SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XI *EPOCA III*

NÚM. 16

JULIO - AGOSTO

1962

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS 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

ESTUDIOS:

Pág.

La Seguridad Social en Chile.

Eduardo Miranda Salas 7

Análisis Actuarial de Pensiones Bajo Condiciones Inflacionarias.

Robert J. Myers 45

La Utilización de las Estadísticas de Accidentes del Trabajo para Fines de la Prevención.

Mario Brancoli 57

El Costo Real de la Administración de la Seguridad Social.

Paul Pirnay 89

Monografías Nacionales Americanas de Seguridad Social.

Argentina 103

Nicaragua 116

LA UTILIZACION DE LAS ESTADISTICAS DE ACCIDENTES DEL TRABAJO PARA FINES DE LA PREVENCION

Por MARIO BRANCOLI

Actuario, Jefe de la Oficina de Estadística del Instituto Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo de Italia

PARTE I

ANTECEDENTES HISTORICOS[1]

INTRODUCCIÓN

El presente informe constituye el resultado de encuestas y estudios emprendidos por la Asociación Internacional de la Seguridad Social con miras a la mejor utilización, a los fines de la prevención, de las estadísticas de los accidentes del trabajo.

Considerando que en este campo, una colaboración más estrecha entre estadígrafos no dejaría de ser fructuosa, se ha estimado oportuno inspirarse en la misma al redactar el presente informe. A este fin, una parte de éste ha sido redactada por un estadígrafo y otra parte por un prevencionista; la versión preliminar del informe ha sido presentada a un Grupo de Trabajo mixto de la A.I.S.S., compuesto por expertos pertenecientes a ambas categorías mencionadas, que se reunió en Ginebra, del 30 de enero al 1º de febrero de 1961.

La composición de este Grupo era la siguiente: el Sr. F. Alexander (Noruega), el Sr. Brancoli, ponente (Italia), el Sr. R. Fontenaist, ponente (Francia), el Sr. Latscha (Suiza), el Sr. A. Leão (Portugal), el Sr. F. Maresch (Austria), el Sr. R. Riccardi (Italia) y el Sr. Z. Wierzbicki (Polonia).

Participaron igualmente en la reunión: el Sr. D. Andreoni como asesor técnico de la Comisión de Prevención de los Riesgos Profesionales de la A.I.S.S., el Sr. L. Féraud, asesor técnico de la A.I.S.S. y el Sr. L. Wildman, Secretario General de la A.I.S.S.

La O.I.T. se hallaba representada por la Sra. R. Ducommun, el Sr. P. Gherardi y el Sr. G. Tamburi.

Las conclusiones provisionales que el Grupo de Trabajo sacó del examen del informe son objeto de un documento separado (ACT/II/1–Anexo).

El informe, así como las conclusiones provisionales, han sido sometidos a la tercera reunión de la Comisión de Prevención de los Riesgos Profesionales de la A.I.S.S. (París, 17–19 de mayo de 1961); las observaciones de la Comisión son objeto de un documento por separado en el cual se han

[1] La Parte II, "Aspectos prevencionistas de las estadísticas tecnológicas de accidentes del trabajo, utilización de estas estadísticas", por el Sr. Roger Fontenaist, aparecerá en un número próximo de esta Revista.

incorporado igualmente las observaciones sometidas por las Divisiones competentes de la O.I.T. (ISSA/XIV/VI/ACT/1). (ACT/II/1/1).

CAPITULO I

DETERMINACION DEL PROBLEMA

El presente informe tiene por fin exponer la situación a que se ha llegado en la fase actual del estudio del problema de las estadísticas de accidentes del trabajo para fines de la prevención.

1.—En la reunión de la Comisión Permanente de Actuarios y Estadígrafos de la Seguridad Social, celebrada con motivo de la XIII Asamblea General de la A.I.S.S., en Londres, fue presentada una comunicación sobre la "Compilación, análisis y utilización de las estadísticas de accidentes del trabajo", que fue el único punto del orden del día discutido en esta primera reunión. Aunque no queremos reproducir el texto de la comunicación mencionada[1], conviene resumir brevemente tanto las conclusiones de los ponentes como las observaciones formuladas por los participantes en la reunión, limitando el resumen a los argumentos relacionados con la prevención. En principio, se invitó a la Comisión, en lo que se refiere a los problemas de las estadísticas de los accidentes del trabajo en general, a:

a) Tomar nota de los progresos de nuestros conocimientos y, por ende, del interés particular que presenta el estudio de un problema que en el plano internacional continúa basándose en las resoluciones adoptadas en 1923;

b) Comprobar que la O.I.T. dedica actualmente una atención particular a este problema y, en consecuencia, examinar si conviene conjugar los esfuerzos, coordinar los programas y considerar en qué condiciones se efectuaría el trabajo de manera más rápida y económica si se emprende conjuntamente por ambas organizaciones;

c) Pronunciarse sobre la conveniencia de compilar las publicaciones estadísticas, si las opiniones concuerdan en lo que se refiere al inciso *b)*, con respecto a los accidentes del trabajo y a las enfermedades profesionales y estudiar la metodología seguida en cada caso, así como sobre las posibilidades de comparar los resultados recurriendo a uno de los sistemas siguientes:

i) Encuesta general mediante cuestionario;
ii) Encuesta parcial mediante cuestionario;
iii) Encuesta parcial directa,

o sugerir otros medios que, a su juicio, son más indicados;

d) Examinar si es posible y útil establecer el esquema de un plan

[1] Sr. A. Coppini. Sr. Brancoli. "Compilación, análisis y utilización de las estadísticas de accidentes del trabajo". Comisión Permanente de Actuarios y Estadígrafos de la Seguridad Social. XIII Asamblea General, Londres, 1958, doc. ISSA/Act. 1/2.

para la preparación de estadísticas nacionales que son necesarias a los fines actuariales o, por lo menos, definir y comunicar las bases técnicas en las cuales se fundan los sistemas aplicados en los diversos países, los planes desarrollados para ponerlas al día, y las modalidades y límites de su utilización, teniendo en cuenta la evolución de los accidentes del trabajo y los diversos regímenes financieros (estadísticas descriptivas y técnicas).

En lo que respecta a las estadísticas relacionadas con la prevención y las estadísticas accesorias, la Comisión podría limitarse a examinar si las estadísticas del seguro contra accidentes del trabajo, tales como se desprenden de la encuesta, atañen a cuestiones particularmente interesantes que puedan útilmente ser objeto de comparaciones internacionales, en especial en el campo del trabajo o de la seguridad social; de todas maneras, la Comisión debería indicar si estima que debe ocuparse de cuestiones particulares de ese tipo y, en caso afirmativo, de qué manera, con qué medios y hasta qué punto considera que debe desarrollar esta tarea.

En lo que respecta al punto *a)*, los ponentes, con el fin de completar su comunicación, han querido señalar que la IX Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo había adoptado numerosas resoluciones, incluso en materia de estadísticas de accidentes, entre las cuales figuran la VII resolución que invita al Consejo de Administración de la O.I.T. a:

1.—Encargar a la Oficina:

1.1.—Que proceda al análisis de las estadísticas de accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales en los diversos países y que prepare un informe basado en este análisis;

1.2.—Que convoque un Comité de expertos *ad hoc* que comprenda estadígrafos y otros especialistas interesados en los problemas estadísticos que plantean los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, con el fin de elaborar recomendaciones para una acción internacional en este campo;

2.—Inscribir el tema de las estadísticas de accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales en el orden del día de la próxima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo.

La reunión de que se trata en el punto 1.2 tuvo lugar en noviembre de 1959; a continuación se relatarán las discusiones que se entablaron, por estimar que éstas se hallan estrechamente ligadas con el tema objeto del presente informe.

En lo que atañe al problema de las estadísticas de la prevención (y al de las estadísticas denominadas "accesorias"), *los ponentes pidieron a la Comisión que se pronunciara claramente sobre si conviene o no proceder a un estudio particular basado en una encuesta y subrayar, en caso afirmativo, la necesidad de fijar criterios para la determinación de las tasas e índices particulares.*

A la presentación del informe Coppini-Brancoli, siguieron numerosas intervenciones, entre las cuales citaremos las que parecen ofrecer mayor

interés. En primer lugar, la intervención del representante de la O.I.T., quien añadió otras indicaciones relativas al punto *b)* del informe mencionado, e hizo resaltar el interés que tiene la O.I.T. por las estadísticas de los accidentes del trabajo. Igualmente, expresó su satisfacción de ver cómo la A.I.S.S. se esfuerza en coordinar las labores que interesan a la prevención evitando toda duplicidad inútil.

Además, el orador, recordando que la Primera Conferencia Internacional de Actuarios y Estadígrafos de la Seguridad Social en 1956 manifestó el deseo de que se llegara a la compilación de datos comparables en el plano internacional, expresó su convencimiento de que la A.I.S.S. tendrá en cuenta ante todo un objetivo de esta índole en sus encuestas.

A raíz de otra intervención, se decidió que el estudio de las estadísticas no se limitaría al registro de cifras absolutas, sino que se extendería también a las estadísticas que se basan en las consecuencias finales de los siniestros. Además, se opinó que sería oportuno coordinar las estadísticas de accidentes con las derivadas del seguro de enfermedad, teniendo en cuenta los estrechos lazos y la interdependencia que existe en buen número de regímenes de seguro con respecto a estas dos ramas.

Por lo demás, este último punto fue considerado nuevamente por la Comisión *ad hoc* de la A.I.S.S. sobre "La organización y el financiamiento del seguro de accidentes del trabajo" en su reunión de Munich en mayo de 1960. En efecto, la Comisión expresó la opinión de que entre los "elementos esenciales para un estudio detenido del problema" figure un "análisis de las interferencias entre el seguro de accidentes y el seguro de enfermedad y de sus consecuencias desde el punto de vista del seguro propiamente dicho, de la situación económica del país y de la salud de los asegurados".

