

# SEGURIDAD SOCIAL

*AÑO IX*

NUM. 4

*EPOCA III*

JULIO - AGOSTO

1960

MEXICO, D. F.

PUBLICACION BIMESTRAL DE LAS SECRETARIAS  
GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.

## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

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

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

## I N D I C E

	Pág.
Algunos principios básicos en materia de Previsión Social. Por el Dr. <i>Mario L. Devedli</i> .....	5
La Seguridad Social en ciencia. Por el Ing. <i>Miguel García Cruz</i> .....	13
La protección social agrícola. Por <i>Pierre Moreau</i> .....	31
El régimen legal agrícola de asistencia a la vejez en la República Federal de Alemania. Por <i>Kurt Noell</i> .....	39
Los primeros veinticinco años de vigencia de la Ley de Seguridad Social. 1935-1960. Por <i>Wilibur J. Cohen</i> .....	47
<i>Legislación.</i>	
México:	
Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores temporales y eventuales urbanos .....	69
Instructivo para la aplicación del reglamento del seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos .....	75
Instructivo para la aplicación del reglamento del seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos (construcción) .....	81
Colombia:	
Reglamento general del seguro de invalidez, vejez y muerte .....	89
Reglamento general del seguro obligatorio de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales .....	103

# LA PROTECCION SOCIAL AGRICOLA

POR PIERRE MOREAU

*Director General de la Unión de Cajas Centrales  
de la Mutualidad Agrícola en Francia*

## I.—NECESIDAD DE SEGURIDAD

En general, las legislaciones sociales tienen como fin dar a los trabajadores los medios de vencer, en la medida de lo posible, las dificultades materiales accidentales que pueden sobrevenir en su economía familiar, sea por una incapacidad de trabajo, sea por las cargas a las que deben hacer frente en su calidad de jefes de familia.

Esta necesidad de proteger la capacidad de ganancia, se manifestó fatalmente, ante todo, en quienes, dependiendo de un empleador no contaban para subsistir más que con su salario diario. El desarrollo del maquinismo, la concentración de las empresas, la creación de sindicatos dieron a esta necesidad una fuerza de expresión más precisa.

Naturalmente que las primeras realizaciones tuvieron por objeto subsanar las consecuencias de los accidentes de trabajo, extendiéndose más tarde a las enfermedades.

Poco a poco, otras necesidades iban a manifestarse, a medida que el desarrollo de las técnicas, las modificaciones en el género de vida y las condiciones psicológicas permitieron a los interesados darse cuenta de ellas más claramente.

Al mismo tiempo que los asalariados y trabajadores dependientes trataban de extender el campo de aplicación de su protección social, los trabajadores independientes y los empleadores que anteriormente estaban protegidos de las consecuencias de pérdidas de ganancias, solamente por sus propios recursos, sintieron la necesidad de una protección idéntica a causa de la evolución general simultánea de las costumbres y de las condiciones económicas y sobre todo de las fluctuaciones monetarias que hacían cada vez más difícil, por no decir imposible, la formación de un fondo de ahorro o de un capital productivo.

En este sentido, los agricultores no experimentaron los efectos de estos fenómenos sino un poco después que el sector urbano, en razón misma de su concentración, más sensible a los problemas de la economía colectiva. Pero, no por haber sido conocidas más tarde, dejaban de existir esas necesidades.

El agricultor, en efecto, está de una manera general, más expuesto a los riesgos sociales y humanos que quienes se dedican a otras actividades.

Un accidente, la enfermedad, la vejez, pueden acarrear la miseria y aun la ruina. Las cargas familiares se vuelven cada día más pesadas. La economía de un agricultor cuya empresa es, en la mayoría de los casos, de poca o mediana importancia, se reduce y hace más sensible la gravedad

financiera de todos esos riesgos que las características de la vida moderna y sobre todo el desarrollo de la medicina y el costo evolutivo de las terapéuticas vuelven cada vez más onerosos.

Solamente desde el punto de vista sanitario, ¿no es la población agrícola la más vulnerable, aunque no sea más que por su localización geográfica? En el campo hay menos médicos y menos farmacias y los puestos de socorro quedan muy lejos de donde hay enfermos.

Por otra parte, sus obligaciones familiares ¿no se ven agravadas en el terreno de la educación de los hijos por la lejanía de centros escolares, sobre todo de enseñanza secundaria?

