto sus beneficiarios o dependientes. A su vez, por vía de exclusión quedarían a cargo de los sistemas asistenciales (que deben ser instrumentos integrados a la Seguridad Social) los sectores de población verdaderamente indigentes o marginados.

B.3 *¿Cuántos son y en qué escalas o categorías de ocupaciones se encuentran?*

Una vez definidos los trabajadores independientes en la forma ya expresada se facilita su clasificación y análisis en teoría. Sabemos que la estratificación social y el proceso de producción mismo obedece a un fenómeno dinámico. Por consiguiente, con la utilización que daremos al resultado de los censos respectivos para investigar a los trabajadores independientes según categorías de ocupación, no pretendemos asignarles otro valor que el relativo que ellos conllevan. Valga decir que tales censos deberán ser practicados por los países correspondientes, como complemento de aquellos relativos a la población que se realizan periódicamente.

En nuestro concepto y en lo referente a la población económicamente activa, los aquí llamados trabajadores independientes se localizan en las siguientes categorías de ocupación: Patronos, trabajadores familiares y trabajadores por cuenta propia.

Los patronos constituyen un grupo obviamente identificables como consecuencia de las inscripciones que de los mismos realizan las instituciones de seguro social. Por lo general son inscritos como personas físicas, en su defecto figuran como sociedades jurídicamente constituídas. En el primer caso es fácilmente identificable el grupo de personas a asegurar; en el segundo, lo procedente es aplicar la obligación hacia quienes caracteriza la prestación de servicios a tales entidades en forma remunerada.

Los trabajadores por cuenta propia constituyen el grupo más numeroso e importante de los aquí llamados independientes, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también porque ellos representan, a la par de los trabajadores con remuneración, el sector de población activa que en mayor grado requiere de los beneficios de la Seguridad Social.

Interesa aquí destacar que cuando se piense en trabajadores por cuenta propia en la agricultura (que es el sector más numeroso y necesitado de protección) ha de tenerse presente inclusive a los campesinos de las zonas más remotas de un país, para quienes el seguro social ha de presentárseles de tal modo atractivo y operante que sea su propia inteligencia o interés lo que los mueva a afiliarse.

Los trabajadores familiares figuran dentro de la categoría enunciada como el segundo grupo en importancia numérica. En esta categoría de ocupación se agrupan diferentes modalidades de trabajo no remunerados, que en determinado momento y en razón de la edad, no podrían ser protegidos por el beneficio familiar como dependientes de trabajadores asegurados.

B.4. *¿Cuáles son las necesidades más apremiantes en materia de Seguridad Social?*

Para una mayoría de los trabajadores independientes sus necesidades en esta materia son iguales que para los trabajadores con remuneración, ya que ambos están expuestos a los mismos riesgos. Sin embargo, en la satisfacción de tales necesidades debe elegirse un orden de prioridades. Se trata, pues, de establecer la importancia en sí mismo de cada seguro, a base de analizar la forma en que esos riesgos se vienen cubriendo en la práctica y de la factibilidad de atenderlos según los recursos disponibles. En general la población no cubierta y en especial la que vive en el medio rural, recibe atención médica a un alto costo cuando lo hace con recursos propios, excluyendo a quienes no reciben la atención requerida por carencia absoluta de diversos medios o bien, en los casos de extrema gravedad acuden a los servicios gratuitos dependientes de organismos de beneficencia pública. Por su parte, el sentido de previsión para ahorrar y recibir beneficios a largo plazo, generalmente no existe en estos sectores y el mismo no se puede desarrollar de un momento a otro. Hasta aquí, y desde ahora, median razones de orden práctico para señalar que la cobertura de los riesgos a corto plazo (Enfermedad, Maternidad y Riesgos de Trabajo) es la de mayor importancia.

Se puede afirmar que la *salud*, a más de ser elemento fundamental para el proceso de producción, requiere en estos sectores la pronta y efectiva protección. Es pues el régimen de Enfermedad, Maternidad y Riesgos de Trabajo (con beneficio familiar), la protección de más urgencia e interés para los trabajadores independientes. Además, será la forma precursora que permita implantar a largo plazo la universalización de los demás seguros a este sector.

