

ESTRUCTURA Y LEGITIMACIÓN DEL SEGURO ESTATUTARIO DE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES: UN ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO*

Maximilian Fuchs

Universidad Católica de Eichstätt, Alemania

Los regímenes de seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales se cuentan entre los sistemas de seguridad social más difundidos. No obstante, de tanto en tanto en las declaraciones internacionales y en las contribuciones científicas se ha cuestionado la necesidad de que esos regímenes existan por separado. Frente a tales críticas, presentamos en este artículo los principios normativos del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. La unidad de la prevención, la rehabilitación y la indemnización como la estructura característica común de cada régimen se presenta desde el punto de vista del derecho comparado. También se hace hincapié en la importancia central del principio de la autogestión. En lo que respecta a su eficacia económica, corroborada por las estadísticas, se muestra que las críticas a los mencionados regímenes no son convincentes. Se rechazan igualmente las objeciones a los regímenes separados por razones de equidad.

Palabras clave: seguridad social, regímenes de seguro, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales.

1. ALCANCE Y ACEPTACIÓN DE LOS REGÍMENES ESTATUTARIOS

Si examinamos la información acerca de las diversas ramas de la seguridad social obtenida de diferentes países, hallamos que casi todos ellos, sea cual sea el continente al que pertenezcan, poseen un régimen de seguro destinado a cubrir los riesgos de accidentes del trabajo y enfer-

(*) Reproducido con autorización de la *Revista Internacional de Seguridad Social*.

medades profesionales¹. Por ejemplo, una abrumadora mayoría de países en desarrollo ha decidido implantar estos regímenes². El Convenio N° 102 de la OIT del 28 de junio de 1952, sobre normas mínimas de seguridad social, ha desempeñado sin duda un importante papel en la difusión de esta rama, así como las posteriores recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo³.

Desde el punto de vista histórico, el seguro de accidentes del trabajo ha dado origen a un trastorno del concepto jurídico de responsabilidad, que va mucho más allá de su propio restringido campo de aplicación. De hecho, sentó las bases de una concepción jurídica completamente nueva, conocida hoy como derecho social. El filósofo e historiador francés François Ewald señaló esta trascendental circunstancia en su estudio del 9 de abril de 1898 sobre la legislación de su país relativa a la responsabilidad en caso de accidentes del trabajo⁴.

Ewald se refirió a esa legislación diciendo que se trataba de un cambio filosófico que había trastornado al mundo entero. Confirió nueva forma al contrato social, yendo más allá de los accidentes del trabajo y extendiéndose hasta la formulación de una teoría de la solidaridad⁵. En los países donde impera una tradición de regímenes de seguro de accidentes del trabajo, que en algunos casos se remonta a más de cien años atrás, la existencia de esta rama no es tema de debates. Esto se verifica especialmente en Alemania, Francia, Italia y Austria.

La experiencia lograda en esas naciones ha ejercido perdurable influencia sobre la evolución de los regímenes de seguro de accidentes en otros países y continentes⁶. No es menor la aceptación de los regímenes de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en los países que han optado por una organización de esta rama de la seguridad social sobre la base del derecho privado⁷.

(1) La publicación del Ministerio de Salud y Acción Social de los Estados Unidos, *Social security programs throughout the world*, 1991, pág. xix, menciona los programas de accidentes del trabajo como "el tipo más antiguo y difundido de medida de seguridad social".

(2) Véase M. Fuchs, *Soziale Sicherheit in der Dritten Welt - zugleich eine Fallstudie Kenia*, Baden-Baden, Nomos, 1985, págs. 30 y sigs. Túnez ha emprendido una cabal reorganización del régimen nacional contra accidentes y enfermedades profesionales: véase Ley N° 94/28 del 21 de febrero de 1994.

(3) Véanse las referencias en T. Higuchi, "The special treatment of employment injury in social security", en *International Labour Review*, 1970, págs. 109, 115 y sigs.

(4) Véase F. Ewald, *L'Etat Providence*, París, Grasset & Fasquelle, 1986.

(5) *Ibid*, págs. 593 y sigs.

(6) Por ejemplo, la influencia del derecho alemán sobre el sistema de seguro de accidentes español: J. M. Ordeig Fos, *El Sistema Español de Seguridad Social*, Madrid, Edersa, 5ª edición, 1993, pág. 53. El derecho francés ha influido en muchos países, particularmente en África: P. Mouton y M. Voirin, "Employment injury prevention and compensation in Africa", en *International Labour Review*, 1979, págs. 478 y sigs.

(7) Por ejemplo, Bélgica (véase L. van Gossum, *Les accidents du travail*, Bruselas, De Boeck, 4ª edición, 1997), Chile (P. Ángel Mansilla, *Seguridad laboral: modelo chileno de seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales*, Santiago, mimeo, 1995), España, donde se puede optar por el seguro por intermedio de una institución de seguro social pública o de una mutua privada (E. Valenzuela de Quinta, *Código de Mutuas*, Madrid, Colex, 1996) o Argentina (véase la nueva Ley 24.557 sobre Riesgos del Trabajo del 3 de octubre de 1995).

Por otro lado, no puede pasarse por alto el hecho de que desde hace algún tiempo se han lanzado críticas a la existencia de regímenes separados de seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales⁸. Gran parte de los autores de un informe de la OIT de 1984 se declaró en contra de conservar regímenes separados de seguro de accidentes⁹. En la recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas sobre la convergencia de los objetivos y políticas en el campo de la protección social (la llamada "recomendación de convergencia") del 27 de julio de 1992¹⁰, el seguro de accidentes ya no aparece como sistema separado de protección social¹¹.

Más adelante, en la sección dedicada a las críticas al seguro de accidentes me ocuparé con mayor detalle de los principales argumentos de los censuradores.

Dichos regímenes tienen que hacer frente a las críticas, y los comentarios que siguen deben verse contra ese telón de fondo. En este artículo nos interrogamos acerca de los fundamentos del seguro de accidentes; también trataremos de exponer cuáles son las tendencias más importantes del mismo desde el punto de vista del derecho comparado, a fin de poder extraer algunas conclusiones y de confrontarlas con los argumentos de los críticos.

2. PRINCIPIOS NORMATIVOS DEL SEGURO DE ACCIDENTES

Es indudable que el seguro de accidentes ha sido implantado y existe en respuesta al problema planteado por la ineptitud del derecho civil en materia de responsabilidad, que se funda en el concepto de la falta, para encarar efectivamente el problema de los accidentes del trabajo. En breves palabras, la evolución de los regímenes de seguro de accidentes puede describirse así: partieron del concepto de la falta, que subyace en la responsabilidad civil, y pasaron de la normalización de la indemnización básica obligatoria por parte de los empleadores¹² a la aplicación de un genuino régimen de seguro de accidentes¹³.

(8) Véase Higuchi (nota 3, más arriba), págs. 120 y sigs.; y A. L. Miller, "Compensation for personal injury under social security", en *International Labour Review*, 1985, págs. 193 y sigs., sobre tales críticas.

(9) OIT, *Into the Twenty-first century: The development of social security*, 1984, párrafos 107 y 236.

(10) ABIEG, Nº IL 245/49 del 26 de agosto de 1992.

(11) En el anteproyecto de la Comisión sobre esta recomendación, aún figuraba un sistema autónomo de indemnización de accidentes del trabajo: véase ABIEG, Nº C 94/13 del 25 de julio de 1991.

(12) En el sentido de "responsabilidad patronal".

(13) Véase, en lo que respecta a Alemania, W. Gitter, *Schadenausgleich im Arbeitsunfallrecht*, Tübingen, Mohr, 1969, págs. 5 y sigs.; para Italia, J. Piva, "Problemi giuridici e politici della 'Responsabilità' alle origini dell'Assicurazione Infortuni sul Lavoro in Italia", en *Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali*, 1980, págs. 654 y sigs., para Francia, Ewald (nota 4, más arriba), págs. 275 y sigs.; para los países en desarrollo, Fuchs (nota 2, más arriba), págs. 30 y sigs.

En términos de normas jurídicas, esto significa que el seguro de accidentes genuino parte del principio de que el reclamo de indemnización es independiente de la falta, y cualquier demanda civil potencial de indemnización que un empleado pueda hacer contra un empleador es reemplazada por la petición al seguro. Por lo tanto, en general podemos hablar de una forma particular de responsabilidad reemplazada por la cobertura del seguro¹⁴.

Esta manera de ver la indemnización se funda así en la premisa de que el empleador es fundamentalmente responsable de cualquier lesión personal que puedan sufrir sus asalariados y que se presente como una expresión de los riesgos que implica el proceso de ejecución del trabajo. Los asalariados proveen su trabajo para producir bienes o servicios en un proceso de producción que no fue organizado por ellos, y cuyos beneficios económicos pertenecen al empleador.

Por consiguiente, desde el punto de vista jurídico, parece lógico que la carga económica del daño o la lesión de un empleado recaiga sobre ese empleador. No es, pues, cuestión de una falta del empleador, y es exacto considerar al seguro de accidentes como un caso de "estricta responsabilidad"¹⁵.

De lo antedicho se desprende que la responsabilidad del financiamiento es exclusivamente del empleador. Desde la óptica de éste, el seguro de accidentes funciona como seguro de responsabilidad, por cuanto obvia cualquier demanda por daños que de otra manera podría hacer el empleado.

En consecuencia, quien abogue por la abolición de los regímenes separados, debe tener primero en cuenta los principios básicos normativos de un seguro de accidentes que asigna la responsabilidad al empleador. Debemos señalar que un propugnador del sistema de seguro social unitario tan eminente y experto como Beveridge defendió la conservación de un régimen separado de seguro contra accidentes del trabajo¹⁶.

(14) Véase, si se busca un examen detallado de las bases jurídicas de la ley alemana, M. Fuchs, *The German industrial injuries insurance system*, Sankt Augustin, Federación Nacional de Cajas de Seguros de Accidentes del Trabajo en la Industria, 1996, pág. 9 y sigs.

(15) Véase, en este sentido, M. Fuchs, "Die Legitimation der gesetzlichen Unfallversicherung", en *Die Berufsgenossenschaft*, 1992, págs. 248, 249.

(16) Véase *Social insurance and allied services*, informe de Sir William Beveridge, 1942, párrafo 81: "Primero, muchas industrias vitales para la comunidad son también especialmente peligrosas. Es esencial que los hombres entren en ellas y, por lo tanto, conveniente que puedan hacerlo con la seguridad de una previsión especial contra sus riesgos... Segundo, un hombre incapacitado en el curso de su empleo ha quedado incapacitado mientras trabajaba cumpliendo órdenes... Tercero, sólo si se toman disposiciones especiales en cuanto a los resultados de un accidente del trabajo o de una enfermedad profesional... parece posible... limitar la responsabilidad del empleador en el derecho consuetudinario a los resultados de las medidas de las que es moral y materialmente responsable y no simplemente en virtud de algún principio de responsabilidad legal".

También es preciso subrayar que suprimir los regímenes autónomos de seguro de accidentes y transferir sus funciones a otras ramas de la seguridad social (por ejemplo, el seguro de enfermedad o el seguro de pensiones) da origen a otros problemas. En la mayoría de los casos, esto entraña un nivel de cobertura más bajo para el individuo. Entonces, también habría que tener presente que esos individuos utilizarían otros medios para obtener un resarcimiento y proteger sus intereses, por ejemplo iniciando una demanda por daños y perjuicios, fundada en el derecho privado¹⁷. El resultado final sería la aplicación de un método más costoso para conseguir la indemnización¹⁸.

3. FUNCIONES DEL SEGURO DE ACCIDENTES

En esta sección nos ocuparemos de las funciones asignadas a los regímenes de seguro de accidentes en diferentes países. Nuestro propósito es mostrar si algunas tendencias, la evolución jurídica y el género de experiencias, ya sea positivas o negativas, van aparejados a determinadas funciones del seguro de accidentes.