En otras intervenciones dignas de mención se puso de relieve la utilidad que supone recoger informaciones sobre las bases actuariales aplicadas en los diferentes países, la necesidad de prestar atención particular a las definiciones empleadas y *la conveniencia de excluir del estudio las estadísticas de la prevención respecto a la cual se ha aconsejado el método sugerido por los ponentes, a saber, proceder a una encuesta directa.*

Igualmente se opinó que sería útil dirigirse a las instituciones para conocer, no tanto las estadísticas oficiales de las cuales se tiene ya noticia, sino las que no se hacen públicas, con el fin de que la Comisión pueda hacerse una idea, sobre todo, de la situación real en materia de datos estadísticos.

Por último, conviene señalar la recomendación del representante de la O.I.T. Este insistió en que es importante, al efectuar un proyecto de estudio, cerciorarse de que este estudio no comprende sectores ya estudiados o cuyo estudio se ha previsto ya en otros organismos internacionales (la O.I.T., la O.M.S., la U.N.E.S.C.O.), con el fin de evitar no sólo toda duplicidad, sino también cualquier incompatibilidad con otros trabajos. El orador propuso considerar los siguientes puntos que, a su juicio pueden constituir la mejor guía para la A.I.S.S. en la encuesta que tiene el propósito de emprender:

a) La definición de las expresiones jurídicas y estadísticas, variando el sentido dado a expresiones análogas en la práctica, según el país;

b) Una descripción de las estadísticas existentes en cada país;

c) Una breve descripción del método empleado en cada país para reunir datos estadísticos, así como para su clasificación y presentación.

d) Los métodos utilizados para las correcciones eventuales que han de introducirse en los datos antes de su presentación;

e) La aplicación práctica y la utilización de las estadísticas; estas informaciones son de particular interés para la Comisión, a la cual pertenecen administradores de organismos nacionales que se preocupan por reducir los gastos de administración.

2.—Habiendo llegado a esta fase, veamos cuáles son los nuevos hechos ocurridos desde la XIII Asamblea General de Londres, limitándonos, por supuesto, al problema de que nos ocupamos. Conviene señalar entre otros hechos:

a) El II Congreso Mundial de Prevención de los Accidentes del Trabajo (mayo de 1958);

b) La reunión de la Comisión de Prevención de los Riesgos Profesionales de la A.I.S.S. (octubre de 1959);

c) La reunión del Comité de Expertos de la O.I.T. (noviembre de 1959);

d) La encuesta directa que abarca 10 países, realizada por la A.I.S.S. (mayo de 1959).

Trataremos por separado en los párrafos siguientes los diferentes hechos mencionados, que se refieren directa o indirectamente a nuestro problema y que estimamos útil tener en cuenta antes de formular algunas consideraciones que deben basarse ante todo en la experiencia derivada de la encuesta directa a la cual nos referimos en el punto 4.

CAPITULO II

EL II CONGRESO MUNDIAL DE PREVENCION DE LOS ACCIDENTES DEL TRABAJO

1.—Uno de los puntos del orden del día, cuyo ponente fue el Profesor Luigi Palma, se refería "a las estadísticas de los accidentes del trabajo —criterios para la clasificación de los accidentes según su gravedad—: fijación de las tasas de frecuencia y de gravedad". Examinando solamente las conclusiones, del primero de los tres temas que son objeto del informe citado[1], se pueden subrayar las consideraciones principales que se resumen de la siguiente manera:

[1] II Congreso Mundial de Prevención de Accidentes del Trabajo, Bruselas, mayo de 1958, documento 13/8/I.

1.1.—La importancia de las estadísticas de los accidentes es conocida ya universalmente; todos los países publican estadísticas en anuarios, boletines, informes; algunos de estos documentos son sistemáticos, otros ocasionales; aparecen con una periodicidad variable y en forma bastante dispar. En los diferentes países, las estadísticas las preparan organismos diversos y sus características varían en función del carácter de estos organismos: en general, son afines a las notificaciones de accidentes presentadas según los reglamentos y disposiciones legislativas que las leyes sociales de los diferentes países prevén a tal efecto. Cuando la preparación de las estadísticas corre a cargo de los organismos gubernamentales —organismos dedicados a la vigilancia y al control de los sectores sometidos a la legislación social (inspección del trabajo)— éstos son los institutos de seguros de accidentes; su presentación es entonces más completa y racional, puesto que consideran los accidentes en el complejo cuadro de su evolución, distinguiendo casi siempre los accidentes notificados de los indemnizados; estos últimos se clasifican en incapacidad temporal, incapacidad permanente o muerte.

1.2.—Las estadísticas de que se trata anteriormente son del tipo colectivo. Estas revisten gran importancia para la prevención, importancia que no conviene sin embargo sobreestimar. En todo caso, las estadísticas colectivas (resumen de los accidentes acaecidos) tienen tanto más interés a los fines de la prevención cuanto más elevado es el número de casos de accidentes englobados y que se refieren a un período de tiempo bastante prolongado. Por consiguiente, *el papel de las estadísticas colectivas no puede considerarse como fundamental o como el único que puede servir de base y de orientación a los programas de prevención.*

1.3.—Las estadísticas colectivas presentan datos de accidentes relativos a la totalidad de las empresas de un país dado, a veces con su distribución geográfica. En relación con estos datos, se presentan las tasas de frecuencia y de gravedad. Estos datos de conjunto y las tasas relativas, cuando se aceptan sin reservas ni consideraciones críticas para evaluar las situaciones de los accidentes en su desarrollo con el tiempo —ya sea en el plano nacional o en el internacional— tienen poco significado. Esto se debe a las diferencias, a veces profundas, que existen en la estructura de los diversos sectores económicos que aportan su concurso a la elaboración de las estadísticas. Estos sectores comprenden una repartición diferente de los obreros según los grupos tecnológicos, dentro de los cuales el riesgo se manifiesta de manera muy diferente. En efecto, el juicio que puede emitirse con respecto a la evolución de los accidentes del trabajo, en el sentido negativo y en el positivo, puede falsearse por el hecho de que se produce de un año a otro un paso de un número considerable de obreros desde una actividad poco peligrosa a una actividad más peligrosa y viceversa. Lo mismo ocurre si tratamos de comparar las estadísticas generales relativas a países en los que subsiste una profunda diferencia entre la repartición de los obreros empleados en grupos de empresas que pertenecen a actividades más o menos peligrosas.

1.4.—Los institutos que se ocupan de la prevención preparan igualmente, en ciertos países, estadísticas relativas solamente a las empresas que recurren a sus servicios y que proporcionan ellas mismas los elementos necesarios para la elaboración de estas estadísticas. En estos casos, las estadísticas sólo tienen un valor parcial y no representan siempre la realidad de los hechos en el plano nacional; a veces, tienen sólo un carácter puramente indicativo o representan una muestra parcial.

1.5.—Ahora bien, estas estadísticas particulares revisten importancia de primer plano para los organismos de prevención, y merecen que se les fomente mediante esquemas y métodos uniformes en que es necesario prever el registro completo de los casos de accidentes. En efecto, si se tienen en cuenta los accidentes completamente leves —que escapan casi siempre a las estadísticas colectivas— y los accidentes más graves, es posible hacerse una idea de toda la situación real de los accidentes cuya evaluación e interpretación permite dar un sentido a los programas de prevención. *Las estadísticas de empresas son las que mejor pueden seguir todos los accidentes acaecidos y permitir un análisis más seguro de las causas y de las circunstancias, lo cual las hace más útiles a los organismos interesados en la prevención.* Es conveniente, pues, que se generalice la utilización de las estadísticas de empresas y que gocen de gran difusión en los medios competentes. A este fin, se deberá contar con el apoyo de las asociaciones industriales y de los organismos de prevención, así como con las diversas formas de colaboración internacional.

1.6.—De lo que hemos dicho se desprende la gran dificultad de proceder a estudios comparativos de las estadísticas colectivas de los diversos países, ya sea de las elaboradas por organismos gubernamentales o bien de las elaboradas por organismos asegurados o por institutos de prevención.

La dificultad de comparar datos reside en la misma diversidad de los elementos que representan la serie estadística de los accidentes. En efecto, en la estadística, los accidentes pueden estar comprendidos a partir de cierto período de ausencia del trabajo (una jornada o más), variable y fijado simplemente para fines de la notificación y de la indemnización (el cual se denomina período de carencia); estos períodos se escalonan de un día a tres, a seis, etc., y pueden incluso variar dentro de un país según el sector de actividad (por ejemplo, la industria y la agricultura).

Conviene hacer observar que en las estadísticas colectivas, cuando falta el número total de accidentes más leves, debido a que este número no se halla en proporción constante con los demás, puede producirse un error al juzgar la situación de la seguridad del trabajo en un país determinado.

1.7.—Un factor de incertidumbre en las comparaciones consiste en el período de tiempo variable al cual se refieren los datos sobre los accidentes. A este respecto, las instituciones de seguros, al presentar las series

estadísticas de accidentes, no indican siempre los criterios seguidos. Sin embargo, de una manera general, los datos figuran de acuerdo con los criterios de registro siguientes:

a) Todo accidente ocurrido se refiere al período de observación fijado (año, trimestre, mes), independientemente de la época en que se efectuó la notificación o del momento en que el instituto resolvió definitivamente el caso en cuestión, períodos a veces muy posteriores. Conviene precisar hasta qué fecha se toman en consideración los casos notificados y resueltos. Para que las estadísticas sean comparables en el tiempo, conviene que se escoja una fecha (según los países se fija al final del año, al 28 de febrero o al 30 de junio, o también al 31 de diciembre del año siguiente), a ser posible al 31 de diciembre del año siguiente a aquel en que ocurran los accidentes;

b) Se hacen destacar los casos según el ejercicio administrativo en el curso del cual han sido resueltos y, por consiguiente, independientemente de la época en que se presentan.

1.8.—Son diversos los criterios adoptados para la definición de los grupos tecnológicos a los cuales se refieren las estadísticas; en los cuadros estadísticos conviene, pues, indicar claramente la repartición de los grupos y categorías tecnológicas, poniendo de relieve también los elementos eventuales que pueden alterar la naturaleza particular de la actividad tecnológica a que se refiere la denominación del grupo.

1.9.—Existe también una gran diversidad de sistemas en lo que se refiere al cálculo del número de personas expuestas al riesgo y a la duración de la exposición: dos elementos fundamentales de la determinación de la tasa de frecuencia. En las estadísticas, esta tasa se calcula en general a base de fórmulas diversas, aunque todas sean reductibles a una fórmula común, si hay certeza de la uniformidad de los datos básicos, a saber: número de accidentes, duración de la exposición al riesgo (o número de personas expuestas al riesgo) que figuran en el numerador y en el denominador de la razón que representa la tasa. En el cuadro donde figuran las tasas es conveniente indicar los datos convencionales, su fórmula y los criterios seguidos para la compilación de los datos básicos, con el fin de pasar de una fórmula a otra para la comparación. En el cálculo indirecto de las horas de trabajo, conviene precisar el criterio seguido y las constantes adoptadas cuyos valores deberían ser uniformados en el plano internacional (jornadas de trabajo anuales, horario diario de trabajo, sistema de cálculo del salario medio diario, definición del obrero-año, etc.). Si la frecuencia se refiere a cierto número de horas de trabajo, es necesario que este número sea uniformado para todos los países; si se refiere al número de obreros, conviene especificar los criterios seguidos para el cálculo directo o indirecto de este número durante el período de referencia y reducir la frecuencia a un número fijo de unidades-obreros.

2.—Como se ve, los factores de incertidumbre en las comparaciones en el plano internacional (por lo menos según lo que se desprende del II Congreso Mundial de Prevención), son esencialmente:

i) Las diferencias importantes en el campo de donde provienen las estadísticas;

ii) La falta de homogeneidad en la definición del accidente, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino también en el aspecto estadístico, por ejemplo, el hecho de precisar la "unidad" que es objeto del cálculo;

iii) La diferencia de concepto en la manera de fijar el período de observación del accidente o el momento a que se refiere la época en que se produce éste y, de manera muy particular, el acto inicial formal (la notificación) o el momento final (solución desde el punto de vista médico y administrativo);

iv) La diferencia en las clasificaciones, según las lesiones, los sectores, las causas, etc.;

v) Las diferencias en los criterios de cálculo y de clasificaciones de las personas expuestas al riesgo;

vi) La diferencia entre los criterios de cálculo y en la utilización de las tasas (en especial, las tasas de frecuencia y de gravedad).

CAPITULO III

LA REUNION DE LA COMISION DE PREVENCION DE LOS RIESGOS PROFESIONALES DE LA A.I.S.S.

1.—En octubre de 1959 se celebró en Ginebra una reunión de la Comisión de Prevención de los Riesgos Profesionales. Después de las comunicaciones de los ponentes, se presentó un breve documento que relataba los primeros resultados de la encuesta efectuada por cuenta de la A.I.S.S. en algunos países, cuyo plan, como ya se ha dicho, había sido elaborado en el curso de la Asambles General de Londres. Si bien se dejan de lado las conclusiones formuladas (que figuran en el documento original [1]), los elementos principales que se derivan de la encuesta o que se pusieron de relieve en la discusión, conviene hacer resaltar los puntos siguientes (que se refieren, por supuesto, a la prevención):

a) Aun cuando se había decidido excluir de la encuesta las estadísticas de prevención o para la prevención, ha sido materialmente casi imposible seguir esta pauta de encuesta debido a los *lazos estrechos que existen en casi todos los países entre las estadísticas de accidentes y las estadísticas de prevención.*

[1] A.I.S.S. Comisión de Prevención de los Riesgos Profesionales. Sr. Brancoli. Experiencias y consideraciones con respecto a los accidentes del trabajo y a la acción preventiva. Documento ISSA/AP/Com/II/R/6.

Existe primeramente una documentación sobre la cuestión que ilustra el hecho de que en varios países la finalidad esencial de la estadística de los accidentes del trabajo es determinada por las exigencias de la acción de prevención. En efecto, en algunos países (como en Estados Unidos) no son obligatorios estos censos, sino que se efectúan voluntariamente (por las empresas, grupos de empresas, sociedades de seguros privadas, etc.).

A continuación se encontrarán las tendencias actuales en los Estados Unidos en materia de estadísticas de prevención.

b) A los fines de la prevención operacional, por decirlo así, existe en general la convicción de que las estadísticas pertinentes y eficaces no pueden salir del dominio de la empresa misma o de varias de éstas. En cambio, las estadísticas de carácter más general son muy eficaces para la política de prevención general en el plano nacional.

c) No parece que los estadígrafos, como tales, es decir, como organizadores y técnicos de un plan de información, encuentren dificultades en el plano teórico; las dificultades, si se producen, son principalmente de orden administrativo y financiero.

2.—Por todos estos motivos, se ha propuesto que los expertos interesados en la prevención presenten a los estadígrafos un plan para uso exclusivo en su trabajo (o de manera muy particular que sirva para iniciar este trabajo y fijar los límites de tiempo, de lugar, de sectores, de medios mecánicos, etc.) y que se entable una discusión con estos últimos para poder encontrar un punto de acuerdo mediante compromisos por ambas partes.

Esta proposición está plenamente justificada ya que nos encontramos, en lo que se refiere a las estadísticas relativas a la prevención, frente a un trabajo muy consecuente que debe efectuarse *ad hoc*, junto con la labor habitual, lo que origina a veces un exceso de gastos enteramente a cargo de organismos, de sociedades y de instituciones que no se interesan directamente por el problema (e incluso que rara vez se interesan).

No es de extrañar lo que acabamos de decir si se tiene en cuenta el gran número de países en que la prevención no está comprendida en las tareas de las instituciones de seguros públicas y privadas, sino que se confía principalmente a organismos instituidos a este fin que "dependen", para la orientación de su propia acción, de las informaciones que les facilitan otros organismos que a veces tienen el monopolio del censo de los accidentes.

3.—Dicho esto, se llegó, en la reunión de la Comisión de Prevención de los Riesgos Profesionales de la A.I.S.S., a aceptar la proposición formulada por el ponente, que consistía en reunir para la discusión a los estadígrafos y a los expertos interesados en la prevención (es decir, a los llamados en un lenguaje quizá poco ortodoxo pero eficaz "productores" y "consumidores" de estadísticas). Esta proposición condujo a la creación de un grupo de trabajo mixto (estadígrafos-prevencionistas) que, accediendo a

una invitación de la Secretaría General de la A.I.S.S., se reunió en Ginebra los días 30 y 31 de enero y el 1º de febrero de 1961.

CAPITULO IV

REUNION DE LOS EXPERTOS DE LA O.I.T.

1.—La reunión recomendada por la IX Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo se celebró el mes de noviembre de 1959.

Eran miembros de la Comisión nueve expertos en estadística de accidentes[1], elegidos por la O.I.T. en otros tantos países. En este Comité había "por una parte, estadígrafos especializados en los métodos de compilación, análisis y clasificación de estadísticas de accidentes del trabajo y, por otra parte, técnicos —inspectores del trabajo, ingenieros y administradores de la seguridad social— que, merced a sus conocimientos sobre las características de los accidentes del trabajo y la utilización de las estadísticas relativas a los mismos, confieren a las recomendaciones internacionales un carácter práctico" (O.I.T., CXL Reunión del Consejo de Administración, documento G.B. 140/17/1).

La tarea que se proponía la reunión de expertos era la siguiente:

a) Estudiar las definiciones del accidente del trabajo utilizadas en los diversos países y sugerir las bases de una definición internacional;

b) Estudiar los diferentes métodos de compilación de estadísticas de accidentes del trabajo y recomendar métodos uniformes;

c) Examinar las recomendaciones internacionales existentes en el campo de la clasificación de los accidentes del trabajo (según la causa, el tipo y el grado de invalidez, el lugar y el carácter de las lesiones) y proponer una clasificación uniforme.

Como se puede comprobar, estos puntos están estrechamente ligados a los del II Congreso Mundial de Prevención, en lo que respecta a la dificultad de efectuar comparaciones en el plano internacional.

2.—Las conclusiones sacadas de los trabajos emprendidos por la Comisión de Expertos, sometidas el 2 de marzo de 1960 a la CXLIV Reunión del Consejo de Administración de la O.I.T. —el cual después de haber tomado nota de estas conclusiones aprobó las proposiciones y las recomendaciones— son dignas de mención.

Para facilitar la tarea de los expertos, la O.I.T. ha tenido que solicitar previamente de varios países ciertas informaciones mediante un cuestionario que, aunque comprende sólo algunos puntos, éstos son claros y precisos; la síntesis de las respuestas ha permitido a la O.I.T. elaborar un

[1] E. Bastías Núñez, Chile. Sr. Brancoli, Italia. B.W.A. Crutchlow, Inglaterra. R. Latcha, Suiza. R. Lévy-Bruhl, Francia. F. S. McElroy, Estados Unidos. Y. Morita, Japón. G. Munthe Kaas, Noruega. E. Roslanowski, Polonia.

documento que ha sido objeto de discusión seguidamente, palabra por palabra, siendo enmendado por los expertos que merced a este trabajo llegaron a preparar un informe final.

Merece la pena mencionar que el mismo cuestionario ha sido enviado por la Secretaría de la A.I.S.S. a las instituciones miembros; algunas de éstas, para preparar la respuesta al cuestionario de la O.I.T., han recurrido a la ayuda y consejos del experto de la A.I.S.S. encargado de la encuesta en curso.

El informe es muy largo y minucioso y vale la pena que los que se interesan por la cuestión lo estudien. Parece indispensable ahora tener en cuenta este informe. A este fin, trataremos de resumir los aspectos esenciales.