B.5. *¿Cuál es la capacidad de pago por los servicios que se les otorgue?*

Es obvio que los trabajadores independientes presentan regularmente una gama muy variada de niveles y formas de ingresos (aún dentro de una misma categoría ocupacional), así como que es necesario incluir su universo o totalidad, para hacer factible por un lado la generalización de los seguros, y por otro para financiar, por aplicación del principio de solidaridad, el costo de los servicios a los sectores de más bajos ingresos.

Surge el problema de cómo medir su capacidad de pago y el cómo aplicar a tan diversa gama de niveles de ingreso un sistema de solidaridad, al relativo, que funcione en beneficio de todos sin llegar a desfinanciar el régimen de seguros existente para trabajadores asalariados, ni disminución de calidad de esas prestaciones.

Al respecto es conveniente que tal cotización o forma de contribución sea señalada con base en cálculos actuariales de cada país, regidos por los muestreos y la concurrencia de los factores pertinentes del medio.

C.—*Problemas comunes para la extensión de los seguros sociales a los trabajadores de la población rural.*

En países eminentemente agrícolas como los que aquí se estudian, cuya economía descansa preponderantemente en la producción agropecuaria y la mayoría de la población pertenece al medio rural, toda solución de los problemas socio-económicos ha de hacerse con miras hacia el núcleo principal de población, que son sus campesinos.

Según se dice con gran frecuencia EL PRINCIPAL OBSTACULO PARA LA EXTENSION DE LOS SEGUROS SOCIALES LO CONSTITUYE NUESTRO ESTADO ACTUAL DE DESARROLLO ECONOMICO. Si nuestros campesinos no fuesen víctimas del analfabetismo y la ignorancia (que se utiliza para explotarlos al máximo, ya sea por medio de los salarios o a través de los precios de compra de sus productos), posiblemente ya habríamos superado ese nivel de desarrollo. La verdad es que la precaria situación económica y el bajo nivel de vida del trabajador agrícola, asalariado o por cuenta propia, no guardan una diferencia exorbitante. Tanto el trabajador asalariado del campo como el terrateniente sufren problemas comunes. Generalmente los ingresos del primero están condicionados a la capacidad de pago del segundo; el grado de cultura de ambos es semejante y en ningún caso adecuada al mayor aprovechamiento de la tierra y de su esfuerzo físico; existe un intercambio de mano de obra no remunerada altamente generalizado; los ingresos del agricultor y del peón de campo en un alto grado están representados por salario en especie y no en dinero; la superposición de categorías ocupacionales y el desplazamiento de una categoría a otra se producen con gran frecuencia; los ingresos de ambos durante algunos períodos del año están supeditados a factores aleatorios tales como condiciones climáticas, y en todo caso el precio de venta de las cosechas.

Consecuentemente, el primer error en que se puede incurrir al planificar la extensión de la Seguridad Social al medio rural es pretender dar el mismo trato que en el medio urbano, diseñar iguales programas a los sectores de ambos medios y, en fin, disponer un sistema contributivo uniforme. Es necesario adecuar las cargas; si en nuestro medio existen zonas de territorio y sectores de población con un desarrollo económico y social muy limitado en proporción al resto del país, es necesario tomar en cuenta tal circunstancia. De igual modo si en nuestro medio el esfuerzo más mal remunerado es para quienes trabajan la tierra, para quienes tienen menor grado de cultura y para quienes no cuentan con ningún tipo de organización a tales sectores debe corresponder la contribución menor.

No se debe ni se puede exigir la misma aportación a un habitante de un lugar lejano y carente de las comodidades más esenciales en el campo social, que a un ciudadano del sector urbano. No obstante, en uno y otro lugar se facilita la sepultura de cuantos falle-

cen, pero en ambas áreas nacen niños todos los días. Ampliando tal concepto, desde el punto de vista de los costos para la entidad aseguradora es muy probable que el ciudadano que vive a cinco o diez cuadras de la unidad médica urbana vaya con mayor frecuencia a consulta que el habitante de las zonas rurales que debe recorrer varios o muchos kilómetros por malos caminos para demandar asistencia médica.

