

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXVIII

EPOCA V

Núms. 117-118

MAYO - AGOSTO

1979

MEXICO, D.F.

PUBLICACION BIMESTRAL DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO
DE SEGURIDAD SOCIAL

ORGANO DE DIFUSION DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS
DE SEGURIDAD SOCIAL

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

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

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

I N D I C E

	Pág.
REUNIONES DE LOS ORGANISMOS DE ACCION DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SAN JOSE, COSTA RICA	9
MENSAJE DEL LICENCIADO ARSENIO FARELL CUBILLAS, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y PRESIDENTE DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA CEREMONIA INAUGURAL	11
XXIII REUNION DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL	19
REFORMAS AL ESTATUTO DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL	28
PROGRAMA DE ACTIVIDADES FUTURAS APROBADAS	30
LISTA DE PARTICIPANTES	34
INFORME DE ACTIVIDADES DE LA SECRETARIA GENERAL DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL. Septiembre 1977-Noviembre 1978	41
INFORME DE ACTIVIDADES DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL. Septiembre 1977- Octubre 1978	83
VI REUNION DE LA COMISION REGIONAL AMERICANA JURIDICO SOCIAL. MESA REDONDA: NATURALEZA JURIDICA DE LOS RIESGOS DEL TRABAJO	93
PASADO, PRESENTE Y PROBABLE FUTURO DEL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO. Dr. Celso Barroso Leite	99
VII REUNION DE LA COMISION REGIONAL AMERICANA DE ORGANIZACION Y SISTEMAS ADMINISTRATIVOS. MESA REDONDA: LOS RECURSOS HUMANOS ANTE LA EXTENSION DEL CAMPO DE APLICACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL	111

PASADO, PRESENTE Y PROBABLE FUTURO DEL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO *

Dr. Celso Barroso Leite **

Introducción

Me ha causado una gran satisfacción la honrosa invitación para relatar el tema "Naturaleza jurídica de los riesgos profesionales" en la VI Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico Social.

Agradezco a los buenos amigos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y de la Asociación Internacional de la Seguridad Social esta nueva oportunidad de debatir con ellos y con otros colegas nuestros una materia a la que dedico vivo interés hace muchos años.

De esta vez debo subrayar, asimismo, la alegría de conocer Costa Rica, un hermoso país donde también tengo buenos amigos. Y aquí hace falta una referencia especial al Presidente de nuestra Comisión, Dr. Gastón Guardia Uribe.

Debido quizás al predominio del lado administrativo sobre el lado jurídico en mi trayectoria funcional, trato del tema que me ha sido asignado menos desde el ángulo estricto de su enunciado que bajo el aspecto más genérico que indica el título de mi modesta ponencia.

Sin embargo, de ese tono genérico, el alto nivel de los participantes en este encuentro me libera de la preocupación de presentar un estudio completo, sobre todo cuando se toma en cuenta que este trabajo se destina solamente a servir de punto de partida para nuestros debates.

Me limito, por tanto, a un resumen de la materia correspondiente al tema, con énfasis, naturalmente, en los aspectos más directamente vinculados a la "naturaleza jurídica de los riesgos profesionales".

En la preparación de este documento inicial utilicé trabajos anteriores sobre el mismo asunto, actualizándolos y adaptándolos —espero que satisfactoriamente— a los objetivos de esta reunión.

Busco subrayar, asimismo, las principales facetas de la realidad brasileña en lo que se refiere al seguro de accidentes de trabajo, no solamente por la más grande facilidad de ocuparme de las cosas de mi país, como también por la convicción de que estamos en buena situación en este particular.

En realidad, con la cobertura del infortunio profesional bien integrada ya en la seguridad social, aunque todavía en condiciones especiales, el Brasil se orienta en el sentido de la mejor doctrina, según la cual la naturaleza jurídica de los riesgos profesionales los incluye entre las contingencias a las que el Estado moderno busca atender a través de los mecanismos de la seguridad social. En otros términos, en el Brasil es indudable que los accidentes y enfermedades profesionales se ubican, por su naturaleza jurídica, entre los riesgos sociales.