Estas cuantas consideraciones, tomadas como ejemplos, muestran la inmensa y específica necesidad de protección social de la que los agricultores experimentan imperiosa urgencia.

Las encuestas y las monografías que regularmente publica el Boletín de la A.I.S.S. permiten constatar que este fenómeno es general y se manifiesta en todos los países que se preocupan por la creación o el desarrollo de la protección social de sus miembros.

Un estudio que recientemente hicimos en el cuadro de la Unión de Cajas Centrales de la Mutualidad Agrícola, y que estaba consagrado a la protección social agrícola en los países de la Comunidad económica europea, nos confirmó en esta convicción, la búsqueda casi general de una "seguridad" idéntica en todos los países europeos. En efecto, en todas partes se encuentran sistemas de seguro-accidente, seguro-enfermedad, invalidez, vejez y prestaciones a las familias.

Un análisis de los regímenes existentes pone de manifiesto una primera constatación: los asalariados agrícolas, trabajadores independientes disfrutan en todas partes de una protección social más completa que la que tienen los trabajadores independientes agrícolas (explotadores directos o propietarios).

En los seis países del Mercado Común europeo, los asalariados agrícolas están protegidos obligatoriamente contra los riesgos de enfermedad, vejez, invalidez y cargas familiares: en cuatro países (República Federal de Alemania, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) existen también para ellos un seguro obligatorio contra accidentes de trabajo y conviene hacer notar que en los otros dos países (Bélgica y Francia) si no es obligatorio el seguro contra accidentes, la responsabilidad civil del empleador subsiste de tal manera que muy pocos corren el riesgo de exponerse sin garantía; y se llega así al grado de que, aun cuando el seguro-accidentes no sea obligatorio, prácticamente está generalizado para todos los asalariados.

Por lo que se refiere a los trabajadores independientes de la agricultura, sólo el seguro-vejez está instituido orgánicamente en los seis países europeos.

La República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, les conceden prestaciones familiares. Estas no existen para los explotadores agrícolas italianos que, en cambio, son los únicos trabajadores agrícolas independientes que benefician de un sistema obligatorio de seguro-enfermedad.

En cuanto al seguro-accidentes de trabajo de estos mismos trabajadores independientes no está organizado más que en la República Federal de Alemania, en Italia y en Luxemburgo.

La conclusión lógica que se puede sacar de esta doble constatación de las necesidades de protección social de los agricultores y las realizaciones hasta ahora logradas, es la necesidad de dar a los trabajadores independientes de esta profesión una cobertura de riesgos equivalente a la de sus trabajadores.

Actualmente la falla más notable es la inexistencia en la mayor parte de los países de un sistema de seguro-enfermedad que preserve a los trabajadores independientes y a sus familiares de las consecuencias financieras de este riesgo, principalmente de las ocasionadas por las intervenciones quirúrgicas y los cuidados demasiado onerosos por su especialización o su duración.

Sobre este particular, la necesidad ha sido claramente expresada por los agricultores franceses y en particular por los de las regiones en donde hay pequeñas explotaciones familiares. En los servicios ministeriales interesados existe en estudio un proyecto.

## II.—LA ADAPTACIÓN NECESARIA

El retardo en aplicar la legislación social a la agricultura, se explica, en parte, por el hecho de que tardíamente los interesados se percataron de la necesidad de la protección social. Pero, este factor a nuestro modo de ver, no es ni la única ni la principal causa.

Seguramente que está en las características fundamentales de esa profesión que hace necesaria la institución de reglas específicas, de acuerdo con sus necesidades particulares y no la adaptación de iniciativas concebidas en un plano diferente para responder a otras actividades profesionales.

Este fenómeno que pudimos constatar en los países "europeos" aparece en todas partes; como prueba de ello nos bastará señalar las conclusiones al estudio de la XIIIa. Asamblea General de la A.I.S.S. sobre la protección contra el desempleo entre los trabajadores agrícolas.

En efecto, esas conclusiones ponen de manifiesto, las dificultades particulares que surgen en la mayor parte de los países para aplicar la protección a los desempleados agrícolas y la necesidad de reglas particulares para darles una garantía social indispensable.