Hasta la fecha el problema ha sido visto desde el ángulo financiero actuarial, teniendo en cuenta el resguardo de los intereses de la Institución aseguradora.

Conforme a ese criterio económico-administrativo, las extensiones del seguro a zonas alejadas —en nuestros países— no se ha llevado a cabo por el reducido número de trabajadores asalariados permanentes o porque lo exiguo de los salarios no ofrece una base sólida de financiamiento; además de que los costos, por la misma circunstancia del aislamiento de algunas zonas rurales, se encarecen. Tal criterio ha sido correcto en tanto las instituciones requieran alcanzar su consolidación económico-financiero y comprar la experiencia requerida.

En el momento de universalizar los servicios y llevar el seguro social al campo, se impone necesariamente un cambio de criterio y una nueva filosofía. Dentro del mismo orden de ideas, la prestación de servicios médico-asistenciales para las zonas rurales alejadas debe ser flexible y adaptarse a las necesidades y costumbres del campo, sin sujeción alguna a horarios tradicionales o intereses burocráticos. Los horarios de trabajo de las unidades médicas en áreas rurales han de ajustarse a un sistema que permita al campesino recibir los servicios durante los días sábados y domingos, que son los de mayor afluencia a los centros de población (sin limitación de consultantes por asegurado directo).

Naturalmente que las zonas rurales, alejadas de los centros de población no sólo requieren de la protección de los seguros sociales sino de la acción conjunta de los diferentes organismos del Estado, para incorporarlas lo más pronto posible al ritmo de desarrollo económico y social del resto del país.

Se confirma una vez más por qué la Seguridad Social debe concebirse como política de Gobierno y no como una función específica que se encarga, en algunos casos, a entidades descentralizadas.

En resumen, la extensión del seguro social para los trabajadores agrícolas, ya sean asalariados o por cuenta propia, requiere la máxima flexibilidad posible y de programas específicos que se adapten al medio rural.

D.—*Problemas de Financiamiento:*

Consideramos que uno de los problemas más graves que distingue a los países del tercer mundo es la carencia de recursos para satisfacer sus necesidades.

La modalidad de nuestros seguros sociales es que los mismos se financian con aportaciones de los trabajadores, los empleadores y del Estado. Esta forma de financiamiento se refleja principalmente en la formación de un sector privilegiado, que coincide con el sector que tiene mayores garantías en la legislación del trabajo y mayor nivel de vida dentro de la población económicamente activa, como es el sector asalariado.

Dicho sector se beneficia en mayor medida de la Seguridad Social, mientras que la carga del sistema proyectado sobre la economía general pesa por igual sobre sectores excluidos o que reciben una protección inferior, los cuales distorsionan los fines redistributivos del Ingreso Nacional.

Para aclarar lo descrito examinaremos el comportamiento de las cargas y las implicaciones económicas de los regímenes de financiamiento:

Las aportaciones patronales consisten en un porcentaje de la nómina de salarios pagados por las empresas que se transfiere a los costos de producción como un complemento del gasto de la mano de obra; es decir, en última instancia se traslada a los precios y se transfiere al consumidor. Además el empleador puede desviar esta incidencia en la negociación de los aumentos de salarios, en cuyo caso la carga recae sobre el trabajador.

Las cotizaciones de los trabajadores a su vez, es deducida de su salario, provocando el mismo efecto de la transferencia anterior. *El Estado* por lo general incluye estas obligaciones en el sistema impositivo y su efecto varía según la estructura tributaria. La aportación Estatal a los seguros sociales es considerada un poco injusta ya que la consideramos como un impuesto; ésta sólo favorece a parte de la sociedad que es la menos necesitada.

Sin embargo hay que considerar que nuestras instituciones afrontan graves problemas en el financiamiento de sus programas debido a la morosidad en el pago de las cuotas obrero-patronales, encontrándose como mayor moroso el Estado con su dualidad de caracteres.

Este problema ha constituido el mayor obstáculo en la ampliación de la cobertura de los seguros sociales, lo cual origina un objetivo inmediato a superar cuando se pretenda la universalización de los mismos.