Por último, me complace la oportunidad de volver a sostener, ahora ante categorizados colegas de varios países amigos, mi firme convicción de que

* Documento base de discusión de la mesa redonda.

** Secretario de Previsión Social del Brasil.

debemos seguir evolucionando hacia la completa integración del seguro de accidentes de trabajo en la seguridad social.

Evolución doctrinal

Para que mi idea quede bien clara, parece apropiado recapitular las principales etapas evolutivas de la doctrina referente a la cobertura de las consecuencias de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. De la indemnización individual a las prestaciones de la seguridad social.

Esa doctrina ha sido la base de una larga trayectoria, que empezó, como lo sabemos, en los pleitos individuales de trabajadores accidentados para reclamar indemnización por lesiones sufridas. La posibilidad de éxito en esos pleitos dependía directamente de la suficiencia del patrimonio del empleador, sin hablar del amplio margen de discusión del derecho a la indemnización.

A continuación, las empresas fueron obligadas a contratar un seguro para que los accidentados, sin perjuicio de probar su derecho, no quedaran frustrados debido a la insuficiencia económica del empleador. A pesar de contratado en compañías privadas, ese seguro obligatorio fue un considerable adelanto.

Otro avance, mucho más importante, se logró cuando el seguro comenzó a contratarse con instituciones de previsión social, primeramente en competencia con aseguradoras privadas y luego con carácter exclusivo. Y se avanzó aún más cuando el seguro, además de incorporado a la previsión social, empezó a integrarse en ella, como una parte de su todo.

En esa fase, en la que se encuentra hoy la mayoría de los países con la tendencia de seguir creciendo el número de los que la han alcanzado, ya se reconoce de manera concreta la naturaleza social del seguro de accidentes de trabajo. La caracterización como seguro social es básica, constituyendo por ello otro significativo adelanto.

Es obvio que esa evolución no se ha procesado en ritmo uniforme. Al contrario, cambia considerablemente de un país a otro y con frecuencia coexisten fases distintas, que se interpenetran mutuamente.

Responsabilidad civil de la empresa:

Desdoblando un poco más la evolución de la doctrina referente a la cobertura de los accidentes de trabajo, hace falta una palabra sobre las principales teorías surgidas.

La primera, ya implícitamente mencionada, consiste en atribuir a la empresa la responsabilidad por los daños que el accidente le ocasiona al empleado, y es ahí donde se ubica el fundamento legal para el cobro de indemnizaciones por vía judicial. Estamos todavía en la prehistoria de las relaciones de trabajo, cuando el mismo contrato respectivo se ubica en la órbita acentuadamente individualista del Derecho Civil.

Se trata, pues, de una fase que hace mucho quedó sobrepasada, no obstante que todavía puedan efectuarse juicios relativos a accidentes de trabajo, cuando la culpa de la empresa se presenta o parece tan flagrante que la cuestión se desplaza del campo de las relaciones de trabajo hacia un terreno más genérico.

Riesgo profesional

En forma paralela a la progresiva emancipación del Derecho de Trabajo, coronada por su caracterización como una rama autónoma de la ciencia jurídica, también ha progresado y se ha corporificado en la doctrina la teoría del riesgo profesional, asimismo, bastante conocida. En síntesis, ella sostiene que el ejercicio de la actividad profesional involucra el riesgo de accidentes y que a la empresa le corresponde encargarse de las consecuencias patrimoniales de ese infortunio. O sea: la empresa es responsable por la integridad física de sus empleados durante el período de trabajo.

El concepto de período de trabajo también se ha ampliado mucho, llegando al extremo de incluir el trayecto del empleado de su casa hacia el sitio de trabajo y viceversa, lo que parece contrario a la idea básica de la responsabilidad de la empresa durante el ejercicio de la actividad del empleado.