3.—El informe comienza recordando, en lo que se refiere a la estadística de los accidentes, la Recomendación Núm. 31 adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1929, es decir: "considerando que la base del estudio de la prevención de los accidentes consiste en:

a) La investigación de las causas de los accidentes y de las circunstancias en que se han producido;

b) El estudio, por medio de estadísticas de los accidentes de cada industria, considerada en su conjunto, de los riesgos particulares que presentan las diversas industrias, de las «leyes» que determinan la frecuencia de los accidentes, y en el estudio comparativo de las estadísticas de años sucesivos, para conocer el resultado de las medidas adoptadas para la prevención de accidentes", la Conferencia recomendó "que cada Miembro tome las medidas de orden legislativo o administrativo necesarias para garantizar, en las mejores condiciones, la reunión y utilización de la información mencionada anteriormente".

Esta recomendación, después de 30 años, conserva todavía su valor, y es posible enumerar los países que, después de haber confirmado que el método estadístico constituye la base de la prevención, han coordinado los esfuerzos de todos los interesados (Estado, empleadores, trabajadores, aseguradores) para perfeccionar la documentación relativa a los accidentes del trabajo. Estos han llegado incluso en algunos casos a indicar o prescribir la metodología que debe adoptarse al efecto.

Continuando la lectura del informe de los expertos de la O.I.T., se puede ver en los puntos 10 y 11 lo siguiente:

"El papel de las estadísticas de conjunto sobre los accidentes del trabajo y las *circunstancias* que los provocan consiste en reunir, a partir de numerosas fuentes, elementos de información que, si bien por sí solos no tienen gran significado, su presentación en forma de resúmenes permite determinar, mediante el análisis, las principales circunstancias que originan los accidentes. Gracias a esas estadísticas, la experiencia de cada cual contribuye a la información de todos los interesados y su importancia se hace más aparente cuando

se la compara con la suma de las experiencias del grupo considerado. *Es por esto que las estadísticas de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales son instrumentos fundamentales y esenciales para el especialista en materia de prevención.* En efecto, con la ayuda de esas estadísticas él puede establecer su programa de manera objetiva y con grandes posibilidades de éxito. Por el contrario, si no dispone de tales estadísticas se ve condenado a trabajar de manera subjetiva sin mayores garantías de que sus esfuerzos no resulten vanos.

Asimismo, el establecimiento y el control sistemático de un *programa de indemnización* de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales deben fundarse en el conocimiento de las cifras que expresan las características principales y *la incidencia del riesgo* que debe indemnizarse. Así pues, las estadísticas relativas al riesgo en cuestión también juegan un papel importante en el campo de la seguridad social".

En estos dos puntos se consideran cuáles son las tendencias modernas en materia de estadística de accidentes, tanto en el plano doctrinal y técnico como en el práctico y político. En efecto:

i) *El estudio de las circunstancias en que se producen los accidentes figura en la base de la prevención* (definido como ciencia en que la experiencia sirve a la vez de estímulo y de guía para las medidas que deben adoptarse);

ii) Teniendo en cuenta que el número de datos reunidos debe hacer significativos los resultados, desde el punto de vista estadístico, y permitir deducciones, el valor de las estadísticas se encontrará limitado. *De ello se deriva que las encuestas deben llevarse a cabo de acuerdo con una metodología apropiada y abarcando una colectividad representativa;*

iii) *El conocimiento cualitativo de las características de la importancia del riesgo,* base necesaria para un plan de programa de *reparación de daños,* impone el rigor en la elección y aplicación de una base técnica adecuada (tomada en el sentido actuarial de la palabra) y subraya, por lo demás, la función de las estadísticas de los accidentes del trabajo en la esfera de la seguridad social.

"Prevención" y "seguridad social" presuponen el conocimiento de la totalidad de los siniestros y de la importancia de los daños que se derivan para la economía del país. Y por siniestro se entiende (según el artículo 13 y siguientes del informe) "todos los fallecimientos y estados mórbidos acaecidos por causa del trabajo o en el momento del mismo", es decir, los accidentes (incluidos los accidentes entre el domicilio y el lugar de trabajo), y las enfermedades profesionales.

El Comité de Expertos estimó útil conferir una especie de definición por separado para los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, con el fin de hacer resaltar las diferencias. En el artículo 16 se dice

claramente que "el Comité no intentó establecer a estas alturas una definición internacional de las enfermedades profesionales para fines estadísticos". Sin embargo, ha tomado nota de los caracteres diferentes de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales.

Los caracteres propios *al accidente del trabajo* son los siguientes:

i) La naturaleza concentrada de su causa;

ii) Su imputabilidad a una circunstancia imprevista y súbita, debida a una causa externa cuyo efecto inmediato es casi indiscutible;

iii) El momento en que se produce es preciso y determinado;

iv) Su independencia relativa de la predisposición individual.

Por su parte, las características propias a la *enfermedad profesional* son las siguientes:

i) La naturaleza paulatina y prolongada de su causa;

ii) Su imputabilidad a la acción repetida o constante de una causa mecánica, física o química; no se trata del efecto de un suceso singular sino de una causa que actúa imperceptible y constantemente;

iii) La dificultad de determinar el momento preciso de su origen debido a su desarrollo lento y subrepticio;

iv) La posible importancia de la predisposición individual considerada como un factor para el desarrollo de las condiciones patológicas.

Como se puede comprobar, también en esta reunión se estudió el problema de la definición internacional del accidente, pero no se llegó a resolverlo, sino a expresarse el deseo de que se resuelva. En numerosas ocasiones, se ha confirmado esta necesidad; en efecto, se mencionó de una manera muy particular en la Asamblea General de la A.I.S.S. de Londres (informe e intervención del representante de la O.I.T.), en el II Congreso Mundial de Prevención y en la Reunión de la Comisión de Prevención de los Riesgos Profesionales. Asimismo se hizo en la encuesta directa emprendida por la A.I.S.S. y en las reuniones de la A.I.S.S. en Munich. En el curso de estas últimas, se incluyó entre los elementos "esenciales" para el estudio del seguro de accidentes del trabajo en un plano internacional, el "análisis de las diferencias comprobadas en las definiciones dadas a los riesgos profesionales por las diferentes legislaciones".

En el informe de los expertos, se recomienda a continuación en los puntos 17 y 18 que las estadísticas de los accidentes sean presentadas en forma de cuadros separados, relativos a las enfermedades profesionales y a los accidentes entre el domicilio y el lugar de trabajo. En los párrafos 19 a 22 se pone de relieve que en diversos países se considera de una manera diferente la fijación del período de carencia y, sobre todo, que una de las diferencias más importantes es la relativa al "número mínimo de días de incapacidad necesarios para que un accidente sea consignado en la estadística". "Igualmente se señala que la VI Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo había agregado a la definición del accidente no

mortal lo siguiente: Como quiera que la duración mínima de incapacidad admitida en la definición de los accidentes no mortales, que se consignan en las estadísticas, varía según el país, se debería indicar esta duración en todos los casos". Finalmente, se recuerda que esta Conferencia definió el accidente no mortal en los siguientes términos: "se deberían considerar como accidentes no mortales los accidentes que acarrean una disminución de la capacidad permanente o una ausencia del trabajo de por lo menos un día completo además del día en el curso del cual ocurre el accidente".

En conclusión, se estima que la comparabilidad internacional "se facilitaría grandemente si cada país, al elaborar estadísticas de accidentes del trabajo, limitara éstas a los accidentes que entrañen una incapacidad para el trabajo superior a un número de días dado, que se determinaría. De esta manera, los países que registran todos los accidentes del trabajo con dos o más días de incapacidad deberían indicar, a ser posible, el número de accidentes que implican 2 días, 3 días, 4 días, 5 días, 6 días o más de 6 días de incapacidad".

En los párrafos 23, 24, 25 y 26 se indica que:

a) El mejor método consiste en contar cada día civil como un día de incapacidad (y no solamente los días de trabajo perdidos). A este respecto se conocen diversas tendencias. Si se pudiera adoptar este método, ello facilitaría grandemente el trabajo estadístico y las posibilidades de comparación;

b) En toda presentación de estadísticas de accidentes del trabajo, cada caso debe clasificarse a ser posible en uno de los siguientes grupos:

i) *Defunción:* Accidentes que provocan la muerte inmediata o la muerte en el curso del período que abarque la estadística;

ii) *Incapacidad permanente:* Accidentes que provocan de manera permanente una incapacidad física o mental o una disminución de la capacidad de trabajo en el curso del período que abarque la estadística.

iii) *Incapacidad temporal:* Accidentes que provocan una interrupción del trabajo *correspondiente a la definición que figura en el párrafo 4 (1)* de la Resolución relativa a las tasas de accidentes del trabajo, adoptada en 1947 por la VI Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, y que no están comprendidos en los grupos 1 y 2.

Esta enumeración proporciona igualmente una definición de las diferentes consecuencias de los siniestros.

En los artículos 25 y 26 del informe, al subrayar una vez más que el registro de las frecuencias absolutas de accidentes puede bastar a una prevención eficaz, se indica que la referencia de los casos a otros elementos (tiempo productivo perdido, personas empleadas, etc.) permite obtener cifras relativas (índices) que no dan solamente una idea "de la amplitud de los sufrimientos humanos que pueden evitarse gracias a medidas de

prevención eficaces", sino que permiten apreciar "las pérdidas materiales que esas lesiones ocasionan a la industria, a la mano de obra y a la economía nacional".

Un capítulo completo del informe se dedica a los "métodos para la compilación de estadísticas".