El trabajo del agricultor y la producción de su negocio están subordinados a factores naturales, en la mayor parte de los casos imprevisibles, que tienen como consecuencia una sujeción constante. Es imposible para el agricultor, como lo hace un industrial, fijarse, a priori, un horario de trabajo y determinar la productividad exacta de sus esfuerzos.

Prácticamente, también le es imposible separar su vida profesional de su vida familiar, ya que estos dos aspectos de la existencia están íntimamente unidos, aun cuando no fuera más que por el hecho de desarrollarse

en un mismo lugar y entre las mismas personas. La dispersión casi general de las granjas acentúa esta situación y aísla al agricultor, a su familia y a sus asalariados que constituyen una unidad económica, sociológica y psicológica con caracteres propios y tendencia a reaccionar de manera individualista ante todas las situaciones. Ciertamente que el desarrollo de los medios de transporte atenúa esta reacción, pero no la elimina por completo. Así se explica la notable repulsión de los agricultores a todo lo que signifique obligación o formalismo administrativo.

De estas consideraciones se originan fenómenos económicos y sociológicos que a veces se superponen a ellas. Interesan a la estructura de las empresas, a la repartición de la mano de obra, a la comercialización de los productos y a la riqueza de los agricultores.

En la economía europea, las empresas tienen en su mayor parte, carácter familiar, es decir, que utilizan esencialmente mano de obra familiar (jefe de explotación, cónyuges, hijos o parientes) y explotan una superficie reducida.

El número de trabajadores independientes agrícolas es muchísimo mayor que el de los asalariados, utilizados de manera permanente por un pequeño número de empresas con gran superficie de cultivos.

De aquí se deriva la necesidad que hemos señalado ya, de considerar la protección social agrícola, no solamente al punto de vista del asalariado, sino también del trabajador independiente.

Esa necesidad aparece más imperiosa aun cuando se constata la equivalencia de los ingresos anuales de estos trabajadores independientes con los de los asalariados.

En efecto, el ingreso de un agricultor representa más o menos la mitad del de un trabajador independiente en otra actividad. Este empobrecimiento se explica, en la mayor parte de los casos, por una política de bajo precio de los productos alimenticios y por las reglas de comercialización de los productos agrícolas, sujetos a precios de mercado, fenómeno económico que repercute, de manera notable, en el financiamiento de la protección social agrícola.

En conjunto, los países de la Comunidad económica europea se han visto obligados a prever reglas especiales para la aplicación a la agricultura de sus legislaciones sociales de carácter obligatorio. Este hecho se constata más especialmente en dos dominios: el del financiamiento de las cargas sociales y el de la organización administrativa.

Por lo que se refiere al financiamiento, llama la atención, ante todo, la importancia de la parte de recursos aportados en la casi totalidad de los seis países, por el Estado, mediante un impuesto fiscal sobre el conjunto de la colectividad nacional, o por impuestos destinados especialmente a este fin o bien por una parte del total global de los impuestos.

En Bélgica, la aportación del Estado aparece en todas las categorías de prestaciones obligatorias tanto para los asalariados como para los explotadores agrícolas.

En Luxemburgo, se manifiesta igualmente en todos los casos, salvo en los referentes a accidentes de trabajo.

En Francia, participación financiera del Estado en ramas de subsidios familiares y seguro-vejez, sobre todo por intermedio del Fondo nacional de solidaridad.

En Italia, la aportación fiscal existe para la rama de subsidios familiares, seguro-vejez (asalariados y granjeros) y seguro-enfermedad de los trabajadores agrícolas.

En los Países Bajos, el Estado da su ayuda al financiamiento de las ramas seguro-enfermedad de los asalariados y subsidios familiares de los granjeros.

En la República Federal de Alemania es en donde la participación del Estado, en principio, es la menos importante ya que no aparece más que en la rama del seguro-vejez de los asalariados.

El reconocimiento de la necesidad económica de una ayuda financiera por parte del Estado para la cobertura de los gastos de protección social de la agricultura, se tradujo recientemente en Francia por la creación de un presupuesto-anexo para las prestaciones sociales agrícolas, votado cada año, a propuesta del Gobierno por el Parlamento como un anexo del presupuesto general del Estado.

