

# 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.

## INDICE

	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

# EL REGIMEN LEGAL AGRICOLA DE ASISTENCIA A LA VEJEZ EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

POR KURT NOELL

*Director de la Federación de Cajas de seguridad contra  
accidentes de trabajo en la agricultura y de la Unión de  
Federaciones de las Cajas de vejez de la agricultura.*

La ley sobre el seguro-vejez de los cultivadores en Alemania está en vigor desde el 27 de julio de 1957. A partir de esta fecha hasta mediados de 1958, más de 340 000 cultivadores en edad avanzada o viudas de estos últimos pidieron el pago del seguro-vejez a una de las 18 cajas del seguro-vejez agrícolas en la República federal. Desde entonces, más de 200 000 solicitantes han recibido subsidios de vejez y solamente han sido rechazadas unas 15 000 solicitudes. El porcentaje de subsidio a la vejez es normalmente de 60DM mensuales para los casados y de 40DM para los solteros. Los solicitantes que disfrutaban ya de otras prestaciones no reciben más que la mitad de la prestación de vejez, durante el período de transición. No se puede aún determinar, de manera definitiva, el número de propietarios beneficiarios cubiertos por el régimen de asistencia agrícola a la vejez, pero, seguramente no es inferior a un millón de personas. De este total el 80% debe cotizaciones. Por lo que se refiere al 20% restante, no se sabe aún si están comprendidos en la ley, ni si benefician de una exención definitiva o temporal de cotizaciones o si ya están obligados a pagarlas. En consecuencia, el período difícil de la iniciación de las cajas agrícolas de vejez, llega a su término. No sucede así por lo que se refiere a la obligatoriedad y a las cotizaciones. Se puede tener actualmente una idea aproximada del sentido y del alcance de la ley sobre la asistencia a la vejez, limitándose a algunos puntos esenciales; igualmente, es necesario mencionar, aunque sea de paso, algunos puntos importantes que la experiencia ha puesto de manifiesto.

Las cifras mencionadas más arriba, nos dan a conocer la importancia del seguro-vejez. Sin embargo, aunque ese número sea impresionante, no basta, por sí mismo para precisar el alcance del nuevo régimen. El valor del régimen se valoriza, en primer lugar, por los servicios que puede prestar a la población y por su importancia relativa. Sin embargo, aun a este punto de vista, conviene no subestimar el papel del seguro-vejez agrícola. Su valor estriba en que otorga un suplemento en efectivo, a las prestaciones que los agricultores ancianos reciben, bajo diversas formas, en virtud de contratos de transferencia de su propiedad. No cabe la menor duda, de que los granjeros ancianos benefician de una mejoría material de su situación en virtud de esta medida. La prestación es pagada por un servicio que no forma parte de la familia y al que es más fácil dirigirse que, como lo demuestra la experiencia, en el cuadro de la familia misma. El seguro-vejez presenta así, un carácter de neutralidad.

El régimen legal es igualmente importante en la medida en que se trata de una institución profesional que descansa sobre el principio de la subvención y de la solidaridad; en este aspecto, debe tener muy en cuenta las particularidades y las necesidades especiales de la agricultura. Es éste un punto de vista muy a menudo descuidado. En fin, en el curso del período de transición la importancia del seguro-vejez agrícola depende de que asume, desde el principio, la carga del servicio de prestaciones a personas que, actualmente, están en edad avanzada. Es así como todos los viejos cultivadores y aun aquellos que ya han traspasado su explotación o han dispuesto de ella de cualquier otra manera, con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, reciben sus prestaciones de vejez desde el 1º de octubre de 1957 o desde la fecha en que llenaron las condiciones necesarias, aun cuando no les haya correspondido a ellos mismos pagar las cotizaciones o hacerlo solamente durante poco tiempo. Se trata aquí de un sistema raro en el cuadro del seguro social y no debe dudarse que esta disposición sea apreciada en su justo valor por los participantes.

## II. ALCANCE DE LAS DISPOSICIONES

La ley sobre seguro-vejez tiene, según la voluntad del legislador, objetivos de política tanto social como agrícola. ¿Podrá el régimen en su estado actual, alcanzar esos objetivos?