En el artículo 27 se subraya que "los métodos que se utilizan para establecer las estadísticas del trabajo varían grandemente de un país a otro". Los organismos oficiales encargados de la elaboración de las estadísticas de accidentes del trabajo pueden clasificarse generalmente en los cuatro grupos siguientes:

A.—Las Instituciones de Seguro

Las estadísticas no cubren, en general, más que los accidentes indemnizados; ellas sirven muy a menudo para seguir la situación financiera, fijar el importe de las reservas matemáticas, establecer las bases técnicas, determinar las tasas de cotizaciones, etc. (según diversas modalidades, a saber, por ejemplo: el sector económico).

Existen, por consiguiente, estadísticas elaboradas a base de la "notificación" del accidente (redactada por los empleadores) mientras que otras se preparan en el momento de conocerse las consecuencias finales de los accidentes; estas últimas sólo se hallan disponibles después de varios años (en promedio de dos a tres años, lo que ha sido confirmado por la encuesta realizada por la A.I.S.S.).

B.—La inspeccion del trabajo y las instituciones de prevencion

En numerosos países en donde existen estos organismos estrechamente vinculados por sus fines, el trabajo se efectúa basándose en la duplicidad de notificaciones presentadas por los empleadores a fines administrativos. De ello resulta que las estadísticas, en caso de que existan, no difieren apenas de las preparadas por las instituciones de seguro. En efecto, no es raro que se produzca duplicidad. En cambio, se pueden reunir inapreciables informaciones cuando la notificación da lugar a una inspección destinada a examinar las causas directas e indirectas del accidente y a descubrir si los reglamentos de seguridad han sido transgredidos. La inspección del trabajo dispondrá pues, en general, de mayor información sobre la forma de producirse los accidentes que los organismos de seguro.

C.—Los organismos encargados de controlar la aplicacion de la legislacion sobre indemnizaciones de los accidentes del trabajo

Estas instituciones existen en los países en donde no hay seguro obligatorio. Los datos recogidos por estos organismos provienen en general

de las instituciones que los reúnen para sus propias necesidades (sociedades de seguros privadas, mutuas, etc.).

D.—Las oficinas nacionales de estadistica

Todos los países poseen tales oficinas que en buen número de casos se encargan de reunir los datos (y a menudo del censo directo) o de la coordinación de los datos obtenidos de diversas fuentes, así como de su publicación.

4.—Habiendo observado la diversidad de los métodos de compilación (en función de las instituciones encargadas o interesadas en la investigación y en la documentación), sería útil subrayar la amplitud de la utilización de los métodos de sondeo en el acopio de datos, así como las ventajas de su utilización. Los Estados Unidos, por ejemplo, basan todas sus estadísticas de los accidentes en sondeos; lo mismo sucede en otros países como Suiza, Hungría, Checoslovaquia, etc. Estos sondeos se efectúan ya sea escogiendo sectores, épocas y categorías determinadas, etc. (disponiendo los diferentes elementos que intervienen en la composición de la estadística), o bien efectuando las investigaciones a intervalos periódicos. En todo caso, los resultados de la encuesta por sondeo se remiten siempre a la totalidad de los casos, a los cuales se refieren los datos.

5.—En los artículos 37 a 40 se considera el aspecto de las medidas comparativas de los accidentes. Para estas comparaciones, el número de accidentes y los datos relativos a las pérdidas económicas deberían referirse a una base uniforme, constituida por una unidad fija de exposición al riesgo. Esta unidad puede consistir en un número determinado de trabajadores, en un número determinado de horas efectuadas, etc.

Tales medidas deberían expresarse en forma de razones, a saber, una tasa de frecuencia y una tasa de gravedad. Estas medidas permitirían apreciar la incidencia del riesgo a los fines de la seguridad social en general y, en particular, de la prevención de los accidentes.

Los expertos, habiendo comprobado sobre este punto que las resoluciones adoptadas por la VI Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo en 1947, en materia de tasas de frecuencia y de gravedad no han encontrado aplicación en numerosos países, "señalan el valor y las ventajas que reportarían a los países que las cumplieren". Además, dado que uno de los obstáculos que se opone a la comparabilidad internacional de las tasas de gravedad de los accidentes del trabajo es la ausencia de un baremo uniforme para casos de incapacidad permanente parcial (expresada en jornadas perdidas, en porcentajes de incapacidad o según otros criterios a veces impuestos por la ley), recomienda la adopción de una medida uniforme y conforme a la resolución de 1947 que dice: "Para el cálculo de las tasas de gravedad, se considera que los accidentes mortales y los que entrañan una incapacidad permanente total producen una pérdida de 7,500 jornadas de trabajo".

6.—Por último, hay un capítulo dedicado a las clasificaciones que deben adoptarse. Esta cuestión ya es conocida y se ha debatido en cada reunión, habiéndose registrado discusiones particularmente vehementes entre los expertos. Conviene subrayar una vez más que las discusiones se refirieron no sólo al plano de la "aplicación" de clasificaciones determinadas, sino también a la conveniencia y sentido de las mismas.

En efecto, en el campo que nos interesa, el problema no presenta dificultades en el plano técnico. Demos a los estadígrafos un código en el cual figuren las normas cualitativas (respecto a las normas cuantitativas el problema no se plantea) y será posible, además de los gastos de la codificación y los márgenes conocidos de indeterminación, elaborar los datos con las medidas mecanográficas normales que todos poseerán. Por margen de indeterminación (en el caso presente) nos referimos a las vacilaciones del codificador cuando tiene que clasificar bajo capítulos particulares —aunque no se presten a confusión— hechos, o mejor todavía, descripciones sintéticas de sucesos de los cuales es necesario retener lo esencial.

Los estadígrafos conocen bien las dificultades, comprensibles para todos. Si se piensa que la descripción de un accidente —especialmente si no acarrea graves consecuencias— es a menudo bastante concisa, todo error de clasificación es, por consiguiente, posible. Lo mismo sucede cuando no se trata de descripción intencionalmente vaga, cuya imprecisión se determina por la intención de callar o alterar los hechos —aunque no se trate en ciertos casos de una alteración sustancial— por temor a sanciones, sobre todo de parte de los organismos de control y de inspección, si se supone que hay infracciones a los reglamentos (medidas de higiene, de prevención, impuestas por el asegurador, etc.). Esto lleva consigo consecuencias de carácter penal y económico.

En cambio, si subsisten tales incertidumbres o se desea detallar más aún las clasificaciones (sobre todo respecto a las "causas y circunstancias de los accidentes") serán menos los errores y vacilaciones cuando no se rebasen los grandes sectores de información. En efecto, en lenguaje técnico, ya accesible a todos, se considera la primera cifra o, a lo sumo, la segunda de una clasificación analítica decimal (igualmente se puede prever una clasificación que vaya hasta la quinta y sexta cifras para encuestas especiales, como, por ejemplo, las de los casos mortales respecto a los cuales la documentación es casi siempre completa, detallada y sin errores).

En estas condiciones, es casi superfluo subrayar que, aun dentro del Grupo de los expertos de la O.I.T., la discusión relativa a la elaboración o la adopción de cierta clasificación (habiendo recomendado los estadígrafos una vez más *imponerse* renuncias para lograr datos quizá menos detallados, pero más importantes) no se ha desarrollado *con* estadígrafos, sino *entre* los expertos interesados en la prevención para llegar a poner en pie una clasificación; de ello ha resultado una clasificación de algunos departamentos solamente (se llega a la segunda cifra) en la cual se consideran:

i) *La forma del accidente:*

(Caída, exposición a la corriente eléctrica, etc.);

ii) *El agente material:*

a) Máquinas,
b) Medios de transporte,
c) Otro material,
d) Materiales, substancias y radiaciones,
e) Medio ambiente del trabajo,
f) Otros agentes no clasificados en otra parte,
g) Agentes no clasificados por falta de suficientes datos.

En una clasificación de esta índole se tienen en cuenta la causa (objeto o substancia) de la lesión, la circunstancia que ha provocado el accidente, las condiciones materiales y ambientales y las imprudencias eventuales que hayan ocasionado o favorecido el accidente.

En cuanto a la naturaleza y al lugar de la lesión, la Comisión ha expresado el deseo de que la O.I.T. y la O.M.S. preparen una clasificación, aun cuando todos los países adopten clasificaciones que repartan los accidentes según el lugar y el carácter de las lesiones (fracturas, quemaduras, etc.) y permitan, no sin dificultades, ciertas comparaciones incluso en el plano internacional, limitándose a los grandes sectores.

Por último, el Comité de Expertos expresó la opinión de que otras estadísticas sobre los accidentes del trabajo son de sumo interés para los fines de la prevención (estadísticas sobre las imprudencias, sobre las ocasiones, sobre los elementos de inseguridad personal); el Comité estimó que las informaciones facilitadas a base de clasificaciones favorecen las diversas tareas (incluyendo las de la prevención) y hacen resaltar ciertos aspectos de la colectividad examinada (carácter demográfico, económico, sanitario, social, etc.). Lo mismo sucede con las clasificaciones según la profesión, edad, sexo, magnitud de la empresa, trabajo efectuado, etc.

7.—El rápido análisis de las cuestiones descritas en el informe, y en especial el análisis de los puntos que han sido objeto de discusión en las reuniones y el examen de los elementos preparatorios presentado a los expertos (el autor del presente resumen ha tenido el honor precisamente de ser uno de los nueve expertos) permiten afirmar que en materia de:

i) *Compilación de datos.*—Ha habido acuerdo para no imponer o sugerir métodos o planes. Se ha aconsejado más bien ampliar la compilación a todos los casos (es decir, igualmente a los que no dan lugar a indemnización) sean cuales fueren las consecuencias (e incluso si terminan durante los períodos de carencia y en los dos momentos esenciales, o sea, la notificación y la solución clínica y administrativa);

ii) *Elaboración de los datos.*—Se ha aconsejado elaborar datos detallados relativos a casos de los cuales se conocen ya las consecuencias finales y en que resaltan claramente las modalidades (incluyendo las causas), así como sobre elementos de carácter demográfico, económico, etc., cuyas consecuencias de invalidez

(incapacidad temporal, permanente, parcial o total, muerte) se conocen también;

iii) *Utilización de los datos para fines esencialmente preventivos; atribuyendo la finalidad principal de las compilaciones a esta actividad.*

Todo el sistema adoptado en los Estados Unidos, por ejemplo, se orienta hacia la elaboración de estadísticas de los accidentes con miras a la prevención. Esta actividad, además de su carácter social, tiene un aspecto económico particularmente pertinente; tiende a desarrollar la prevención en las instituciones (públicas o privadas) a las cuales se confía el seguro o se encargan de éste. He aquí un aspecto que no debe descuidarse; conviene subrayar que la elaboración de estadísticas detalladas depende exclusivamente de cuestiones financieras que los administradores pueden resolver si comprueban que hay ventaja económica.