Aun consagrando la autonomía del régimen profesional agrícola en cuanto a su gestión y a sus realizaciones extra legales, principalmente las de acción sanitaria y social, (asistencias sociales, enseñanza doméstica rural, prestaciones extra legales, colonias de vacaciones, centros de cuidados, de reposo y de prevención, centros de readaptación y reeducación, consultas médicas ambulantes, etc.), este presupuesto-anexo, prevé un financiamiento de conjunto (parte profesional y parte de la colectividad nacional) de las tres ramas de la protección social agrícola obligatorias (seguro-enfermedad-invalidez; seguro-vejez y prestaciones familiares).

La comparación de los sistemas de financiamiento, permite igualmente otra constatación interesante: la analogía que existe en ciertos métodos de financiamiento, reservados en sus respectivos países a la protección social de la agricultura.

Es lo que sucede en lo relativo al financiamiento de los subsidios familiares agrícolas en Francia y en Italia. Para esta rama de la protección social en los dos países citados, el financiamiento proviene de tres fuentes: por una parte, cotizaciones profesionales; por otra, participación del Estado y finalmente, una compensación interprofesional de la que la agricultura es acreedora.

Este sistema se asemeja al financiamiento de los subsidios familiares agrícolas en la República Federal de Alemania, que está formado en una tercera parte por cotizaciones profesionales y en dos terceras partes por recursos que provienen igualmente de una compensación profesional.

Otra analogía del método de financiamiento: el seguro-vejez de los granjeros en Francia y el seguro-enfermedad de los mismos en Italia. En los dos casos, los recursos se aseguran, en parte por el Estado y, en parte, por cotizaciones profesionales. Estas, a su vez, comportan, por una parte, una cotización basada en la importancia de la explotación agrícola y por otra, una cotización individual a cargo de cada persona sujeta al régimen.

Inútil tratar de demostrar la importancia del papel que, en general, desempeña la organización administrativa en la aplicación de las legislaciones. En efecto, la administración, no es un simple engranaje sino también, en cierta medida, un órgano de interpretación y algunas veces de iniciativa que, si bien no se substituye a la ley, sí precisa sus detalles y pone de manifiesto las cualidades y las imperfecciones de la misma.

Este papel administrativo es, a mi modo de ver, más importante, pues se trata de una legislación social, es decir de unas leyes que tienen por objeto esencial el mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos.

Es que, en efecto, el individuo no realiza y juzga una legislación solamente a través de la aplicación o interpretación pura y simple de los reglamentos, sino también por el espíritu que preside a esta aplicación.

Es indispensable que esta administración sea capaz de humanizar la legislación, de explicarla y vulgarizarla, así como también de ser portavoz, ante los poderes públicos, de las aspiraciones profundas que, sobre esta materia, tienen aquellos de quienes está encargada.

Las características psicológicas, sociológicas y económicas de la agricultura son tales, como lo hemos dicho más arriba que es más sensible que cualquiera otra actividad a este fenómeno, que se traduce principalmente por la necesidad de una descentralización administrativa.

La gestión, por instituciones de carácter profesional, responde bien a éstas necesidades, además del hecho sumamente importante que ella es un factor determinante de promoción social. Los resultados adquiridos por las experiencias que se han llevado a cabo en este sentido, muestran, por otra parte, su valor.

La casi totalidad de los países de la Comunidad económica europea se ha visto obligada, por la fuerza de las circunstancias, implícita o explícitamente, a tener en cuenta esta situación.

En todas partes, aun en los países que no habían previsto desde el principio una estructura basada sobre la dependencia profesional, existe pluralidad de organismos.

Sólo Bélgica no tiene organización "agrícola" si bien, la organización de su protección social se caracteriza por una gran diversidad de organismos de carácter profesional o interprofesional, confesional o político.

En los Países Bajos, aun cuando la gestión está centralizada en el seno de un organismo único para cada rama de la seguridad, la administración del seguro-enfermedad y de prestaciones familiares, en su aspecto local, está a cargo de asociaciones profesionales, que extienden, aun en materia agrícola solamente, su competencia a los accidentados de trabajo.

La "profesionalización" de la gestión de la protección social está más avanzada en la República Federal de Alemania, en Francia, en Italia y en Luxemburgo.