La teoría del riesgo tiene que ver también con el entendimiento de que, como pertenecen a la empresa las máquinas manejadas por el empleado, ella debe responder por el riesgo que esa utilización involucra. En otras palabras: son las máquinas de la empresa que hieren o matan a los empleados accidentados. Ese concepto puede haber tenido su razón de ser, pero hoy día está sobrepasado, no solamente por su contenido de paternalismo sino porque la mecanización de las actividades es un imperativo del desarrollo tecnológico.

De ahí que se afirmó con propiedad que el riesgo profesional constituye, de hecho, el inevitable "riesgo del progreso", inseparable del anhelo humano por recursos mecánicos y técnicos siempre más avanzados.

Riesgo social y cobertura por la previsión social

Hemos recordado que la emancipación del Derecho del Trabajo ha ayudado a que la teoría del riesgo profesional reemplazara con ventajas los juicios de los primeros tiempos, fundamentados solamente en la responsabilidad civil de la empresa.

De igual manera, el advenimiento de la previsión social y especialmente su expansión y perfeccionamiento han hecho posible un nuevo e importante paso adelante: la cobertura de los accidentes de trabajo por la previsión social, basada, bajo el aspecto doctrinal, en la caracterización del seguro respectivo como social. Es en esa fase que se encuentra hoy día el Brasil, como la mayoría de los países; o sea, con el seguro de accidentes de trabajo gestionado por la previsión social o algún sector equivalente del área de acción del Estado.

Integración en la previsión social

Pero en realidad no se ha logrado todavía la completa integración de ese seguro en la previsión social, al menos en la medida en que "integración", en este caso, deba entenderse como inexistencia de condiciones especiales, de gestión apartada, etc.

Esa, a mi juicio, es la meta que debemos seguir persiguiendo, de acuerdo con la tendencia universal cada vez más neta, como ya lo veremos adelante.

Naturaleza jurídica de los riesgos profesionales

Traté de resumir arriba la evolución que nos trajo desde las indemnizaciones individuales que las víctimas de accidentes de trabajo tenían de reclamar judicialmente hasta la creciente integración de la cobertura de ese infortunio por la seguridad social.

Pero esa integración no ha evolucionado con la misma rapidez de otros programas de seguridad social, lo que no llega a sorprender cuando se toma en cuenta, además de la complejidad de la materia, los variados intereses presentes.

Por cierto no sería esta la ocasión para pretender analizar en profundidad los motivos de la comprensible lentitud, que además son bien conocidos de los especialistas y estudiosos.

Por eso me limito a registrarla, agregando que, aunque moderado, ha sido constante el avance hacia la plena integración en la que confío, con el respaldo de un creciente número de autoridades en el asunto.

Riesgo social indiscutible

Tiene grande importancia para nuestro presente objetivo la constatación de que, a mi juicio, la doctrina más moderna y avanzada no deja duda respecto a la naturaleza jurídica de los riesgos profesionales.

En realidad su caracterización como riesgo social, que inclusive empieza a consubstanciarse en el derecho positivo, vale como tácita definición de su naturaleza jurídica. En otras palabras: el riesgo profesional tiene hoy la naturaleza jurídica de un riesgo social —y al menos en el Brasil ello es evidenciado inclusive por el dispositivo constitucional pertinente, según veremos más adelante.

A pesar de que no tengo la intención de alargar el análisis del concepto de riesgo profesional como riesgo social, conviene recordar que, aunque en la mayoría de los países el seguro respectivo sea costado solamente por las empresas, al fin y al cabo esa carga (o sea, el precio de ese riesgo) es transferida para el consumidor, recayendo por consiguiente sobre la comunidad. De esa manera, el riesgo profesional (o, más precisamente, su cobertura) adquiere la naturaleza jurídica de una carga colectiva en el más amplio sentido, o sea, social.

Resumen de la situación en el mundo

Universalidad

Todos conocemos la utilísima publicación *Social Security Systems Throughout the World*, editada periódicamente por la Administración de la Seguridad Social, órgano del Ministerio (Departamento) de la Salud, Educación y Bienestar, de los Estados Unidos.