Además, no se subestima indudablemente la gran utilidad para todo un país de disponer de informaciones de tan gran interés (puesto que se refieren a toda la población activa); debe hacerse resaltar igualmente el valor, siempre que las informaciones se basen en datos cuya cantidad dé un valor estadístico seguro a los resultados. Así, pues, se ha de interpretar esta labor informativa como que se efectúa en algunos casos únicamente por cuenta del organismo estadístico oficial de cada país.

CAPITULO V

ENCUESTA DIRECTA

1.—Como ya se ha dicho, en la reunión de Londres se decidió que la encuesta sobre estadísticas de accidentes se llevara a cabo de acuerdo con el sistema de la investigación directa, más bien que recurriendo a un cuestionario que se remitiría a todos los países. Se discutió la idea del cuestionario por el hecho de que, a la sazón, la O.I.T. tenía la intención de dirigir un cuestionario a este respecto con el fin de preparar elementos para uso del Comité de Expertos. Como se sabe, un cuestionario de esta índole ha sido preparado y transmitido por la O.I.T. y por la A.I.S.S. a las instituciones de varios países.

La encuesta se efectuó [1] en mayo de 1959 en los siguientes países (enumerados por orden de visita, dictada por exigencias prácticas): Rumania, Austria, Checoslovaquia, Portugal, España, Países Bajos, Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca.

Al mismo tiempo, la O.I.T. realizaba, por intermedio de un eminente funcionario [2] una encuesta análoga en Bélgica y en Alemania.

Hay que decir, ante todo, que desgraciadamente el poco tiempo disponible al experto (dados sus compromisos profesionales en su país) influen-

[1] Por el Ponente del presente informe, dedicada a la A.I.S.S. y por cuenta del I.N.A.I.L.

[2] Sra. Ducommun, de la División de Estadística.

ció en cierto modo sus resultados; un trabajo de esta índole requiere una permanencia prolongada en el lugar, pues las instituciones que han de visitarse son a veces numerosas. Es comprensible, por lo demás, que no se pueda agotar en cada una de esas instituciones, en el curso de una sola entrevista, por larga que sea, un tema tan vasto. Entre otras cosas, este tema hace suponer un conocimiento previo de la ley y de los sistemas en vigor, así como una asimilación suficiente de la metodología adoptada en cada caso.

Sin embargo, hay que agregar que las calificaciones profesionales verdaderamente excepcionales de todas las personas con quienes hemos tenido contactos (jefes de empresa, altos funcionarios de administraciones públicas y privadas, actuarios, técnicos, etc.)[1] han suplido el poco tiempo disponible —dos o tres días prácticamente en cada capital.

2.—El plan de trabajo aprobado previamente tenía por objeto esencialmente imponer cierta línea de conducta a la encuesta con el fin de obtener, sobre todo, informaciones de carácter actuarial y de conocer la metodología adoptada. En efecto, en cada país se estudiaron de manera particular los siguientes puntos:

a) La organización del sistema estadístico: plan de registro de accidentes, elaboración de datos, grado y sistema de mecanización, etc.;

b) La documentación estadística —oficial y oficiosa, de órganos públicos y de instituciones privadas— en posesión y disponible en cada país, la bibliografía técnica, etc.;

c) El patrimonio estadístico y actuarial, en particular los valores actuales, los sistemas de financiamiento, las bases técnicas, adoptados para la administración del seguro. Y también las tarifas en vigor, la revisión de las pensiones, las leyes de eliminación de inválidos, etc.;

d) Los estudios efectuados en sectores particulares o para ciertas categorías de trabajadores.

En particular:

i) Métodos de censo o de cálculo de las personas expuestas al riesgo;

ii) Métodos de cálculo de las tasas de frecuencia y de gravedad;

iii) Análisis de los accidentes entre el lugar de trabajo y el domicilio, acaecidos a empleados o a trabajadores agrícolas, etc.;

e) La utilización de las estadísticas (publicadas y no publicadas).

En casi todas partes ha sido posible seguir este plan de trabajo, si

[1] El Ponente desea subrayar que apreció estas calificaciones profesionales y la amabilidad con que fue acogido en todas partes, la cordialidad con que se le prestó ayuda y el interés demostrado por esta iniciativa y el espíritu de colaboración de todas las personas. Asimismo, desea expresar su gratitud personal y asegurar a los expertos interesados que vengan a Italia, que encontrarán por parte de sus colegas italianos la misma acogida y una colaboración franca y cordial.

bien en los países visitados la protección contra los riesgos profesionales se presenta y funciona de manera muy distinta. Esta puede revestir las siguientes formas:

i) El seguro se confía a una institución (del Estado, paraestatal, privada, confederada), encargada de la administración o del control, o bien de la administración y del control conjuntamente;

ii) El seguro se confía a instituciones públicas o privadas para todos los trabajadores (agricultores, obreros de la industria, empleados de comercio, marinos, funcionarios del Estado o de instituciones públicas, etc.), o diferentes instituciones, cada una de las cuales se interesa por uno o varios sectores;

iii) El seguro es obligatorio pero se confía a sociedades privadas, encargadas del seguro de accidentes como única actividad o juntamente con otras formas de seguro social o privado, o bien a cajas mutuas, asociaciones profesionales, etc.

En otros términos, la organización y la aplicación del régimen del seguro revisten las siguientes formas: seguro social controlado por el Estado, seguro directo del Estado o para el Estado, seguro social y privado controlado por el Estado, seguro privado controlado, seguro privado simplemente y, por último, los casos en que el empleador toma directamente a su cargo la protección.

Por otra parte, se ha comprobado también en otras ocasiones una evolución progresiva hacia el seguro obligatorio (que se halla ya en vigor casi en todas partes, dado que incluso en los países en que el seguro es todavía voluntario, se ha admitido que el empleador está obligado a sufragar la indemnización del daño sufrido por causa del accidente).

3.—A raíz de la encuesta, se han preparado monografías nacionales; en ellas se encuentra resumido lo esencial de lo que se ha observado en materia de estadísticas de accidentes, teniendo en cuenta el plan que habíamos impuesto.

Estas monografías no contienen —salvo algunas citas— datos de ninguna especie, puesto que la encuesta se refiere más bien a la metodología aplicada que a los resultados de la administración del seguro.

4.—Se dijo en la primera reunión de la Comisión de Actuarios y Estadígrafos de la Seguridad Social de Londres que las compilaciones de estadísticas permiten obtener esencialmente:

a) Estadísticas descriptivas;
b) Estadísticas técnicas;
c) Estadísticas de prevención;
d) Estadísticas de información.

En efecto, la encuesta nos hace pensar en lo que se afirmó y nos invita a introducir algunas modificaciones ya no en el plan mencionado, sino en la atribución de las cuestiones particulares a los cuatro grupos

citados, que para mayor facilidad han sido objeto de subdivisiones. Se ha observado de manera más precisa lo siguiente:

A.—Estadisticas descriptivas

No ha sido posible prácticamente separar el examen de las estadísticas "descriptivas" del de las estadísticas "preventivas", dados los lazos estrechos y a veces indisolubles que les unen. Teniendo en cuenta lo que se afirmó en el II Congreso Mundial de Prevención y también en la reunión de expertos de la O.I.T., se ha demostrado que las estadísticas que fueron incluidas en el primer informe entre las estadísticas "descriptivas" (cálculo de las tasas de frecuencia y de gravedad, clasificación de los accidentes por causas y consecuencias, etc.) son quizá las más apropiadas (y ciertamente las más utilizadas) para fines activos de la prevención, por decirlo así, al menos cuando se adopten en el ámbito de la empresa.

Conviene agregar que las estadísticas de accidentes elaboradas por las instituciones, sociedades de seguros, u otras, en particular cuando la prevención está separada del seguro (si no es autónoma y, por ende, a cargo de las instituciones privadas o de organismos del Estado o paraestatales), son en gran parte resultado de las declaraciones de los accidentes del trabajo efectuadas *ante todo* para el seguro. Por consiguiente, aunque no representen un verdadero "subproducto" administrativo, se basan en un plan de declaración complejo de los accidentes mismos, elaborado con profusión de detalles y de informaciones. De ello resulta a menudo en la práctica que entre las numerosas estadísticas "descriptivas" muchas de ellas las preparan estadígrafos y técnicos de las instituciones de seguros (públicas o privadas) de acuerdo con un plan de declaraciones destinado a facilitar los elementos útiles —e igualmente para los fines de la prevención— y no según un plan preparado previamente. Así, pues, es posible que haya estadísticas detalladas (cuya publicación supone gastos considerables) que no revistan gran interés. Este es el caso, por ejemplo, de las estadísticas utilizadas por los prevencionistas (técnicos que necesitan una documentación profusa respecto a ciertos sectores determinados y según ciertas modalidades particulares, etc.).

B.—Estadisticas tecnicas

Estas estadísticas son esencialmente necesarias para determinar la prima de seguro y las reservas técnicas; de ello se deduce que los elementos de la declaración deben permitir el conocimiento y la posibilidad de cálculo de los siguientes elementos:

a) Para la incapacidad temporal.—La frecuencia y la duración media;

b) Para la incapacidad permanente.—La frecuencia y la clasificación por grado de invalidez y la ley de eliminación de las rentas por causa de fallecimiento o de revisión;

c) Para el fallecimiento.—La frecuencia de las muertes, las cargas de familia y la ley de eliminación de los sobrevivientes;

d) Para la asistencia de enfermedad.—La frecuencia de las prestaciones, su carácter y su costo.