En la República Federal de Alemania existen cajas agrícolas; en materia de seguro-enfermedad, de seguro-vejez, de accidentes de trabajo y de subsidios familiares. Estas últimas están, por otra parte, apareadas, lo que las acerca mucho al sistema francés de mutualidad social "agrícola"

que reúne en el seno de una misma institución profesional, la gestión de todas las ramas de la protección social obligatoria y que parece ser el sistema más normal y mejor adaptado, tanto por sus principios doctrinales como por su funcionamiento, a las particularidades fundamentales de la profesión agrícola.

En Italia, organización típicamente agrícola en materia de seguro-enfermedad de los terratenientes y en lo que se refiere a la sujeción y a la recuperación de las cotizaciones en todas las ramas de la protección social: enfermedad, vejez, accidentes de trabajo, prestaciones familiares, el servicio de "cotizaciones unificadas de la agricultura" puede, en cierto modo, asemejarse al sistema alemán y al francés.

En Luxemburgo, en fin, a pesar de la poca población agrícola del Gran Ducado, el seguro contra accidentes de trabajo en la agricultura es objeto de una sección autónoma y los regímenes de vejez y subsidios familiares de los terratenientes agrícolas son regímenes particulares.

A través de las particularidades y adaptaciones de estas organizaciones, se pueden llevar a la práctica, fórmulas administrativas que cooperen a la eficacia de las legislaciones sociales. De este modo, se evitan las dificultades que se han presentado, por ejemplo, en materia de seguro-desempleo agrícola sobre el cual insistieron las conclusiones de la XIIIa. Asamblea de la A.I.S.S.

El estudio de la organización administrativa en los seis países del Mercado común pone de manifiesto una tendencia a crear organismos de gestión de la protección social agrícola cada vez más propios de esta profesión.

Así lo han hecho las últimas mejoras realizadas en Alemania (seguro-vejez de los terratenientes; en Francia, (seguro-vejez de los terratenientes); en Italia, (seguro-enfermedad y seguro-vejez de los terratenientes); en Luxemburgo (seguro-vejez-invalidez de los terratenientes). En este sentido, se nota igualmente en la República Federal de Alemania una tendencia a reagrupar las cajas agrícolas. Y es así como las cotizaciones del seguro-vejez de los asalariados agrícolas son absorbidas por las cajas de enfermedad agrícolas. Y así sobre todo, se observa, como sucede en Francia desde los orígenes de la mutualidad agrícola social, un reagrupamiento de los terratenientes y de los asalariados por intermedio de los consejos de administración electos que son los mismos para las cajas de accidentes de trabajo y subsidios familiares.

### III.—UNA PROTECCIÓN SOCIAL COMPLETA

Ya hemos dicho que la protección social tiene por objeto garantizar al individuo contra una pérdida de sus ganancias debida a circunstancias accidentales.

En la mayor parte de los países, el agricultor es un trabajador independiente que, en general, explota propiedades de poca superficie, en forma de empresa familiar. Si los economistas no están de acuerdo sobre el concepto de dimensión de la explotación para determinar una productividad

máxima, sí se acepta que la explotación agrícola de tipo familiar es la que produce el mejor rendimiento.

En esta situación, la garantía por la pérdida de ganancia del agricultor, alcanza a la de su producción, que constituye su salario y, por consecuencia lógica, a la de sus instrumentos de producción. Se puede decir, del mismo modo, que los seguros contra calamidades agrícolas, granizo, incendio, mortalidad del ganado, etc., constituyen para él, una protección tanto social como económica.

No parece posible, en la mayor parte de los casos, concebir, a lo menos para los países de política económica liberal, organizaciones obligatorias y reglamentadas para garantizar contra esos riesgos, además de las que ya existen en materia de seguro-enfermedad o seguro-vejez.

Se puede, por el contrario, imaginar fácilmente sobre este particular, sistemas de seguros, que serían, de una manera o de otra, estimulados por los poderes públicos.

Fue lo que sucedió particularmente en Francia, cuando se crearon cajas de seguros mutuos agrícolas contra accidentes, incendio, granizo, mortalidad del ganado. Estos, constituidos libre y exclusivamente entre agricultores con el único fin de solidaridad y ayuda mutua, sin espíritu lucrativo, benefician de una cierta reducción fiscal, practicando así principalmente por su gestión particular y secundariamente por su privilegio fiscal, las tarifas más bajas en un seguro.

Estos resultados demuestran que la actividad de la Mutualidad agrícola puede contribuir ampliamente al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales.