

# ANALISIS Y PROBLEMÁTICA DE LOS REGIMENES DE PREVISIÓN SOCIAL AGRARIA

Por  
GERMAN PRIETO ESCUDERO  
Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas

## INTRODUCCIÓN.

**D**ESDE las primeras leyes de Seguridad Social de Bismarck, allá por el año 1883, se ha recorrido un largo camino en esta materia, lo que justifica ampliamente que, sobre el plano social, la previsión sea considerada por la doctrina (1) como la idea fuerza, la más importante de nuestros tiempos, como lo fué en el siglo XIX la idea de libertad sobre el plano político.

Si el tratamiento de los problemas de la previsión no se aparta de la órbita de las iniciativas privadas, aquéllos no pueden tener viable solución, ni se terminará fácilmente con la intranquilidad y la inseguridad de espíritu del económicamente débil, que fué lo acaecido durante el desarrollo sociológico del primer período de la previsión: el del llamado paternalismo.

El segundo período, que se caracterizó, en nuestra modesta opinión, por la existencia de un nuevo y decisivo hecho para la práctica y marcha de los derroteros de la previsión social: el carácter de obligatoriedad y de subvención por el Estado, aunque permitió la inusitada expansión de la Seguridad Social que todos conocemos, tampoco consiguió, no obstante, los resultados apetecidos.

---

(1) Brillante teoría sostenida, entre otros autores (Troclét, Simonin, etc.), por Morelli, presidente de la Asociación Internacional de Seguridad Social, quien afirmaba, ante la XV Asamblea de la A. I. S. S., en 1964, que los hombres de buena voluntad han encontrado en la Seguridad Social el ideal más importante de nuestros tiempos.

---

La repercusión universal que tras la II Guerra Mundial tuvo el pensamiento de Beveridge, difundiendo, brillantemente, la doctrina del "welfare state", junto con las palabras de Su Santidad Pío XII, contenidas en el mensaje de Navidad de 1950, constituyeron, estimamos nosotros, el aldabonazo por el que muchos pueblos se pusieron a elaborar un temario y una doctrina de la auténtica y moderna concepción de la Seguridad Social agraria.

Estudiaremos en este trabajo los principales rumbos y características fundamentales del actual período de la previsión, destacando las facetas concernientes a gestión, ámbito, cotización y prestaciones, a través del prisma de la imperante doctrina integral; realizando, asimismo, una final referencia a la Seguridad Social agraria en España.

#### TENDENCIA INTERNACIONAL HACIA UNA GESTIÓN AUTÓNOMA.

La gestión de la Seguridad Social agraria debe ser confiada a entidades autónomas, independientemente de la debida vinculación disciplinaria de éstas al Estado. Concepción teórica que tiene una firme base doctrinal en la vigencia más ortodoxa del principio de subsidiaridad, explanado, como es sabido, en la encíclica "Quadragesimo Anno", en la que Pío XI afirma que atenta contra la justicia el hecho de que se trate de asumir por las comunidades superiores aquellos cometidos que las comunidades inferiores y subordinadas puedan realizar y conducir a buen fin. Pío XII, tanto en "Nous avons lu" como en "La vostra gradita presenza", insiste en la virtualidad del aludido principio y proclama que no se debe mirar a hacer depender totalmente la vida de los individuos del arbitrio del Estado, sino más bien procurar que el Estado —cuyo deber es promover el bien común con instituciones sociales, *cuales son las entidades de previsión social*—, supla, secunde y realice. (El subrayado es nuestro.)

Tesis de autonomía institucional que comparten otras destacadas plumas, españolas y extranjeras: Ducrocq y Duguit relatan la conveniencia de la "desconcentración administrativa"; Jordana de Pozas y Pérez Leñero sostienen análoga teoría referida específicamente a la técnica de gestión de la Seguridad Social.

Por último, y esto es de extraordinaria importancia práctica, dada la repercusión universal de las recomendaciones de los orga-

nismos internacionales, corroboran dicha teoría, abogando por la "autonomía centralizada", las recomendaciones de la VIII y IX Asambleas Generales de la Asociación Internacional de Seguridad Social y del II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

Seguidamente, y tras del examen del cuadro 1, veremos corroboradas, en el terreno de los hechos, las tendencias y la tesis aludidas. Dinámica limitada al marco de quince años, lapso suficiente para contemplar el tema con panorámica objetiva, es la contenida entre los años 1949 y 1964, a que se refieren los datos del cuadro.

Cuadro 1

## EVOLUCION PORCENTUAL EN LAS FORMAS O TIPOS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

Ramas básicas de la S. S.	GESTION PUBLICA						GESTION MIXTA		
	Estatal			Paraestatal			Autonomía central. <sup>a</sup>		
	1949	1964	Difr. <sup>a</sup>	1949	1964	Difr. <sup>a</sup>	1949	1964	Difr. <sup>a</sup>
Vejez e Invalidez . . . . .	30	21	— 9	15	12	— 3	55	67	+ 12
Enfermedad y Maternidad . . . . .	33	21	— 12	24	8	— 16	43	71	+ 28
Accidentes del Trabajo. . . . .	41	37	— 4	13	6	— 7	46	57	+ 11
Desempleo . . . . .	46	40	— 6	18	20	+ 2	36	40	+ 4
Subsidios Familiares. . . . .	48	22	— 26	8	18	+ 10	44	60	+ 16
PROMEDIOS DIFERENCIALES . . . . .			— 11			— 3			+ 14

El examen del anterior cuadro sugiere los siguientes comentarios: el orden jerárquico de las ramas de la Seguridad Social agraria, según la importancia del avance porcentual en la adopción del sistema de autonomía nacional o gestión mixta, es el siguiente: enfermedad, subsidios familiares, vejez e invalidez, accidentes del trabajo y desempleo.