Sabemos asimismo que desde los últimos años la Asociación Internacional de la Seguridad Social colabora activamente en su preparación, lo que por cierto no sorprende a quienes acompañan el lúcido dinamismo del Secretario General de aquel organismo, Dr. Vladimir Rys. Y la edición de 1975 apareció también en español, bajo el título *Regímenes de seguridad*

social en el mundo, merced de la cooperación del Gobierno Argentino, que sin duda se debe a gestiones del Director Regional de la AISS para las Américas, nuestro tranquilo y eficiente compañero Dr. Ricardo R. Moles.

Esa valiosa obra nos informa que la cobertura de los riesgos profesionales, además de ser la más antigua modalidad de protección a través de la seguridad social, es la más generalizada de todas: en los 129 países de que trata la edición de 1977 existe alguna forma de cobertura de los riesgos profesionales.

Vitalidad

Esa cobertura del infortunio profesional ha demostrado permanente vitalidad, no solamente en numerosos países, sino también, como natural reflejo de ese generalizado dinamismo nacional, en el seno de los organismos internacionales pertinentes.

Sin hablar de las actividades de la AISS, estamos viendo, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo, a través de su Departamento de Seguridad Social, convocar una reunión para el debate de las cuestiones más recientes en lo que se refiere a la prevención y reparación de los accidentes y enfermedades profesionales.

Evolución

Al largo de ese mismo espíritu de permanente actualización y hasta en un laudable esfuerzo para anticiparse a dificultades previsibles, el órgano propio de la AISS ha enviado hace poco un cuestionario destinado a recoger informaciones sobre las posibles repercusiones, respecto a la seguridad en el trabajo, del creciente desarrollo tecnológico, especialmente en la medida en la que él afecta negativamente el medio ambiente, actuando como factor de polución.

Creciente importancia de la prevención

Esa universalidad, esa vitalidad y ese claro sentido evolutivo se vinculan, por cierto, a otro hecho no menos evidente: el creciente reconocimiento de la eficacia, desde el punto de vista humano y al mismo tiempo económico, de las medidas destinadas a aumentar la seguridad del trabajo.

En realidad, es cada día más obvia la conscientización de la grande verdad de que la prevención de los accidentes es más importante que la sencilla preocupación con su cobertura en condiciones especiales.

Origen y evolución en el Brasil

Resumida así la sucesión de las teorías jurídicas que atañen la cobertura de los accidentes de trabajo, parece oportuno recapitular, también en líneas generales, el origen y el desarrollo del seguro respectivo en el Brasil.

Legislación anterior a la previsión social

El marco inicial de la previsión social brasileña fue la "Ley Elói Chaves", o sea, la Ley Nº 4.682, del 24 de enero de 1923. Pero cuatro años

antes la Ley Nº 3.724, del 15 de enero de 1919, ya había hecho obligatoria la indemnización por las empresas de los empleados accidentados en el trabajo; y su reglamento, aprobado por el Decreto Nº 13.498, del 12 de marzo del mismo año, ya contenía disposiciones sobre el seguro de accidentes de trabajo.

Ley 5.316

La Ley Nº 5.316, del 14 de septiembre de 1967, señaló la conquista de una importante etapa en la evolución que estamos recapitulando: la concentración del seguro de accidentes de trabajo en la previsión social, cuando las aseguradoras privadas han dejado de operar en esta rama, que todavía explotaban, en competencia con las instituciones de previsión social.

Eso fue mucho, pero no quedó solamente en eso, sino que la Ley 5.316 asimismo completó el reemplazo de las indemnizaciones, en la forma de pagos globales, por el régimen llamado de "mantenimiento del salario"; eso es, por beneficios de previsión social de pago continuado, mensual. Se trataba de otro apreciable perfeccionamiento, derivado de la transferencia del seguro a la previsión social.

La Ley 5.316, lo repito, fue una gran victoria, que señaló el final feliz de una lucha que el Poder Público venía sosteniendo hacía varios decenios contra algunas aseguradoras privadas.

Caracterización del riesgo social

En orden cronológico, llega el turno a un dispositivo constitucional, el apartado siguiente del artículo 165 de la Constitución Federal brasileña:

"XVI previsión social en los casos de enfermedad, vejez, invalidez y muerte, seguro-desempleo, seguro contra accidentes de trabajo y protección a la maternidad, a través de la contribución de la Unión, del empleador y del empleado."

Como lo vemos, ahí están reunidos los riesgos sociales clásicos: enfermedad, vejez, invalidez y muerte; el desempleo, todavía fuera de la previsión social; y la maternidad, considerada como riesgo en la medida en que afecta el cobro regular de la remuneración.

Además de reunidos, esos riesgos están equiparados los unos a los otros, incluso por la forma genérica de su financiación ("contribución de la Unión, del empleador y del empleado") y, lo que es aún más importante, figuran ahí de manera neta como riesgos sociales, a cuya cobertura corresponde el más típico de los seguros sociales, la previsión social. A mi juicio, por consiguiente, el apartado XVI del artículo 165 de nuestra Constitución aclara cualquier duda jurídica que pudiera haber subsistido en lo concerniente a la naturaleza social del seguro de accidentes de trabajo.

Además, nuestra Constitución define como sociales las contribuciones para la seguridad social, lo que incluye el acréscimo a la contribución de la empresa destinado a la financiación del seguro de accidentes de trabajo. El mismo texto constitucional, por consiguiente, equipara esa carga a las referentes a la seguridad social y a otras, así caracterizando su mencionada naturaleza comunitaria, social.

En menos de diez años, luego de la gran victoria de la Ley 5.316, se logró otro importante adelanto con la Ley N° 6.367, del 19 de octubre de 1976, virtual corolario de la anterior.

Son muy significativos los perfeccionamientos introducidos por la Ley 6.367, como a continuación lo veremos. Pero hay que reconocer que ella no ha avanzado mucho hacia la completa absorción del seguro de accidentes de trabajo por la previsión social.

Valores fijos

Uno de los puntos más discutidos durante la elaboración de la Ley 6.367 fue la sustitución del régimen de financiación de la Ley 5.316, que admitía tarifas individuales para determinadas empresas, por tres tasas fijas (0.4, 1.2 y 2.5 por ciento de la planilla), según el grado de riesgo de las distintas actividades. Ese criterio ofrece de inmediato la ventaja de ser más compatible con la naturaleza social del seguro de accidentes de trabajo.

Además de alejarse de ese indispensable sentido social, las tarifas individuales tenían el grave defecto de que representaban un privilegio, porque, admitidas solamente para las empresas con más de 100 empleados (y no podía ser de otra manera), beneficiaban a menos del uno por ciento de las empresas. La Ley 6.367 puso fin a esa injusticia.

Un tercer inconveniente, que no debe subestimarse, eran las complicaciones de carácter administrativo y hasta las irregularidades a que esas tarifas daban lugar. También esos problemas ya no existen.

Por último, la sustitución de las 22 tarifas antes vigentes, sin hablar de las individuales, por las tres tasas fijas de la nueva ley puede interpretarse como el punto de partida para el eventual establecimiento de la tasa única, deseable bajo varios aspectos, empezando por la naturaleza social del seguro que estamos analizando.

La Ley 6.367 reemplazó los peculios por incapacidad hasta 25 por ciento, variables de acuerdo con el porcentaje de la incapacidad, por un auxilio-suplementario, en ciertos casos, del 20 por ciento del salario contratado; es decir, del salario mensual basado en el del día del accidente. Además, ha fijado en 40 por ciento del mismo salario el auxilio-accidente, que anteriormente variaba en la práctica del 30 al 60 por ciento del salario, también de acuerdo con el porcentaje de reducción de la capacidad para el trabajo.

Esas alteraciones han permitido el establecimiento de criterios mucho más objetivos, con lo cual, sin hablar de la apreciable racionalización administrativa, se redujo de manera sustancial el margen de arbitrio que daba ocasión a cuestiones judiciales, en las cuales el accidentado o su familia, aun cuando vencedores, no siempre cobraban lo que esperaban.