Actualmente, la encuesta ha puesto de relieve cómo se compilan los elementos enumerados (y otros también). Ahora bien, si en varios países han sido publicados también, una gran parte de los datos de mayor interés para los fines actuariales (como lo son los cuadros de eliminación de inválidos, por fallecimiento, por revisión, por readaptación o reeducación profesional, por recuperación parcial o total de la capacidad de trabajo, la ley de eliminación de los sobrevivientes, etc.) no siempre se publican. Además, cuando al seguro lo administran asociaciones o sociedades privadas, estos datos, así como las bases técnicas adoptadas (incluyendo los valores actuales para el cálculo de reservas matemáticas cuando lo exija el sistema financiero), no se comunican con facilidad.

C.—Estadisticas para la prevencion

Se ha dicho en el informe preliminar que las estadísticas utilizadas tradicionalmente en el campo de la prevención (cuyas características principales y esenciales se conocen por lo menos) pueden tener fundamentalmente dos finalidades:

a) Orientar al Gobierno y a los legisladores, cuando elaboran un programa destinado a codificar en un conjunto de normas ciertas prescripciones para fines preventivos. A este efecto, parece indispensable disponer de una documentación sobre la frecuencia de los accidentes, su gravedad, sus causas y circunstancias, los lugares anatómicos y la naturaleza de las lesiones, así como sobre las máquinas utilizadas, las horas en que ocurren los accidentes, las estaciones, la edad de la víctima, etc., para emprender una amplia acción e indicar a grandes rasgos en qué sectores se debe operar con preferencia;

b) Comunicar lo más oportunamente posible toda variación eventual del riesgo en las empresas, lo cual debe efectuarse desde el punto de vista del equipo de seguridad existente.

En lo que respecta al punto a*), parece ser que las estadísticas de los institutos de seguro* (aun cuando se preparen —como ocurre en general— por grupos que comprendan grandes categorías) *pueden satisfacer plenamente las exigencias informativas mencionadas.* Además, pueden poner de relieve los sectores más afectados y las causas que entrañan accidentes con mayor frecuencia.

En cambio, *respecto al punto* b*),* no se opina que las estadísticas del seguro respondan de la mejor manera a esta exigencia. *Según parece, las estadísticas en el ámbito de las empresas son las más apropiadas;* en cuanto a la organización de estas estadísticas, convendría quizás dar algunos detalles.

Un criterio de esta índole parece ser idóneo, lo que además ha sido demostrado por la experiencia directa y por las comprobaciones de estas

personas. Prueba de ello es, por ejemplo, la opinión del experto de Estados Unidos en la reunión de expertos de la O.I.T.; Sr. McElroy, que hace autoridad indiscutiblemente en la materia, preparó en esta ocasión un informe que ponía de relieve que la finalidad predominante de un plan de declaración y de elaboración estadística de los accidentes debe satisfacer *principalmente las exigencias preventivas.*

Además, durante su declaración, el Sr. McElroy precisó que existen en los Estados Unidos tres tipos de declaraciones: una primera sobre el total de los casos "para impresionar a la opinión pública e interesarla por la prevención", una segunda declaración para el cálculo de las tasas por sectores "con objeto de comprobar la eficacia de los medios de prevención adoptados", y una tercera, denominada "estadísticas del costo" "para efectuar un balance sobre las 'ventajas' de la prevención y de un programa de seguridad".

En lo que respecta a los resultados de la encuesta, podemos agregar además las otras observaciones siguientes relativas a las "estadísticas descriptivas".

Se puede considerar:

1.—La función de la documentación estadística para fines preventivos, en el sentido de la importancia que reviste y del programa que de ésta se deriva.

1.1.—*Finalidad predominante.*—Este es el caso de los países en que las estadísticas de los accidentes se preparan principalmente para la prevención (por ejemplo, en Rumania y en Checoslovaquia) o por lo menos se estiman esenciales a este fin y, por ende, se elaboran *ad hoc.*

1.2.—*Finalidad colateral.*—Este es el caso de los países en que las estadísticas de prevención se consideran —o por lo menos se obtienen— como "subproducto" administrativo y se utilizan, en consecuencia, para ver lo que se puede sacar de los datos no registrados a los fines de la prevención. Los principales inconvenientes se deben a la falta de detalles (por ejemplo, sobre las causas y las circunstancias del accidente) y a la lentitud con que las estadísticas se ponen a disposición de los prevencionistas y de los órganos de inspección y de control del trabajo, que *no registran directamente* los accidentes, sino que obtienen los resultados por intermedio de otras instituciones (oficinas de estadística, instituciones públicas, sociedades de seguros contra accidentes privadas, asociaciones profesionales, etc.).

Este es el caso, sobre todo, de los países en que:

i) La institución encargada de la prevención no es aquella a la que se confía la administración del seguro (por ejemplo en Italia); la institución no posee una organización propia en lo que respecta al registro de los datos o no recibe directamente comunicación de los accidentes ocurridos, sino que depende para su documentación de la institución a la cual se confía la administración del

seguro o de los organismos de control, de la inspección del trabajo, etc.;

ii) Si bien la labor preventiva está ligada a la del seguro, no se le reconoce una utilidad práctica en el plano económico (aunque participe en los fines sociales). Esto no incita a asumir compromisos financieros con el fin, por ejemplo, de realizar un plan de registro y de análisis exacto de los datos.

1.3.—*Finalidad complementaria.*—Este es el caso de los países en que el seguro se confía (total o parcialmente, aunque con carácter obligatorio) a organismos privados que no tienen, por definición, objetivos y tareas relativos a la prevención, sino que se interesan con fines lucrativos por la acción preventiva tendente a disminuir el costo del seguro. Estos organismos emprenden, por consiguiente, por *propia cuenta* y a sus *expensas*, todo lo necesario en el plan estadístico (y técnico) para obtener la documentación que se estima útil a tal fin (como sucede en Finlandia, por ejemplo).

2.—*Grado de sensibilidad* para el problema, o en otros términos, apreciación de la función desempeñada por una estadística apropiada, incluso a los fines de la prevención.

Esta sensibilidad se ha observado, sobre todo, en los medios interesados directa o indirectamente en la prevención. En general, se ha comprobado que la carencia de datos estadísticos y la lentitud con que se compilan se limitaban exclusivamente a la acción preventiva.

3.—*Epoca de preparación de las estadísticas.*

Existen:

3.1.—*Estadísticas elaboradas* en el momento del accidente y, por consiguiente, basadas en la "declaración" de los casos (éstas son incompletas, pues facilitan generalmente los datos más importantes posteriormente, y mientras, se completa el expediente del accidente); el gran valor de estas estadísticas consiste en la rapidez con que se relatan los peligros, la evolución anormal del riesgo, etc.

3.2.—*Estadísticas derivadas* del conjunto de la documentación (datos demográficos, económicos, sanitarios, etc.) que es posible obtener solamente cuando el caso queda resuelto desde el punto de vista médico y administrativo. Se trata evidentemente de datos mucho más completos que los primeros, pero cuya disponibilidad es menos rápida y, por consiguiente, son muy útiles y sirven para estudios en sectores particulares de las circunscripciones territoriales, respecto a máquinas, determinadas categorías de trabajadores, etc.

4.—*Estadísticas consideradas por los expertos en materia de prevención, en general de suma utilidad:*

4.1.—*Estadísticas sobre las causas* y las circunstancias de los accidentes. En general, cada país tiene su clasificación, constituida por algunos "grandes grupos de causas" casi siempre muy significativas. La di-

ficultad de su elaboración consiste en la facultad de clasificar la causa del accidente (lo que incumbe a la persona encargada de la codificación para las operaciones mecanográficas sucesivas) en el grupo apropiado según lo que puede deducirse de la descripción (a veces lacónica, incompleta y con doble sentido) del accidente. Pueden resultar consecuencias más graves debido a que la descripción del accidente no corresponda a la realidad de los hechos, o bien por falta de conciencia de parte de la persona encargada de la notificación (a veces el servicio administrativo de la empresa) o ya sea con el fin preciso de encubrir la verdad por temor a sanciones, a aumento de la tasa de cotización, etc.

4.2.—*Estadísticas de las personas empleadas* a fin de poder calcular las tasas. En efecto, las cifras relativas se consideran más útiles que las absolutas, dado que las primeras permiten comparaciones en el tiempo, en el ámbito territorial, etc., consideradas esenciales a los fines de una campaña preventiva. Esta tiende, por lo general, a llevar su acción a aquellas esferas en que las tasas denuncian separaciones considerables y positivas de valor medio (en el plano nacional, por sector de producción, etc.) lo que naturalmente no significa la aceptación a la ligera de una tasa media de riesgo. En otras palabras —como ya se ha comprobado—, la acción es doble, es decir, tiende a:

i) desarrollar la acción preventiva en general;

ii) Llevar la acción preventiva a los sectores, territorios o máquinas, por ejemplo, respecto a los cuales las tasas denuncian un peligro particular, si se le compara al valor medio general.

5.—*Inconvenientes importantes encontrados.*

5.1.—*Cálculo de las personas expuestas al riesgo.*—Este cálculo es siempre difícil y, en todo caso, no es siempre homogéneo, ya que el número promedio de personas empleadas (de acuerdo con los sondeos o los censos efectuados una o varias veces al año) se conoce con frecuencia directamente y que algunas veces se dispone del número total de horas trabajadas; otras veces también, las retribuciones pagadas a los trabajadores que sirven de base para la prima y la determinación de las cotizaciones (si se conoce la retribución media, se puede realizar el cálculo del número teórico de los trabajadores). De todas formas, en cada país el cálculo del número de personas expuestas al riesgo de accidente (que en consecuencia es el del total de trabajadores asalariados e independientes) es un problema que interesa no sólo a la previsión social de los trabajadores en general, sino también a otros sectores, incluso los económicos. En efecto, en otros sectores, este cálculo reviste importancia particular para los fines de la evaluación, cuando se quieren obtener datos cuantitativos y cualitativos sobre el conjunto de trabajadores (por ejemplo, al efectuar el cálculo de la tasa de producción industrial).