Fijémonos en el promedio de diferencias: estimamos que es harto elocuente que la administración por autonomía centralizada haya sido "+ 14"; incremento porcentual experimentado a costa de la administración estatal, que ha llegado a disminuir 11, y de la paraestatal, que ha sufrido la contracción del 3 restante.

Creemos conveniente, a nuestros fines demostrativos, estudiar ahora: las estructuras y organización administrativa; cómo se presentaron los problemas; forma en que los resolvieron, etc., los paí-

ses más avanzados o "modelo", teniendo en cuenta la importancia de sus respectivas agriculturas u otros factores inherentes a la previsión.

Enumeremos las instituciones de los distintos seguros sociales agrarios, comenzando por el sistema de pensiones: En la República Federal Alemana está a cargo de las Cajas Agrícolas de Vejez, organismos de Seguros de los Länder; el de autónomos es administrado por Cajas Especiales. El belga lo administran las Cajas Regionales de Vejez; el de autónomos belgas está gestionado por las Cajas Especiales. El francés lo administran: la Caja Central de Socorros Mutuos Agrícolas para Pensiones de Vejez e Invalidez y las Cajas Mutuas (para Prestaciones en Especie de Invalidez); el de autónomos, Cajas Especiales. El holandés, tanto el sistema para dependientes como el de autónomos, los Consejos de Trabajo y el Banco de Seguros Sociales. En Italia, general y autónomos, el Instituto Nacional de Previsión Social (I. N. P. S.). El luxemburgués, el Instituto del Seguro de Vejez e Invalidez; para autónomos existe una Caja Especial.

Instituciones que gestionan el seguro de enfermedad: En Alemania, las Cajas Rurales y Locales de Enfermedad (no constituye un régimen especial propiamente dicho). En Bélgica (la novedad es llevarse el seguro de invalidez con el de enfermedad y no con el de vejez), el Fondo Nacional del Seguro de Enfermedad e Invalidez y las Mutualidades Primarias; para autónomos, se abandona a la voluntariedad, a través del mutualismo libre. El francés, las Cajas de la Mutualidad Social Agraria y la Caja Central de Socorros Mutuos Agrícolas; para autónomos: Mutualidad Social Agraria, Sociedades de Socorros Mutuos o Sociedades de Seguros. En Holanda, las Cajas Generales de Enfermedad, Consejo de las mismas, Asociaciones Profesionales y Consejo de Seguros Sociales; los autónomos económicamente débiles, voluntariamente, a efectos de prestaciones sanitarias, pero excluidos de las económicas. El italiano, la Caja Nacional de Asistencia de los Empleados Agrícolas y Forestales (I. N. A. M.); el autónomo, las Cajas Mutuas Municipales y Provinciales y la Federación Nacional de Cajas para Labradores Independientes. El luxemburgués, las Cajas Regionales y Agencias Locales de Enfermedad y la Unión de Cajas de Enfermedad; autónomos, Caja Agrícola de Enfermedad.

Instituciones del seguro de accidentes del trabajo en el campo: En la Alemania Federal se gestiona por diversas Mutualidades par-

ticulares, en régimen adaptado (especialmente para el cálculo de cotizaciones) a las peculiaridades del medio; los autónomos, en alguna Asociación Profesional Agropecuaria. En Bélgica, las Cajas (comunes con el régimen general) o las Mutuas Patronales o Sociedades de Seguros a Prima Fija. Para los franceses (en régimen voluntario), las Cajas de Seguros Mutuos Agrícolas o las Compañías Mercantiles. En Holanda, las Asociaciones Profesionales y el Banco de Seguros Sociales; afiliación voluntaria para autónomos. Italia, el Instituto Nacional del Seguro contra Accidentes del Trabajo (I. N. A. I. L.), general y para autónomos, pero separadamente. Luxemburgo, la Sección Agrícola y Forestal de la Asociación de los Seguros contra Accidentes del Trabajo, dependiente de la Oficina de Seguros Sociales (también administra el de autónomos, para lo que experimenta adaptación).

Instituciones del seguro de desempleo. Alemania: Oficinas Regionales y Locales del Instituto Federal de Colocación y Desempleo. Bélgica: Oficina Nacional de Colocación. Francia: Servicios Municipales y Departamentales de Ayuda a los Trabajadores Parados. Holanda: Asociaciones Profesionales, Caja Nacional de Paro y Comité Central de Enlace y Control. Italia: I. N. P. S.

Instituciones gestoras de los subsidios familiares. Alemania: Caja de Subsidios Familiares, Cajas de Compensación de Cargas Familiares (vinculadas a accidentes del trabajo) y Federación de Cajas Profesionales; autónomos, Cajas Regionales de las Asociaciones Profesionales de Accidentes del Trabajo y Federación Nacional de Cajas Profesionales. Bélgica: Oficina Nacional de Subsidios Familiares; autónomos, Cajas Mutuas, dependientes de la Oficina Nacional de Subsidios Familiares para Trabajadores Independientes. Francia: Mutuas Agrícolas, Cajas de la Mutualidad Social Agraria y Caja Central de Subsidios Familiares; autónomos, Cajas Locales de la Mutualidad Social Agraria, dependientes de la Caja Central de Subsidios Familiares Mutuos Agrícolas. Holanda: Asociaciones Profesionales y Fondos de Compensación de Subsidios Familiares; autónomos, Organización Central, en el Consejo de Trabajo. Italia: Caja Unica de Subsidios Familiares, dependiente del I. N. P. S. Luxemburgo: Caja de Compensación para Obreros y Servicio de Subsidios Familiares para Empleados; autónomos, Organización Centralizada en el Fondo Familiar.

Principales conclusiones o tendencias:

Salta a la vista la ausencia de administraciones de previsión

---

pura o meramente estatales en la totalidad de las ramas básicas, tanto para asalariados como para autónomos, en la agricultura, en los Estados considerados "piloto".

Las naciones con gran tradición en el mutualismo laboral-rural (Alemania, Bélgica y Francia) no tienen inconveniente en confiar la gestión del seguro a dichas mutuas; por el contrario, en las naciones que carecen de tal tradición se tiende a encomendar la administración de la previsión agraria a un órgano autónomo centralizado.

También es significativo el rumbo, especialmente acusado en Alemania, a reagrupar las entidades gestoras agrícolas, para evitar la dispersión y el oneroso "cajismo", el que, ciertamente, mucho proliferó en la época del típico "seguro social autofinanciado".

En algunos países y seguros (subsidiarios familiares, accidentes del trabajo) las Administraciones específicamente creadas tienen estrecha vinculación con las respectivas asociaciones profesionales, consiguiendo fructíferas simbiosis.

Destacada (negativa y onerosa) característica es la complejísima estructura administrativa, en alguno de estos países, y legislativa en otros, que tanto entorpece (y encarece) la buena marcha de la protección o tutela social, pese al idóneo personal que las sirve; precisarán una enérgica reacción rectora conducente a simplificar las estructuras institucional y normativa del seguro.

Es curioso que en la era de la nueva concepción de la "Seguridad Social" aún subsista la idea del riesgo profesional (ocurre especialmente en accidentes) y la correlativa de un aseguramiento voluntario del riesgo; urge, con las salvedades relativas a los trabajadores autónomos, extender la obligatoriedad del seguro a todas las contingencias y eventualidades que el mismo presenta.

Una modalidad especial de gestión es la de llevar por separado, como se hace en Luxemburgo, la administración de la Seguridad Social agraria de los empleados de la de los obreros.

En casi todos los países mencionados (Alemania, Francia, Italia y Luxemburgo), los autónomos agrícolas van teniendo una protección específica, por separado (2).

---

(2) En conjunto, las específicas instituciones protectoras del trabajador agropecuario son escasas (y no es amplia ni de volumen económico la protección dispensada a esta clase de trabajadores), máxime si se compara no sólo con las de asalariados rurales, sino con las del régimen general; tan extendidas, eficientes, y generosas, que pueden calificarse de instituciones modelo cuantas amparan, en los aludidos países, a dichos trabajadores.

Creemos que hay que considerar a la descentralización (3) y, sobre todo, a la mecanización, como los auténticos pilares básicos de la gestión de la Seguridad Social agraria (4).

#### NUEVOS RUMBOS RESPECTO A INCLUSIONES EN EL ÁMBITO O CAMPO DE APLICACIÓN.

En primer lugar, hagamos una rápida descripción, respecto al beneficiario de la Seguridad Social agraria, por ramas básicas de la previsión:

El ámbito del seguro de pensiones se extiende, en general, a los asalariados agrícolas y asimilados; en los países de gran tradición mutualista, como Francia, se concede a los mutualistas ("Caja Central de Socorros Mutuos Agrícolas") la gestión de su propia previsión social. Obsérvese que el sistema nacional de pensiones holandés resulta un tanto paradójico: beneficia a toda la población, y se sostiene sin participación estatal. En muchos países rige el sistema de financiación total pública.

En el seguro de enfermedad es hoy clara tendencia la de incluir en el campo de aplicación a los asalariados y asimilados, pero, en cuanto a los autónomos, la afiliación, en algunos países (Alemania, Bélgica, Holanda), tiene carácter voluntario.

El ámbito del seguro de accidentes del trabajo va adquiriendo amplitud insospechada: alcanza, con frecuencia, a los asalariados de explotaciones forestales, de la horticultura, viticultura, jardinería, etc., y también a los autónomos.

En el seguro de desempleo rural es frecuente, incluso entre los países más adelantados en materia social, que el paro parcial no se aplique, por razones de significado técnico más que de principio.

En subsidios familiares, la tónica general es que el ámbito incluya, al menos, a empleados y a obreros de todas clases. Se tiende a considerar como beneficiarios a los hijos no legítimos. El promedio de límite máximo de edad de los beneficiarios, que anterior-

(3) Tanto el análisis de las doctrinas pontificias respecto al principio de subsidiaridad, como las recomendaciones de los organismos internacionales y las teorías de los tratadistas de la técnica de la administración y, más concretamente, de la gestión de la Seguridad Social, e igualmente, como vimos, el mundo de los hechos, abonan esta opinión de la clara, rotunda y generalizada tendencia a favor de una administración con autonomía centralizada.

(4) Basándose en estos principios, la Ley griega núm. 4.169, de 15 de mayo de 1961, encomendó al Instituto de Seguros Agrícolas la administración de los seguros de vejez, enfermedad y de productos agrícolas, fijándole la plantilla máxima de 200 funcionarios administrativos.

mente venía siendo el de la mayoría de edad laboral, 14 años, ahora es el de 16 años.

Sigamos el ya tradicional camino estadístico: El número total de ramas básicas de la Seguridad Social agraria es 265. El número total de seguros de vejez en el sector agropecuario es 48; el de enfermedad, 62; accidentes del trabajo, 84; desempleo, 20; subsidios familiares, 51. El total de países que han establecido algún seguro social agrario es 88; el promedio de ramas básicas de la Seguridad Social agraria por nación, 3. Han implantado 5 ramas básicas de la Seguridad Social agraria 16 naciones; otras 16 naciones, 4 seguros; 27, 3 seguros; 9, 2 ramas; y 20 implantaron sólo un seguro. En 1949, el total de seguros sociales agrarios era 147, lo que supone que en 1964 aquéllos aumentaron en el 80 por 100.

Demos también las cifras de los regímenes, seguros o sistemas especiales, separados o propios, para la previsión agropecuaria: El total de naciones con sistemas especiales es 16, lo que representa el 18 por 100 del total de países que han implantado algún sistema de Seguridad Social agraria. El número total de regímenes especiales es 35, cifra que representa el 39 por 100 del total general de seguros sociales agrarios. Los sistemas separados de vejez son 12, número que supone el 25 por 100 del total de sistemas de pensiones existentes en la agricultura; los de enfermedad, 9, que representan el 14 por 100 del total de los de su género en el campo; 9 de accidentes (10 por 100); 5 de subsidios familiares (9 por 100); en el seguro de desempleo no hay sistemas especiales en el sector agrario.

Resumiendo y enfocando la cuestión globalmente, en sentido de conjunto, podemos afirmar que en los sistemas "piloto" la tendencia más acusada es proteger, sin discriminación alguna (obviando así tantos malestares políticos y sociales por éstas provocados), a todos los sectores de la población rural (5).

#### NUEVAS CORRIENTES RESPECTO A LA FINANCIACIÓN.

Destaquemos en primer lugar, brevemente, por seguros y referente a los países "piloto", las más importantes facetas o modali-

(5) Consecuencia práctica de la doctrina de Beveridge: previsión para todos, con la introducción del «sistema de Seguridad Social», en contraposición de la antigua tesis de «seguro social»: protección sólo para asalariados económicamente débiles en función de las cuotas satisfechas.



dades de financiación que permitan obtener las finales y oportunas consecuencias.

En el régimen de pensiones son muy pocos los Estados que se conforman (como lo hacen Bélgica y Holanda) con exigir un solo día de cotización, o de afiliación, en concepto, pudiéramos decir, de período de carencia. Lo más corriente es que los períodos de afiliación y cotización sean amplios: cinco años al menos.

En cuanto al seguro de enfermedad, hay que subrayar que en los más cualificados países se vienen fijando, a efectos de cotización, límites máximos salariales.

Análoga consideración a la anteriormente expuesta procede que se haga en relación con el seguro de accidentes del trabajo, en el que, por cierto, no suele exigirse al asegurado el pago de prima alguna ni "ticket" moderador para la prestación farmacéutica.

De una manera general, puede afirmarse que se admite el principio de que el líquido imponible sea la base para establecer la cuota del empresario en el sostenimiento de la Seguridad Social agraria. Otro sistema digno de mención es el basado en la presión financiera sobre realistas censos de trabajadores adscritos a explotaciones agrícolas. También hay que destacar el denominado "sistema mixto": está en función de la renta agropecuaria de la explotación y del número de trabajadores afectos a la misma.

Es importante señalar que la aportación estatal para levantar las cargas de la Seguridad Social agraria es exigua en muchos países, y en otros, en absoluto nula, pese a la auténtica necesidad de esta ayuda, casi siempre ineludible (6), para un sistema de prestaciones eficaz y coherente.

Apoyémonos ahora en el ya tradicional método "estadístico-deductivo".

#### Cuadro 2

#### DISTRIBUCIÓN DE APORTACIONES PARA EL SOSTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

Regímenes financiados íntegramente por el Estado .....	20
Regímenes con financiación compartida por el Estado .....	104
Regímenes a cuya financiación el Estado es totalmente ajeno....	141
<b>TOTAL.....</b>	<b>265</b>

(6) La satisfactoria excepción la constituye Francia, con seguridad social susceptible de autofinanciamiento: la Mutualidad francesa, prácticamente sin ayuda estatal, sin necesidad de aplicar el principio de solidaridad nacional, lleva adelante, por sus propios medios, toda la protección.

Adviértase que los 124 regímenes en los que existe, como podemos deducir de los datos del cuadro anterior, una determinada aportación estatal, representan sólo el 46 por 100 del total absoluto de sistemas de Seguridad Social agraria.

En resumen: el lógico sistema es el de gestión sencilla, práctica y económica, que logre el objetivo último y fundamental de mejorar, cuantitativa y cualitativamente, todo el montaje de indemnizaciones y prestaciones, y, estimamos nosotros, bajo los principios de financiación siguientes:

a) Que las cotizaciones se fijen en función del líquido imponible; pero con las pertinentes correcciones, las que pueden realizarse en colaboración con las asociaciones sindicales agrarias.

b) Que la recaudación podría llevarse a cabo por la Hacienda Pública, con analogía de procedimiento del que se sirve hoy en España la Delegación Nacional de Sindicatos para verificar, a través del I. N. P., la cobranza de la cuota sindical.

c) Que debe ser fuerte la aportación estatal, y muy débil la del asegurado (incluso meramente simbólica o de contención o freno de abuso en las prestaciones), puesto que los trabajadores por cuenta ajena no están en condiciones, en la mayoría de los casos, de soportar pesadas cargas en favor de la Seguridad Social.

#### CONCEPTO Y SENTIDO ACTUAL DE LAS PRESTACIONES E INDEMNIZACIONES.

Respecto de las prestaciones, comencemos, al igual que hemos hecho con las partes anteriores, estudiando las principales tendencias y orientaciones existentes en cada una de las ramas o seguros, para, finalmente, siguiendo el método inductivo, obtener las oportunas conclusiones.

Subsidio de vejez e invalidez: Es trascendente la tendencia a las denominadas "pensiones móviles", en el sentido de que cuando el índice de vida varíe, en sensible alza, según porcentaje previsto, se adapten a aquel índice, de forma un tanto mecánica, aunque por disposición legal, las cuantías de las pensiones. Advirtamos que la edad de retiro va polarizándose alrededor de los 65 años para los varones y de los 60 para las mujeres. Se va imponiendo la tendencia de mejorar la pensión de vejez cuando el interesado, en su afán de continuar en activo, voluntariamente retrasa la fecha de iniciación del retiro; el módulo de mejora está en función

del tiempo en que retrase la jubilación sobre la edad mínima al efecto prevista. Asimismo, es frecuente que (por tiempo indefinido o limitado, e incluso preceptivamente o graciamente) se concedan las prestaciones sanitarias de enfermedad a los subsidiados de vejez e invalidez. Finalmente, destaquemos que en los países más avanzados en Seguridad Social, cuando el titular de la jubilación tiene hijos a su cargo, ésta es considerablemente mejorada.

Seguro de enfermedad-maternidad: En algunos países ya no se exigen períodos de afiliación y de cotización para dispensar las prestaciones, tanto sanitarias como económicas. El plazo de espera abarca, en lo que a prestaciones económicas respecta, y en la mayor parte de los programas, los tres primeros días, como máximo, del proceso mórbido (7). Se va eliminando la condición o exigencia de una duración mínima en la enfermedad. El carácter ilimitado de la prestación sanitaria denominada "larga enfermedad" resulta típico de los países superdesarrollados, y en otros, progresivos, la limitación se concreta al internamiento en instituciones sanitarias adecuadas. El "ticket" de contención es exigido por muchos países, incluso entre los más avanzados en esta materia.

Seguro de accidentes del trabajo: En muchos programas se preceptúa la pertinente acción sobre higiene y seguridad del trabajo, así como la práctica de la medicina preventiva y de readaptación y rehabilitación profesional, mediante la oportuna reeducación y recuperación fisiológica. A la cuantía de la prestación por incapacidad permanente es corriente se añada el suplemento por hijos o el importe del subsidio familiar.

Seguro de desempleo: Debemos señalar que los períodos de afiliación y cotización son más amplios, en general, que en otras ramas básicas de la Seguridad Social agraria: el promedio de duración es, aproximadamente, seis meses. En algunos países (Bélgica, Francia) agregan, en su caso, sobre las prestaciones de paro, una cantidad en concepto de mejora por cargas familiares, que juega con independencia de los beneficios que se otorgan por los subsidios familiares propiamente dichos, simultaneando, generalmente, las cuantías de ambos beneficios, bien en su totalidad o, al menos, en parte.

---

(7) A tenor de lo preceptuado en el artículo 18 de la «Norma Mínima de la Seguridad Social» (Convenio 102), adoptada por la Conferencia Internacional de la O. I. T. en la 35.ª Reunión, de junio de 1952.

Subsidios familiares: Casi todos los países "piloto", incluida Francia, por lo que respecta a los no asalariados ("l'Allocation de la mère au foyer") (8), conceden desde el primer hijo el subsidio familiar.

Compendio y resumen relativo a las prestaciones: Se van haciendo, constantemente, grandes progresos, pero hay que reconocer que, en general, resulta utópica la idea del avance decisivo que supone la total equiparación con la rama industrial, por lo que aún habrá que vencer dificultades ingentes, especialmente en las naciones menos desarrolladas, en las que las poblaciones laborales agrícolas se hallan precaria o nulamente protegidas por los sistemas de seguros. Por otra parte, creemos que en los casos de mayores desniveles lo más adecuado sería que, en régimen transitorio y provisional, se buscaran soluciones análogas a las preconizadas por el Tratado de Roma de la C. E. E. sobre armonización de los sistemas de Seguridad Social, debiéndose seguir la fórmula "iguación en el progreso", o nivelación por arriba, suprimiéndose, siempre que sea posible, las oscilaciones, o, al menos, reduciéndolas al mínimo mediante reformas técnicas, menos difíciles para los problemas que reclaman más urgente solución; sin olvidar, claro está, que si la prestación otorgada al trabajador del campo es algo más reducida que la de la ciudad, también las necesidades de los asegurados son menores en aquél que en ésta.

#### BREVE REFERENCIA A LA PROBLEMÁTICA ESPAÑOLA.

Mediante una referencia específica, breve y concisa, a la previsión en el medio rural español, terminaremos el presente estudio. Para el debido encuadramiento del problema hispano, iniciamos esta parte con la sucinta enumeración de los Convenios Internacionales que la O. I. T. ha suscrito sobre seguros sociales agrícolas; indicando, asimismo, el compromiso de España al respecto, como miembros de aquella Organización desde 1919 (aunque no sin interrupción): ratificación o no ratificación española de cada uno de los convenios:

---

(8) El subsidio de la madre en el hogar establecido por la legislación francesa, a favor de las esposas de los no asalariados agrícolas, con fecha 6 de agosto de 1955, no se extendió, por cierto, hasta el año siguiente a las esposas de los trabajadores independientes de la rama general: industria, comercio y servicios.

- Convenio 12, 3.<sup>a</sup> Reunión de la O. I. T., Ginebra, 1921, relativo a "Indemnizaciones por accidente del trabajo", que ha sido ratificado por 49 países, entre ellos España.
- Convenio 25, 10.<sup>a</sup> Reunión, Ginebra, 1927, referente al "Seguro de Enfermedad", que ratificaron 16 naciones, entre las que se cuenta nuestra Patria.
- Convenio 36, 17.<sup>a</sup> Reunión, Ginebra, 1933, concerniente al "Seguro de Vejez", que ha sido ratificado por 10 países (no por España).
- Convenio 38, 17.<sup>a</sup> Reunión, Ginebra, 1933, sobre "Seguro de Invalidez", ratificado por ocho naciones (no por nuestro país).
- Convenio 40, 17.<sup>a</sup> Reunión, Ginebra, 1933, relacionado con el "Seguro de Muerte", que ha sido ratificado por seis países (no por España).

En armonía con dichos acuerdos internacionales, y debido, especialmente, al signo social que en España impera, se va promulgando todo un complejo de legislación sobre nuestra Seguridad Social agraria, del que consideramos hitos principales las siguientes disposiciones:

- Ley de 1.<sup>o</sup> de junio de 1942, estableciendo que las esposas de los trabajadores asegurados en el Régimen de Subsidios Familiares se incluyan, sin pago de cuota, en el Seguro Obligatorio de Maternidad.
- Ley de 14 de diciembre de 1942, creadora del Seguro de Enfermedad.
- Ley de 10 de febrero de 1943, estableciendo el Régimen Especial Agropecuario, que refunde las normas al respecto contenidas en los Reglamentos de Subsidios Familiares y de Vejez.
- Reglamento de 26 de mayo de 1943, para aplicación de la Ley de 10 de febrero de 1943 sobre Régimen Especial Agropecuario.
- Decreto de 11 de noviembre de 1943, aprobando el Reglamento para aplicación de la Ley de 14 de diciembre de 1942 creadora del Seguro de Enfermedad.
- Decreto de 18 de abril de 1947, incluyendo en el ámbito del Seguro de Vejez e Invalidez a los trabajadores agrícolas en los que concurren ciertas circunstancias.
- Orden de 3 de febrero de 1949, regulando como documento especial la Cartilla Profesional Agrícola.
- Decreto de 17 de octubre de 1957, extendiendo el Seguro de Enfermedad a los trabajadores eventuales del campo.
-

Orden de 1.º de agosto de 1959, estableciendo la Cartilla Profesional Agrícola y de Seguridad Social.

Decreto de 2 de marzo de 1961, sobre ordenación económico-administrativa de la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria.

Orden de 21 de junio de 1961, aprobando los Estatutos de la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria.

Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social. Texto articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril.

Texto refundido de Procedimiento Laboral, aprobado por Decreto 909/1966, de 21 de abril.

Ley 38, de 31 de mayo de 1966, del "Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social".

En lo que se refiere al aspecto técnico-administrativo, en España, como sabemos, la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria (Decreto 413/1961, de 2 de marzo), dependiente del I. N. P., aún administra los seguros de vejez, enfermedad y familiares; directamente, el propio I. N. P., y en concurrencia con las Mutuas Patronales y Sociedades de Seguros, han venido gestionando, hasta 1.º de mayo de 1966, el seguro de accidentes del trabajo, en sistema común con el sector industrial. Y se continúa encomendando al referido Instituto la gestión de la Seguridad Social agraria, de acuerdo con las recomendaciones de la doctrina que, creemos que con toda razón y autoridad, ha venido sosteniendo que es lógico que el Instituto Nacional de Previsión esté preparado, técnica, material y espiritualmente, para la gestión total de la Seguridad Social, incluyendo, claro está, la previsión en el campo, dada la profunda y larga experiencia de aquel organismo (frente a peligrosas improvisaciones), su conducta sesuda y circunspecta (frente a ilusorios y transitorios entusiasmos), así como, por otra parte, la vocación, profesionalidad, sentido de la responsabilidad, rectitud, fidelidad y espíritu de superación de los funcionarios del referido ente gestor.

Por ende, no hay que olvidar las tan reiteradas máximas de que en la administración de la Seguridad Social agraria no sólo habrá que tener en cuenta las precedentes consideraciones y las de orden actuarial y estadístico, sino, también, ponderar especialmente el género de vida y la mentalidad del ambiente rural. Indudablemente, resulta fundamental el acierto en la elección del per-

sonal idóneo de la localidad o, en su caso, la preparación en materia de previsión social de algunas personas indicadas y capaces de asimilar y captar tanto un elemental conocimiento de las técnicas de la administración, como las nuevas ideas sociales. Es decir, deberá procurarse un profundo adiestramiento de los empleados que intervengan en la esfera local; educación social del asegurado, y, en general, de la masa campesina, para que el seguro siga la tradición y la trayectoria normal y óptima: imponerse por convicción, desde abajo hacia arriba, o, al menos, procurar, a través de la política aludida (que es la que ha imperado en los países de antiguo y clásico mutualismo rural), la consecución de la línea de menor resistencia.

Si echamos, por otro lado, una ojeada a los aspectos legislativo y problemático de la vigente previsión social del sector agropecuario español (hacemos gracia de minuciosas estadísticas), en seguida nos percataremos de que el avance en nuestra Patria en esta materia es muy estimable, sobre todo valorado en función del grado de desarrollo y progreso que nuestro país tenía; pero también resaltarán inmediatamente ante nuestros ojos las evidentes y realmente importantes fallas y lagunas, según se deduce de cuanto seguidamente indicamos:

En el seguro de vejez e invalidez, el promedio cuantitativo de las prestaciones es desfavorable a los trabajadores del agro respecto del de los urbanos; por el contrario, el estado de senectud está comprobado que se precipita (máxime comparativamente con la generalidad de las actividades industriales) a causa de las duras tareas agrarias.

Al asegurado agrícola de enfermedad se le exige la aportación del 25 por 100 en el costo de los productos farmacéuticos (a los trabajadores eventuales), y, por otra parte, el seguro de enfermedad rural carece de la extensión y de la generosidad que tiene el industrial, pese a que en el campo son mayores tanto la morbilidad como la mortalidad.

En accidentes del trabajo se equiparó, en 1956, todo lo relativo a prestaciones económicas y sanitarias de los siniestros en el campo (de suyo graves y de mayor dificultad de tratamiento) con los del sector industrial.

El seguro de desempleo ha existido tan sólo en teoría en el medio rural español, pues nunca se ha llegado a aplicar la legislación en la que estaba previsto dicho beneficio para los traba-

---

jadores fijos del campo, no obstante representar en nuestra Patria el desempleo agrícola el 75 por 100, aproximadamente, del volumen total de paro en España.

El importe del promedio del subsidio familiar agrario, en nuestro país, es sensiblemente menor que el de la ciudad (subsidio propiamente dicho y "puntos"); en cambio, el índice de natalidad en el medio rural es notoriamente más alto que en el urbano.

Este es, "grosso modo" y en rápido cotejo con la previsión en el sector industrial, el balance, de resultados no muy halagüeños, de la Seguridad Social agraria española hasta hoy. Tal perspectiva se halla en inmediato trance de mejora. Efectivamente, el Proyecto de Ley de Régimen Especial fué aprobado por el Pleno de las Cortes Españolas el día 24 de mayo de 1966, bajo el nombre de RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (Ley 38/1966), cuya disposición solicitaron reiteradamente las Asambleas de la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos; también las Organizaciones Sindicales contribuyeron a conseguir que, en el punto 11 de la Ley de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963 (9) —que se desarrollará mediante los citados Textos articulados de 21 de abril de 1966, y a través de los Reglamentos y disposiciones complementarias que aparecerán próximamente—, el Ministerio de Trabajo se comprometiera a presentar al Gobierno un proyecto de Seguridad Social agraria que constituyera un importante paso hacia la equiparación de las prestaciones de los trabajadores rurales a las de los urbanos. Pues bien, el referido Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, junto con sus Reglamentos (que se aprobarán antes del 31 de diciembre de 1966) y demás disposiciones ministeriales y de desarrollo, tratan de modificar el vigente y casi mezquino "status", siguiendo, como indicó en las Cortes el Ministro de Trabajo, los universalmente admitidos principios: paridad de prestaciones (ya que no sea posible igualdad); amplia protección al trabajador autónomo (superior, en algunos órdenes, a la dispensada a los del régimen general); apor-

---

(9) Esta Ley pretende un positivo avance hacia el ideal de la realización de la teoría «integral». En nuestro estudio «Impacto del mundo de la previsión en el aspecto psicológico de las planificaciones», R. I. S. S., Madrid, julio-agosto 1965, hemos reflexionado sobre el largo camino recorrido por la doctrina mundial de la previsión hasta que Beveridge, finalmente, en su famoso informe «Social Insurance and Allied Services», Londres, 1942, consigue eco universal para la teoría aludida: principios de total intervencionismo, de ámbito nacional, de servicio público (ausencia de fin de lucro); consiguiendo que sea hoy la previsión el tema sentimental y la médula misma de lo social, de igual forma que en el pasado siglo (pese a los chispazos orientadores hacia la Seguridad Social de Bolívar en 1819, de Mgr Ketteler en 1863 y de León XIII en 1891) lo fué el tema «asociativo».



tación estatal, implicando así en la financiación a todos los estratos socio-económicos de la comunidad política, con sujeción española a la moderna y rigurosa base de la decantada solidaridad nacional.

## BIBLIOGRAFIA

- C. E. E.: *Etude comparé des prestations de Sécurité Sociale dans les pays de la C. E. E.*; Bruselas, 1962.
- F. A. O. t. U. N.: *Social Welfare in rural communities*; Washington (s. f.).
- GALA VALLEJO, C.: «Los trabajadores autónomos del campo y la Mutualidad Agraria» (en *Boletín de Divulgación Social*, Madrid, julio-septiembre 1962).
- GALA VALLEJO, C.: «Visión panorámica de la Seguridad Social Agraria» (en *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, Madrid, abril-junio 1960).
- GORRINDO, Francisco: «Al fin, el mutualismo laboral en el campo» (en *Idea*, Madrid, agosto-septiembre 1961).
- HAYES, J. M.: *Social Security in agriculture*; Londres, 1951.
- HERNÁNDEZ GIL, F.: «La Seguridad Social y su proyección en el campo» (en *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, Madrid, enero-marzo 1954).
- ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE: *Sintesi dei principali sistemi previdenziali del mondo*; Roma, 1965.
- JORDANA DE POZAS, L.: «La previsión en el campo» (en *Boletín de Información del I. N. P.*, Madrid, junio 1941).
- J. N. H. S. L. G.: *Encuesta e informe sobre la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria*; Madrid, 1960.
- LEAL RAMOS, L.: *Conferencia sobre el Seguro de Maternidad, dedicada especialmente a patronos agrícolas*; Madrid, 1932.
- LÓPEZ VALENCIA, J. M.: *Los Seguros Sociales en el medio rural*; Madrid, 1933.
- LUÑO PEÑA, E.: *Seguro Social Agrario*; Madrid, 1933.
- MARTÍ BUFILL, C.: *Derecho de Seguridad Social*; Madrid, 1964.
- MARTÍN ARTAJO, A.: *El principio de subsidiaridad aplicado al problema agrario* (disertación).
- MONTERO MONTERO, I.: «El mutualismo laboral agrícola» (en *Boletín de Divulgación Social*, Madrid, abril-junio 1955).
- MOREAU, Pierre: «La protección social agraria» (en *Seguridad Social*, San José, octubre-diciembre 1960).
- MUTUALIDADES LABORALES: «Mutualidad de Previsión Social Agraria» (en *Afán*, 8 septiembre 1961).
- MUTUALIDADES LABORALES: «Mutualidad Nacional Agraria. Antecedentes y Organización» (en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, Madrid, enero-febrero 1961).
- MUTUALISMO LABORAL: «El I. N. P. y la Mutualidad Nacional Agraria» (en *Revista de Derecho del Trabajo*, Madrid, enero-febrero 1961).
- NEYRA GOVANTES, G.: «Cotos Escolares de Previsión» (en *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, Madrid, octubre-diciembre 1954).
-

- O. I. T.: *33 Conferencia Internacional del Trabajo. Informe VI: «Trabajadores agrícolas»*; Ginebra, 1950.
- SAVY, Robert: «La notion de Sécurité Sociale en agriculture» (en *Droit Social*, París, febrero 1962).
- SEMANAS SOCIALES DE ESPAÑA.—XXI: *La elevación del campo español*; Madrid, 1963.
- U. S. DEPARTMENT OF HEALTH, EDUCATION, AND WELFARE: *Social Security Programs Throughout the World, 1964*; Washington, 1964.

## RESUMEN

El presente trabajo aborda el estudio comparativo de aquellos aspectos de interés general de la seguridad social agraria (gestión, ámbito, cotización y prestaciones) desde el prisma de la imperante doctrina integral, señalando, brevemente, la significación de las realizaciones españolas (que la Ley 38/1966, fecha 31-V, del "Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social", pone en inmediato trance de mejora) en el general marco de esta "idea fuerza", tema sentimental y medula de lo social, en que se ha erigido la nueva concesión de la seguridad social.

De los posibles sistemas de gestión, descartada la forma privatista, que no se aviene con las actuales corrientes de nacionalización de la seguridad social, de los dos restantes, el sistema público (estatal y descentralizado) y el mixto ("social", "nacional" o de "autonomía centralizada"), vemos que predomina este último, sistema que recomiendan la mayor parte de los técnicos, la doctrina pontificia y los específicos organismos internacionales; forma de gestión corroborada por los hechos, con la elocuencia de las cifras, y sin que el moderado número de regimenes de previsión agraria propios, especiales o separados (35, lo que representa el 18 por 100 de la cifra total), rompa el principio de integridad.

En cuanto al ámbito personal, o campo de aplicación de la seguridad social agraria, la doctrina socio-solidaria exige el radical viraje ideológico que implica el abandono de la teoría del "seguro social" sólo para económicamente débiles, para proteger, sin discriminación alguna, a todos los sectores de la población rural.

Respecto de la financiación, estimamos que el imperante principio sico-económico aconseja el régimen financiero de reparto, nutrido con fuertes aportaciones estatales; las del empresario, con el líquido imponible como base (aunque no única) de cotización, y cuotas meramente simbólicas del trabajador asegurado.

Pilares dogmático-filosóficos de la prestación: "nivelación en el progreso" o reducción al mínimo de oscilaciones sectoriales; generosidad en las condiciones de calificación; la indemnización como instrumento efectivo en la redistribución de la renta nacional.

## RÉSUMÉ

Ce travail aborde l'étude comparée des aspects d'intérêt général de la sécurité sociale agricole (gestion, milieu, cotisations et prestations) du point de vue de la doctrine intégrale en vigueur et signale brièvement le sens des réalisations espagnoles (que la Loi 38 du 31 mai 1966 sur le "Régime Spécial Agricole de la Sécurité Sociale" devrait améliorer sous peu) dans le cadre général de cette idée-force, thème sentimental et noyau de la question sociale, où s'est formée la nouvelle conception de la Sécurité sociale.

Si l'on écarte des systèmes de gestion possible la forme privée qui ne s'accorde pas au courant actuel de nationalisation de la Sécurité sociale, il reste le système public (étatique et décentralisé) et le système mixte

("social", "national" ou d'"autonomie centralisée"). Nous voyons que ce dernier prédomine. C'est le système que recommandent la plupart des techniciens, la doctrine pontificale et les organismes internationaux spécifiques, une forme de gestion corroborée par les faits avec l'éloquence des chiffres et sans que le caractère modéré du nombre de régimes de prévision agricole propres, spéciaux ou séparés (35, ce qui représente 18 % du chiffre total) rompe le principe d'intégrité.

Quant au milieu personnel ou au domaine d'application de la sécurité sociale agricole, la doctrine de la solidarité sociale exige le virage idéologique radical qui implique l'abandon de la théorie de "l'assurance sociale" réservée aux économiquement faibles pour protéger, sans aucune discrimination, tous les secteurs de la population rurale.

Au sujet du financement, nous estimons que le principe psycho-économique en vigueur conseille le régime financier de répartition soutenu par de fortes subventions de l'Etat, par celles du patron dont le revenu imposable serait la base de cotisation (bien que non unique) et des côtes purement symboliques du travailleur assuré.

Les piliers dogmatico-philosophiques de la prestation sont: le "nivellement dans le progrès" ou la réduction au minimum d'oscillations sectorielles, la générosité dans les conditions de qualification, l'indemnisation comme instrument effectif dans la redistribution du revenu national.

#### SUMMARY

The present work attempts a comparative study of those aspects of general interest of agrarian social security (administration, scope, quotation of prices, and loans), from the prism of the governing integral doctrine; points out briefly the significance of the Spanish experiences (which Law 38/1966, dated 31-V, of the "Special Agrarian Regime of Social Security" put on the immediate way to improvement) in the general framework of this "idea-force", an emotional subject and the backbone of the social one, in which the new concession of social security has been erected.

In the possible systems of administration, having discarded the private form which is not to be reconciled with the present currents of nationalisation of social security, of the two remaining ones, the public (State and decentralised) and the mixed ("social", "national" or with "centralised autonomy"), we see that the latter predominates; this system is recommended by most technicians, by papal doctrine and the specific international bodies; a form of administration corroborated by the facts, by the eloquent testimony of the figures, and the moderate number of its own regimes of agrarian welfare, special or separate (35, which represent 18 % of the total figure) do not break the principle of integrity.

With regard to the personal sphere or field of application of agrarian social security, the doctrine of social solidarity demands a radical ideological change of course which implies the abandoning of the theory of "social security" only for those who are weak economically, in order to protect, without any discrimination, all sectors of the rural population.

With regard to financing, we consider that the governing psycho-economic principle makes advisable the financial system of distribution, fed with strong contributions from the State, those of the employer with the taxable liquid amount as the base (though not the only one) of quotation, and quotas which are merely symbolic of the insured labourer.

Dogmatic-philosophical pillars of the loan: "levelling in progress" or reduction to the minimum of sectoral oscillations; generosity on the conditions of qualification; compensation as an effective instrument in the redistribution of the national income.