Beneficios desde el decimosexto día de incapacidad

La Ley 6.367 extendió al accidente de trabajo el criterio general de la previsión social, que obliga a las empresas a pagar el salario de sus empleados durante las ausencias por enfermedad no superiores a 15 días. Un beneficio por pocos días causa encargos administrativos sin proporción a

su corta duración y, por consiguiente, a su bajo valor, mientras que para la empresa probablemente le saldrá más conveniente pagar dos o tres días de salarios y tener de vuelta al empleado sin más retraso.

Una vez más, por lo tanto, tenemos aquí un caso de uniformización de criterios, lo que en general contribuye para una mejor justicia social, con apreciables ventajas, también, desde el punto de vista de la racionalidad administrativa, casi siempre sinónimo de mejores servicios.

Reducción de privilegios

Por lo menos en un caso más la Ley 6.367 redujo privilegios todavía garantizados por la legislación anterior a los accidentados de trabajo o sus derechohabientes, frente a los otros asegurados y sus familias, que constituyen, naturalmente, la gran mayoría.

Me refiero al tratamiento especial, que, dispensado antes a los recursos referentes a accidentes de trabajo, ha dejado de existir. Por ejemplo: en cada Junta de Recursos de la Previsión Social funcionaba un "curador" para las cuestiones de accidentes, y un accidentado que hubiera sufrido un pequeño daño y recurrido a la Junta era asistido por ese "curador", lo que no pasaba con el asegurado no accidentado, ni siquiera si se trataba de un trabajador bastante mayor y mentalmente incapaz. Era un injusto contraste.

Logros positivos

Habiendo empezado a vigorar el 1º de enero de 1977, la Ley 6.367 no ha completado todavía dos años de aplicación. Por eso sería prematuro un análisis completo de los cambios que introdujo.

Sin embargo, ella eliminó desde luego algunos de los problemas que conducirán el Poder Ejecutivo a proponerla y el Congreso Nacional a aprobarla.

Por eso parece legítimo afirmar, como lo hago, con base en la experiencia de más de un año y medio de su vigencia, que al menos en lo que atañe a los problemas ya solucionados, la Ley 6.367 está alcanzando los logros esperados.

Meta a alcanzar

Insistiendo en la tesis de la integración

¿El seguro de accidentes de trabajo tiene todavía razón de ser? Personalmente pienso que no. Pienso asimismo que debemos eliminar definitivamente ese seguro, hasta en la forma a la que ya logramos reducirlo en el Brasil, donde él constituye hoy una modalidad de seguridad social.

Pero antes que eso ocurra queda aún mucho qué hacer y qué mejorar. Será necesario, por ejemplo, revisar las condiciones de la pensión de invalidez de la previsión social, para que el nivelamiento se pueda hacer sin afectar injustamente los derechos de las víctimas de accidentes de trabajo.

Curiosamente, muchos administradores de la previsión social, que por su función tienen que preocuparse con la racionalización de las tareas a

ejecutar, y de manera general las empresas, naturalmente sensibles a cualquier posibilidad de reducción de gastos, no parecen haberse dado cuenta todavía de las perspectivas que la integración completa ofrece en lo que se refiere a racionalidad y economía.

Salvo que no se trata solamente de simplificar para disminuir el trabajo de los órganos de gestión y sus funcionarios o el monto de la contribución de la empresa. El objetivo principal no podría ser otro sino que la prestación de mejores servicios. Además, la desigualdad de tratamiento todavía existente es bastante discutible desde el punto de vista de la justicia social.

Hasta hace poco yo defendía esta tesis casi como opinión personal, porque, aun recordando haber leído informaciones y opiniones al respecto, no poseía datos concretos ni referencias bibliográficas. Pero mis últimas investigaciones sobre el asunto han producido resultados: tengo noticia de que Holanda ya no distingue el accidente de trabajo de las otras causas de incapacidad, y dispongo, en respaldo a la solución que recomiendo, de informaciones seguras y de una creciente bibliografía.

Es obvio que asimismo encontré opiniones contrarias, empezando por los que evocan las conclusiones del mismo William Beveridge, autorizado pionero de los programas y estudios de protección social en general. Con el respeto debido a los que piensan de manera distinta, voy a tratar de señalar a continuación algunas de mis razones.

Cesarino Junior: otro pionero

La posición que una vez más trato de sostener no tiene nada de nuevo. En agosto de 1944 el Profesor A.F. Cesarino Junior, un tratadista brasileño de fama internacional, publicó en los *Archivos del Instituto de Derecho Social*, que fundó y aún dirige, un magistral artículo que probablemente habrá constituido el punto de partida de una idea que solamente ahora empieza a ser aceptada: la reparación por la seguridad social de las consecuencias, sin preocupación con las causas.

Tendencia internacional

VI Congreso de la OISS. La Organización Iberoamericana de Seguridad Social realizó en noviembre de 1976, en Panamá, su Sexto Congreso, en el cual me correspondió representar al Ministerio de Previsión y Asistencia Social del Brasil. Del documento básico que preparó la OISS y que allí quedó aprobado, reproduzco este expresivo párrafo:

Las prestaciones económicas, en función de sustitución temporal del salario, han ido ya evolucionando hacia el criterio de valoración económica de la situación resultante, prescindiendo de las causas que la hayan originado.

Profesor Juan José Etala. Releyendo el conocido libro *Los Principios de la Seguridad Social*, del inolvidable maestro uruguayo Francisco de Ferrari, me di cuenta de que en el prefacio de la obra otra gran autoridad, el profesor argentino Juan José Etala, alto funcionario técnico de la previsión social de su país, expresa opinión coincidente con la mía.

Para una mayor seguridad le consulté si seguía pensando así, y me confirmó la identidad de nuestros puntos de vista en carta del 6 de diciembre de 1976, añadiendo:

Considero que el accidente de trabajo o la enfermedad profesional es una causa que produce determinados efectos. Los efectos, son contingencias sociales: la enfermedad, invalidez, muerte. Debemos amparar las consecuencias, sin importarnos las causas.

Asimismo en la *Revista de Seguridad Social*, de Argentina (de junio de 1972), en un extenso artículo suyo sobre "La Contingencia Social de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales", sostiene, con amplia argumentación, que en la actual fase de la seguridad social ya no tienen justificación las condiciones especiales de las prestaciones derivadas de accidentes de trabajo, expresando su firme convicción de que "ese criterio discriminatorio desaparecerá a no muy largo plazo".

Hago constar aquí mi reconocimiento al profesor Etala por su gentil cooperación y especialmente por su valioso respaldo.

Dr. Paul Fisher. En varias ocasiones el Dr. Paul Fisher, antiguo Jefe del Equipo Internacional de la Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos, me ha brindado útiles elementos para trabajos sobre seguridad social.

Además de informarme sobre el caso concreto de Holanda y sobre la legislación de sentido semejante ahora en estudio en Bolivia, él me envió documentación según la cual se está haciendo cada vez más neta en muchos países la tendencia para eliminar la distinción entre las prestaciones de la previsión social por accidentes de trabajo y las prestaciones correspondientes a las otras causas de incapacidad o muerte.

También a Paul Fisher, autoridad internacional en previsión social y programas correlativos, dejo constancia pública de mi mejor reconocimiento.

Informe del Secretario General de la AISS. En el sustancioso informe sobre los desarrollos y tendencias de la seguridad social de 1947 a 1977, presentado a la última asamblea general de la AISS (Madrid, octubre de 1977), el Secretario General de ese organismo, Dr. Vladimir Rys, se refirió al asunto de manera significativa.

Tratando de la "tendencia hacia la nacionalización", él la identificó en los sectores de las asignaciones familiares y de la integración del seguro de accidentes de trabajo en la seguridad social. Esa integración constituye, según el Dr. Rys, "uno de los ejemplos más sobresalientes de la nacionalización y la coordinación de las medidas de seguridad social que será objeto de detenida observación y quizás aplicación por parte de otros países en los años venideros".