### 1.—*El objetivo de política social.*

La incesante evolución de las condiciones sociales en la agricultura alemana ha traído desde hace mucho tiempo una tendencia creciente hacia un sistema de economía monetaria. Este sistema ha logrado penetrar en el seno de las familias de cultivadores. La evolución que siguió a las dos guerras mundiales ha reforzado esta tendencia. En consecuencia, desde hace tiempo, el pago contractual en efectivo está en vigor, además de las prestaciones materiales (alimento, alojamiento) que eran hasta el presente los dos principales derechos de los cultivadores que entregaban antiguamente sus explotaciones. El nivel de la prestación en efectivo se fijó al principio sobre la base de la capacidad productiva de la explotación. De manera general, esta capacidad productiva era y es limitada, sobre todo en las pequeñas y medianas explotaciones. De acuerdo con la estructura actual de las empresas agrícolas en la República federal y, si aceptamos las más recientes investigaciones, el pago medio mensual de base por contratos de traspaso varía de 20 a 30 DM. A veces, estas cantidades con ser tan pequeñas no podían ser pagadas por los beneficiarios de un traspaso, de tal suerte que el pago en efectivo vino a ser una causa de disputas familiares.

La situación que, en sus últimos años, tenían los cultivadores de edad avanzada que habían traspasado sus explotaciones, después de una vida de trabajo y de sacrificios era, en consecuencia, muy difícil; a veces, amargada por la necesidad y muy a menudo, miserable. Con frecuencia

la gravedad de esta situación no se manifestó sino cuando entró en vigor la ley sobre la asistencia a la vejez. Actualmente, todos los cultivadores de edad avanzada reciben, además de las prestaciones anteriores, la de vejez en efectivo, a un tanto por ciento más o menos el doble del total medio anterior de los pagos mensuales a título de contratos de mantenimiento; se puede decir que la ley sobre la asistencia a la vejez logrará su objetivo y que, en muchos casos, ya lo ha alcanzado. Este objetivo es el de asegurar a los cultivadores y a los campesinos un suplemento en efectivo que les permita cubrir sus necesidades cotidianas dentro de los límites fijados por el legislador.

## 2.—*El objetivo de política agrícola.*

La evolución mencionada más arriba, y en particular, las experiencias que siguieron a las dos catástrofes monetarias, acarrearón una situación en la que, los cultivadores de edad avanzada retardaban el traspaso de sus explotaciones a sus sucesores. Esto lo hacían para conservar lo más posible unas propiedades que eran para ellos posible fuente de ingresos. En consecuencia, el traspaso de las explotaciones se ha visto reducido porque el poseedor de ciertas tierras que explotaba o utilizaba él mismo las retenía para asegurar sus derechos emanados del contrato de traspaso. Sucedió también que el traspaso era reemplazado por otras formas de cesión de la propiedad, tales como el arrendamiento o la formación de una sociedad jurídica. Todo esto constituye, sin embargo, un obstáculo más o menos grande a la actividad del sucesor en la explotación. Ahora bien, este último no puede beneficiar de las posibilidades a que tiene derecho como granjero explotador al servicio de la comunidad en su conjunto, que si la tierra y los medios de producción necesarios le son entregados en su oportunidad y si tiene libertad de tomar las determinaciones exigidas por la explotación. Por eso, es muy conveniente, al punto de vista de la política agrícola, que los granjeros ancianos traspasen sus propiedades a sus sucesores con toda oportunidad y si es posible, sin restricciones. La política agrícola de la ley sobre la asistencia a la vejez tiene por objeto facilitar sus decisiones. No se puede saber a ciencia cierta si este objetivo ha sido ya logrado o si lo será en un futuro próximo. Sin embargo, se pueden tener algunos indicios, en el número de solicitudes de prestaciones de vejez, en efectivo, que actualmente es de 340 000, cifra que sobrepasa ampliamente las estimaciones basadas en datos estadísticos. Esto no se aplica únicamente a Alemania del centro y del sur; contrariamente a lo que esperaban los expertos, esta situación es muy notable en Basse-Saxe y en Schleswig-Holstein. Se puede pues afirmar, sin prejuizar mucho, que el objetivo de la política agraria y de la ley sobre la asistencia a la vejez, va más allá de lo que hubiera podido esperarse.

## III.—*LA EXPERIENCIA HASTA EL DÍA DE HOY*

La ley sobre la asistencia a la vejez fue adoptada por el Bundestag, poco antes de que terminara la segunda sesión legislativa, al mismo tiem-

po que la ley sobre la reforma a las prestaciones del seguro-accidente y la ley sobre enmiendas a los subsidios familiares. En vista de que esas dos leyes acarrearón un trabajo administrativo considerable, sobre todo la ley sobre reformas a las prestaciones del seguro-accidentes, así como un aumento considerable en las cotizaciones (las dos leyes entraron en vigor en el otoño de 1957) la ley sobre asistencia a la vejez entró en vigor en un momento desfavorable para los interesados, excepto para los beneficiarios de prestaciones. Esto tuvo consecuencias desastrosas que ya fueron solucionadas o lo serán en breve. Hasta ahora, la experiencia ha servido para conocer muchas indicaciones útiles de las cuales mencionaremos algunas a continuación:

*1.—Determinación de las personas para quienes la agricultura constituye el medio ordinario de subsistencia.*

Contrariamente a la legislación sobre seguro-accidentes, la ley sobre asistencia a la vejez no prevé participación en un sistema, aun cuando ese método hubiera sido muy apropiado en ese caso. La cuestión de quiénes deben estar sujetos a la ley, debe resolverse buscando cómo se puede determinar a los beneficiarios y a los cotizadores. Ambos se definen como personas cuya profesión principal es la de cultivadores. Sin embargo, el criterio determinante no es que la persona en cuestión deba tener como ocupación principal la de cultivador. Estas se definen más bien como aquellas cuya explotación constituye un medio (y no sus medios) permanente de subsistencia, sea que se dediquen exclusivamente a los trabajos agrícolas o que se consagren también a otra actividad, por ejemplo, como asalariado, como artesano, como detallista o propietario de una fábrica.

Dado que la ley no precisa la manera como esas personas pueden considerarse sujetos a la ley de asistencia a la vejez y que por lo mismo deban figurar en la lista de los empleadores llevada por la caja agrícola de vejez, es imposible reglamentarla definitivamente. La importancia de este punto resultará más aun, si se recuerda que la lista de los empleadores constituye la base para determinar a las personas sujetas a contribución y es, en consecuencia, el fundamento financiero del sistema de asistencia a la vejez agrícola. Para realizar esta difícil tarea, las cajas de asistencia agrícola han tenido que solicitar ayuda a las autoridades municipales, las que, con algunas excepciones, no han rehusado su cooperación. Así pudieron las cajas agrícolas de vejez registrar la existencia de cerca de 950 000 personas, que de manera permanente ganan su vida con una explotación agrícola; resultado excelente si se tiene en cuenta la situación jurídica actual. Sin embargo, este número es muy inferior a la cifra relativa a las personas cuya principal ocupación es la agricultura. Para avanzar en esta materia, las cajas agrícolas de vejez debieron nuevamente recurrir a las autoridades municipales. Hay que deplorar sobre este particular la falta de un organismo intermediario que sirva de lazo entre las autoridades municipales y las cajas agrícolas de vejez. Las oficinas locales o autoridades locales de la agricultura hubieran debido estar encargadas de esta función. Un sistema así concebido, hubiera ayudado

eficazmente a resolver las espinosas cuestiones de procedimiento. Al punto de vista material sería muy interesante obtener datos suplementarios sobre la categoría de las personas sometidas a la ley de la asistencia a la vejez, fijando, por ejemplo, un cuadro de disponibilidades en capital. Habría que preguntarse, sin embargo, si semejante medida podría ser adoptada antes del establecimiento de niveles uniformes en materia de explotación agrícola.

### 2.—*La granjería como método de traspaso.*

Un arrendamiento se considera como traspaso y por consecuencia como origen de prestaciones, siempre y cuando la explotación sea arrendada: por seis años a parientes directos o políticos, o por nueve años a otras personas. Es muy dudoso que un arrendamiento de tal duración pueda considerarse como traspaso de propiedad. Sin embargo, el arrendatario no puede tomar posesión de su propiedad inmediatamente después de la expiración del contrato y beneficiar al mismo tiempo de la prestación de vejez. Esta acumulación está prohibida por la ley que dispone que, en este caso, se suspendan las prestaciones. En caso de alquiler a corto plazo, subsiste siempre un peligro que debería ser evitado por el interés de todos: que el propietario rente por seis años sus tierras a su hijo o a otro pariente próximo exento del pago de cotizaciones por el hecho de que tiene una actividad en virtud de la cual ya está sujeto al seguro-pensión. En tal caso, el arrendatario obtendría su prestación de vejez aun cuando no fuera pagada ninguna cotización a cargo de la explotación. En estos casos nada ha cambiado en la práctica; el arrendatario continúa la explotación de sus tierras mientras que el hijo o el pariente cercano siguen ejerciendo una actividad independiente. Ya se han hecho algunos de estos contratos formales. Serían imposibles o a lo menos muy escasos si la duración del alquiler debiera ser el doble de lo aceptado actualmente.

### 3.—*Exención en el pago de cotizaciones.*

El informe de experto sobre la ley de la asistencia a la vejez del 2 de junio de 1956 no contenía ninguna disposición fundamental en materia de exención de cotizaciones. Esta omisión era natural a tres puntos de vista.

En primer lugar, la exención representaba un desvío del punto de vista puramente objetivo mencionado en el núm. 1 citado más arriba (ver: medio permanente de subsistencia) y abrirá el camino a factores subjetivos extraños a la ley tales como: la existencia de otro seguro, el parentesco, la edad del cultivador y de los principales herederos legales y habituales.

En segundo lugar, toda exención de cotizaciones va en contra del carácter profesional de la asistencia a la vejez agrícola y del principio fundamental de solidaridad sobre los cuales descansa.

En tercer lugar, la exención de cotizaciones puede, naturalmente, comprometer la base evaluación de financiamiento prevista, la ley siendo el único procedimiento posible. En fin, la exención de cotizaciones podría



socavar la estructura financiera del sistema. Sin embargo, proyectos posteriores a la ley, admitieron diversas exenciones a las cotizaciones por motivos subjetivos, exenciones, que tomadas individualmente, no parecen estar fuera de lugar. Sin embargo, al punto de vista general, provocan objeciones muy serias.

a) Una persona ya afiliada al seguro-pensión (por su actividad como asalariado) ¿debería evitar el pagar el sistema de seguro-vejez de los cultivadores si en realidad obtiene de la agricultura un medio permanente de subsistencia? ¿Sería justo y equitativo ese pago por el hecho de que sus parientes deben recibir una prestación-vejez en efectivo, pagada sobre la base de las cotizaciones de otros cultivadores? Económicamente, el interesado está mucho más capacitado para pagar su cotización, que los pequeños agricultores de las regiones pobres que no están en posibilidad de participar en otras actividades. Además el trabajo administrativo se vuelve más difícil por el control constante que es necesario en lo que se refiere al ejercicio de otra actividad que somete al interesado al seguro a título de régimen obligatorio de seguro-pensión o que lo dispensa de este régimen. Estas modificaciones constantes (por ejemplo, en el caso de la silvicultura y otras actividades independientes propias de una estación) hacen que sea muy difícil prestar a las situaciones la atención necesaria, y complican el trabajo administrativo hasta el punto de comprometer el éxito del régimen.

b) La exención de cotizaciones cuando una persona recibe prestaciones de asistencia tiene también un valor muy dudoso. Valdría la pena examinar, sobre la base de los principios mencionados más arriba, si no sería mejor abandonar esta exención. Al principio, la exención presenta una gran importancia pues las personas a quienes afecta no están sujetas a cotizaciones y no pueden beneficiar de ninguna prestación de vejez en efectivo, aun en el curso del período transitorio.

c) Se han formulado reglamentos especiales para cubrir el caso de los matrimonios que obtienen juntos su subsistencia permanente de una explotación agrícola común. Cuando uno y otro pagan cotizaciones, ambos reciben la prestación de vejez en efectivo. En cambio, si parientes hasta el tercer grado trabajan en una explotación y obtienen medios permanentes de subsistencia no tienen que pagar más que una cotización. En virtud de estas mismas disposiciones, la persona sujeta a cotizaciones, es la primera responsable de la dirección de la explotación. Si todos los interesados participan igualmente en la dirección de la explotación, todos quedan sujetos al pago, pero el total sigue siendo igual a una cotización; en consecuencia, benefician todos los de las prestaciones de vejez en efectivo (al % normal, pues no existe reducción correspondiente de la prestación por los parientes hasta el tercer grado); este asunto exige ser revisado.

d) Las personas mayores de 65 años están dispensadas de la cotización si el heredero legal o habitual no ha llegado aún a los 25 años. Esta disposición, adoptada al fin de los debates parlamentarios, trataba solamente, según las explicaciones dadas en la sesión plenaria del Bundestag,

de resolver el caso en que la generación intermedia hubiera desaparecido por la guerra o en el que el abuelo está prácticamente obligado a traspasar la explotación a su nieto.