5.2.—*Clasificación,* incluso para fines estadísticos, del accidente (y, por consiguiente, de la víctima) bajo la misma rúbrica en que ha sido colocada —por ejemplo, a los fines de la aplicación de la tarifa de las pri-

mas— la actividad dominante del empleador, independientemente de la actividad ejercida por el obrero en el momento del accidente en la empresa. De ello se deriva que por los análisis se comprueba a veces el grado de peligro de cierta actividad, aunque no el de cada sección o máquina, ni tampoco el de cada oficio ejercido por los trabajadores.

6.—*Posibilidades de comparaciones y de normalización.*

6.1.—Se estima generalmente de gran utilidad, siempre a los fines de la prevención, la comparación de los datos que sintetizan el desarrollo de una misma situación en el tiempo. Los parámetros tomados como base no cambian y las diferencias eventuales son realmente el instrumento que señala la influencia de la acción preventiva y de los medios adoptados, etc. Se puede decir otro tanto con respecto a las comparaciones sobre una base interregional, aunque se tiende a reconocer que las comparaciones entre las empresas son más útiles. Las comparaciones en escala internacional son también muy útiles, a condición de que los datos sean homogéneos, si se desea evaluar la correlación eventual y siempre que no se entre en detalles superfluos.

6.2.—No parece que haya *dificultades de ningún orden* para que los estadígrafos adopten en general clasificaciones comunes, sobre las causas, sobre la repartición de las actividades o de los datos sanitarios en grupos y subgrupos, etc., ni para variar los planes actuales. Si hay dificultades, éstas son imputables a la *resistencia* que demuestran los dirigentes de las instituciones que, a su vez, están ligados por clasificaciones y normas a menudo previstas por la ley, por disposiciones ministeriales restrictivas, etc. Conviene señalar que, sin dejar de reconocer la necesidad de llegar a una unificación de las clasificaciones y de los métodos (aunque no existan motivos justificados), estas instituciones tienden a evitar innovaciones por razones de balance, ya que toda modificación, por mínima que sea, provoca cambios en los formularios y en los programas mecanográficos, en la publicación de normas e instrucciones, etc., que son bastante costosos.

Así, puede suceder que, en un país, el mismo accidente se clasifique de acuerdo con criterios diferentes por diversas instituciones (institutos centrales de estadística, que existen en todas partes, organismos de protección o de control, institutos de previsión).

De todo lo que precede, se puede deducir que el problema de la comparación internacional debe concentrarse, una vez más, en el de la uniformación de las definiciones y de las clasificaciones. Estamos convencidos de que existe un medio, en el aspecto técnico, de llegar gradualmente a uniformar la metodología o, lo que es más importante, *a dejar en la forma actual los métodos de compilación y elaboración previstos en cada país* y organizarse simultáneamente de manera que sea posible facilitar los datos que se estimen de mayor utilidad, incluso cuando las estadísticas tradicionales no permitan obtener los datos indispensables a los fines de la prevención para las comparaciones en el ámbito internacional.

D.—Estadisticas de informacion

Como era de prever, la encuesta ha confirmado igualmente el gran interés que demuestran los diferentes países —sea cual fuere la forma de prevención contra los accidentes del trabajo— por las compilaciones elaboradas *esencialmente para fines del seguro (administración) y de prevención*. Esta comprobación se justifica plenamente por el hecho de que todas las encuestas se efectúan en relación con la casi totalidad de la población activa y, en consecuencia, son válidas desde el punto de vista estadístico por la amplitud de las observaciones recogidas. Por ello, ciertas compilaciones de importancia considerable las confía el Estado (y el órgano oficial de estadística del Estado) a instituciones de seguros sociales.

Entre los casos más corrientes, conviene señalar:

1.—Los relativos a la composición cuantitativa y cualitativa de la población sometida al seguro:

1.1.—Sobre la composición cuantitativa que se efectúa directamente (por censo de los asegurados); indirectamente o por cálculos (horas trabajadas, obreros-año, promedio de presencia, etc.).

1.2.—Sobre la composición cualitativa que debe efectuarse verosímilmente en forma de censo, solamente para las modalidades de seguro en que es esencial el conocimiento de las categorías de personas expuestas al riesgo a los fines del seguro.

2.—Los relativos a la composición cuantitativa y cualitativa de la población beneficiaria y que ha disfrutado de la protección del seguro en forma de prestaciones en dinero, de enfermedad, de asistencia, etc. Se trata, evidentemente, de las estadísticas más ricas en detalles, que se basan en un material verdaderamente considerable, tal como el que se refiere al ejercicio mismo de la actividad del seguro. Se trata de informaciones reunidas al otorgar las prestaciones, cuidadosamente escogidas y controladas y, muy a menudo, mantenidas al día constantemente. Este es el caso, por ejemplo, de las informaciones relativas a los sobrevivientes en los regímenes en que la modificación del número de miembros de la familia lleva consigo una variación de las prestaciones en dinero.

En lo que se refiere a los cálculos de la mano de obra, el sistema de censos por sondeo se desarrolla constantemente en forma creciente. En algunos casos, estos censos son los únicos que proporcionan informaciones sobre este aspecto y, en otros, completan los cálculos efectuados por las instituciones de seguros, con respecto a la totalidad de los asegurados y, sobre todo, a la totalidad de beneficiarios de prestaciones.

Otro dato que se registra por todas partes en mayor o menor grado y que se utiliza ampliamente en el ámbito nacional —por ser representativo de toda la población activa— es la retribución de los beneficiarios de prestaciones del seguro de accidentes, ya que las prestaciones en dinero se calculan casi siempre según la remuneración (anual o diaria) percibida por la víctima (en cualquier concepto) durante el período precedente a la fecha del accidente.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

1.—En la exposición que precede se hace una recapitulación de las cuestiones relacionadas con la materia estudiada que se han planteado últimamente. En realidad, el autor no se ha propuesto otra finalidad que la de resumir y comentar las conclusiones que se pueden sacar de los documentos originales, con el fin de derivar los elementos más significativos y pertinentes de los informes, de los documentos y de las comunicaciones, y eliminar los demás.

2.—Si se admite que en el informe se presenta un cuadro bastante completo sobre la situación de la estadística de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales a los fines de la prevención, puede ser útil, al parecer, recapitular y exponer en forma esquemática los puntos más interesantes y las cuestiones de mayor relieve.

Esta lista de puntos no es restrictiva sino que tiene un simple valor de orientación; asimismo, las comprobaciones, consideraciones y proposiciones enunciadas en el informe y en las conclusiones deben considerarse como una apreciación y como juicios de valor puramente personal.

3.—En opinión del autor, las principales conclusiones que se desprenden del presente resumen son las siguientes:

a) Todos los interesados son unánimes en declarar que, en definitiva, la prevención puede consistir en una técnica que permita elaborar y poner en práctica una serie de medidas que cierta o probablemente llegarán a impedir que se produzca el accidente, o, por lo menos, a limitar las consecuencias perjudiciales; *la doctrina y la práctica concuerdan en demostrar que el esfuerzo de la prevención debe aplicarse e intensificarse cuando los accidentes se produzcan en condiciones que revelen que no se deben a causas fortuitas*. De esto se deduce que, por la encuesta estadística, se podrán determinar mejor los sectores de producción, las regiones, las categorías profesionales, las edades, los días, las horas, etc., en que se producen los accidentes con una intensidad que habrá de considerarse como *anormal*, y que habrán de tomarse en consideración, más que las cifras absolutas, las relativas. Por lo demás, la estadística es un instrumento indispensable si se quiere comprobar y evaluar la eficacia de los medios de prevención adoptados.

Tales observaciones son tanto más necesarias cuanto que se comprueba que, casi en todas partes, los medios y el personal disponibles para la obra de la prevención práctica son insuficientes, no sólo cualitativa sino cuantitativamente, de manera que es necesario utilizar los medios de acción disponibles en las mejores condiciones posibles y con un mínimo de pérdida.

b) Al parecer, las estadísticas más útiles para la acción directa y practica en los lugares de trabajo son las que interesan a una o varias empresas. Las estadísticas de alcance nacional son indispensables sobre todo cuando hay que orientar la política de prevención en el sentido lato de la palabra, cuando se ha de considerar el accidente como un fenómeno social que debe eliminarse o circunscribirse, independientemente del hecho de que exista un organismo (público o privado) que, merced a un sistema de seguro cualquiera, indemnice a la víctima, siquiera sea en virtud de un régimen obligatorio, del perjuicio financiero que ha sufrido.

c) Se comprueba que las estadísticas que pueden utilizarse a los fines de la prevención son:

i) El producto de los censos efectuados directamente *ad hoc*, o bien

ii) *El subproducto* de las tareas administrativas de los organismos de seguro (públicos o privados), de los servicios de inspección del trabajo, etc., y de otros organismos, ora se interesen directamente, ora no se interesen en absoluto por la obra de la prevención que puede recaer en ciertos organismos especializados (del Estado, de la profesión, etc.).

En la segunda de las hipótesis anteriores, los servicios de prevención deberán necesariamente restringir sus solicitudes de información cuya legitimidad nadie pone en duda.

d) Las estadísticas de mayor utilidad para la prevención son las que clasifican los accidentes según su causa, el lugar de la lesión, el carácter de ésta y el sector de producción; cuanto más numerosas sean las indicaciones relativas a estas diversas rúbricas más directas y eficaces serán las medidas adoptadas.