También de la AISS obtuve valiosa documentación en apoyo de mi tesis.

Una premisa esencial: la importancia de la prevención

Más importante, sin duda, que el propio seguro de accidentes de trabajo, o por lo menos prioritario en relación con el mismo, es el imperativo de evitar esos accidentes, a través de niveles de seguridad e higiene capa-

ces de hacer que el trabajar deje de ser más arriesgado que el no trabajar, como se ha dicho.

En realidad, quien trabaja, se desplaza, se expone, sigue sujeto a un grado de riesgo más alto que los demás. Por eso también se ha dicho que las condiciones especiales de la cobertura de la seguridad social pueden estar sirviendo para aplacar, respecto a esa cuestión, nuestra conciencia social.

Pero ese es otro asunto, porque la garantía de satisfactorias condiciones de trabajo deben depender de la cobertura, ya por la previsión social, ya de otra manera, del riesgo profesional. Y la creación del Ministerio de Previsión y Asistencia Social ha dejado bastante clara, en el Brasil, la distinción entre las dos áreas: mientras el seguro corresponde a la previsión social, la prevención corresponde, lógicamente, al Ministerio del Trabajo.

Por lo tanto, esa premisa, a pesar de su carácter esencial, no afecta el mérito de lo que se discute aquí: la conveniencia de eliminar las distinciones entre las prestaciones por accidentes de trabajo y las demás causas de incapacidad o muerte.

Conclusión

Superación de la cobertura especial

En congresos internacionales realizados en Lima, Perú, en 1967, y en Florianópolis, SC, Brasil, en 1968, presenté ponencias sobre "La Nueva Ley Brasileña del Seguro de Accidentes de Trabajo", que era entonces la Ley 5.316, de 1967; y, por una rara coincidencia, en el mencionado Congreso de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social presenté un informe bajo el mismo título, pero ya sobre la Ley 6.367, de 1976.

En esas tres ocasiones defendí la tesis de que no basta con incorporar el seguro de accidentes de trabajo a la previsión social, aunque ello constituya, indudablemente, un importante avance.

Cada día más convencido de la corrección de esa tesis, pienso que ya no tienen razón de ser las condiciones especiales de las prestaciones por accidentes de trabajo y que es indispensable equiparar ese evento a las demás causas de incapacidad, con eliminación de las disparidades todavía existentes. Afirmé en aquellas ocasiones, a lo largo de la misma línea de pensamiento de calificados especialistas y en consonancia con la moderna tendencia universal:

Cuando todavía no existía la previsión social que hoy disfrutamos, se comprendía la necesidad del seguro del accidente profesional, para cuyas consecuencias no se conocía otra forma satisfactoria de protección. Pero hoy día, con el accidente —de trabajo o no— cubierto por la previsión social, está superada y ya no tiene justificación la existencia del seguro respectivo.

Cooperación de los especialistas

En aquellas distintas ocasiones recogí con el debido acatamiento, observaciones que pueden ser resumidas así: es una posición doctrinal atre-

vida, que las legislaciones de países con grande experiencia en esa materia todavía no han consagrado.

Volviendo una vez más a insistir en la misma tesis, veo con entusiasmo y optimismo que la posición doctrinal ya no es tan atrevida y que por lo menos una legislación nacional, la holandesa, ya la ha consagrado. Pero sigue siendo indispensable el análisis crítico de la idea por los especialistas y demás interesados en el asunto, a quienes por eso vuelvo a someterla.

Naturaleza jurídica de los riesgos profesionales

Rematando esta despretensiosa ponencia, espero haber reunido en ella elementos útiles al debate, que ella se destina a provocar, sobre el tema que me ha sido asignado.

Como punto de partida para ese debate traté de demostrar que la naturaleza jurídica de los riesgos profesionales los incluye entre los riesgos sociales cuya cobertura se busca a través de programas de seguridad social.

Según ese entendimiento, creo que tanto el pasado como el presente del seguro de accidentes de trabajo nos estimulan a vislumbrar, en un futuro no distante, su plena absorción por la seguridad social.