Pero el tenor de la disposición va más lejos aún. Deja a muchas personas mayores de 65 años la posibilidad de sustraerse a las cotizaciones, invocando el derecho de traslado en favor del más joven de los herederos. A pesar de las objeciones hechas, esta disposición deberá aplicarse a la luz de la interpretación hecha teniendo en cuenta las razones que la originaron. Es de desearse que el legislador considere la posibilidad de revisarla.

El problema de las exenciones legales de las cotizaciones, se vuelve a veces más agudo por la relación estrecha que lo liga con las disposiciones aplicables a las prestaciones en el transcurso del período transitorio de 15 años. La jurisprudencia deberá resolver muchas cuestiones que, sin ello, deberán someterse al legislador mismo.

#### 4.—*La asistencia a la vejez agrícola y la continuación del seguro a título de régimen legal de seguro-pensiones.*

Las personas, para quienes la agricultura constituye un medio permanente de subsistencia y que están o han estado aseguradas voluntariamente, de manera continua a título de régimen legal de seguro-pensiones se quejan con frecuencia por las siguientes causas: los que tienen que pagar cotizaciones a los fondos agrícolas de vejez declaran que no es justo pues ni deben, ni desean pagar dos cotizaciones por una disposición que tienda a cubrir SU VEJEZ. Los beneficiarios de una prestación que reciben la mitad de su prestación de vejez a título de una pensión derivada de la continuación de su seguro-pensión voluntario exigen la prestación total porque no quieren ser tratadas peor que los otros beneficiarios. Estas diversas reacciones, muy comprensibles al punto de vista humano, demuestran la diferente actitud de los participantes. Es imposible satisfacer las dos tendencias. Debe pues mantenerse la solución particular prevista por la ley. A la luz de todas las circunstancias de hecho y de derecho, esta situación es fundamental en materia de cotizaciones y bastante generosa en materia de prestaciones. Los motivos esgrimidos en contra del doble pago de cotizaciones a la asistencia a la vejez agrícola y al seguro-pensiones legal no son realmente válidas (al menos en los casos normales, pues el seguro-pensión es voluntario y las personas que siguen pagando cotizaciones a tenor de este seguro, determinan el total o pueden aun suspender los pagos (particularmente después que han determinado los períodos de tiempo de espera). Esto no debería pues, afectar la obligación de pagar las cotizaciones al sistema de asistencia a la vejez agrícola, pues tal consecuencia podría comprometer la base de la evolución del financiamiento que descansa sobre el mantenimiento de un número constante de cotizaciones obligatorias; tal decisión atentaría también contra el principio de solidaridad.

En materia de prestaciones, el pago en efectivo de la mitad de la prestación de vejez, pone de manifiesto igualmente este principio de solidaridad bajo la forma de un don de la joven generación a las anteriores,

pues los cultivadores de edad avanzada no han pagado cotizaciones o han sido muy reducidas a título de régimen de asistencia a la vejez agrícola. Sin embargo, estas prestaciones pueden graduarse aun al punto de vista jurídico. Si la graduación se efectúa según que la persona interesada ha recibido ya una prestación de otra institución pública de asistencia, el arreglo es perfectamente normal.

#### 5.—*Financiamiento.*

Es claro que los resultados expuestos hasta aquí, no dejan de influir sobre el financiamiento del régimen de asistencia a la vejez agrícola. Los problemas sobre la materia son, sin embargo, demasiado variados y numerosos para ser examinados en el cuadro breve de esta exposición. Los dos principales partidos que hay en el Bundestag intervinieron en la materia, sugiriendo que el crédito inicial sea transformado en una subvención y que esta subvención quede en permanencia a cargo del Gobierno federal. Cuando, en un futuro próximo, este problema haya sido finalmente resuelto, no será ya posible hacer abstracción de la productividad de la agricultura, como tampoco de la importancia fundamental del régimen de asistencia a la vejez agrícola para el conjunto de la colectividad, particularmente al punto de vista de la política agrícola. Conviene a este propósito no olvidar el éxito manifiesto que la ley ha tenido hasta ahora.