Compensación financiera

En general, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales conducen a una pérdida parcial o total de la capacidad de ganancia y son la causa de un perjuicio económico para el asegurado y sus familiares a cargo. Por lo tanto, el seguro de accidentes provee una compensación financiera. La eficacia de estas prestaciones compensatorias depende de hasta qué punto es posible restablecer la situación económica que existía antes de un accidente del trabajo o de una enfermedad profesional. Así, pues, esas prestaciones deben cumplir una función de reemplazo del salario o del ingreso.

En cuanto se refiere a las condiciones normales de la prestación, la mayoría de los países marcan una diferencia entre las prestaciones económicas que cubren una incapacidad laboral temporaria y las que tienen la finalidad de compensar una pérdida de ingresos de larga duración. Casi todos los regímenes tienen una estructura de cálculo uniforme, porque en

(17) Véase en este caso la experiencia de los Estados Unidos, donde los otorgamientos en el marco de la Indemnización de los Trabajadores se consideran a menudo insuficientes y son frecuentes los intentos de aplicar el instrumento de la responsabilidad material para establecer los daños personales: *Die Haftung des Arbeitgebers*, Munich, Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft, 1993, pág. 26 y sigs.

(18) En Bélgica 90 por ciento, en Alemania 80 por ciento, en Francia solamente 60 por ciento del salario básico diario hasta el 28º día de incapacidad y después 80 por ciento, en España 75 por ciento. En el Reino Unido, el nivel de prestación es considerablemente inferior, ya que en ese país no existen prestaciones fijadas específicamente para los accidentes laborales. Las víctimas reciben prestaciones generales del Seguro Nacional, que toman la forma de asignaciones de enfermedad e invalidez, que sólo garantizan una cobertura mínima: véase A. Ogus y N. Wikeley, *The law of social security*, Londres, Butterworth, 4ª edición, 1995, pág. 293 y sigs., sobre el sistema británico.

la fórmula entran dos elementos decisivos. El primero es la base de cálculo. En la mayoría de los países, es el ingreso del asegurado, a lo largo de los 12 meses calendario previos a la incapacidad, de modo que la situación económica de la víctima antes del accidente se utiliza como punto de partida para calcular las prestaciones.

El segundo elemento consiste en fijar un porcentaje o una cuota de ingresos determinada percibida durante el período de referencia. En los diversos sistemas, es clara la tendencia a asegurar, cuando sea posible, el ingreso neto anterior en la forma de una prestación monetaria de corto plazo, equivalente a alrededor de 80 por ciento del ingreso previo.

Por lo común, cuando los accidentes del trabajo o las enfermedades profesionales traen secuelas de larga duración, desde un momento dado se otorgan pensiones. Éstas también se conceden usualmente sobre la base de los ingresos de los 12 meses calendario previos a la aparición de la incapacidad. La cuantía de la pensión depende del grado de incapacidad, tomado como parámetro para el cálculo del resarcimiento.

La compensación financiera sería incompleta si no se tomara en cuenta la situación de los familiares a cargo cuando un accidente del trabajo o una enfermedad profesional ha conducido al fallecimiento del asegurado. Por regla general, la legislación del seguro de accidentes otorga a los sobrevivientes el derecho de percibir una pensión. La situación en materia de sostén de la familia se toma en cuenta cuando se evalúa el nivel de esas pensiones. Las pautas de orientación obtenidas de los diversos regímenes de seguro de accidentes indican que el miembro sobreviviente de una pareja recibe en promedio el 30 por ciento de los ingresos del difunto; a los hijos se les concede normalmente el 20 por ciento de ese mismo ingreso en la forma de una pensión¹⁹.

Rehabilitación

Una característica del régimen estatutario de seguro de accidentes es que no se limita meramente a la compensación financiera. Sus objetivos se extienden a la restitución de la capacidad laboral del interesado para facilitar así su reinserción en la vida activa. La comunidad asegurada tiene interés en preservar el capital humano representado por sus miembros. Haciéndolo, efectúa una importante contribución a la economía nacional. A largo plazo, un eficaz régimen de rehabilitación resulta, en términos de seguro, más barato que el simple pago de prestaciones en

(19) En algunos casos, estas tasas de pensiones pueden ser más altas. Por ejemplo, en Italia la pensión de sobreviviente para los cónyuges es igual al 50 por ciento de los ingresos imponibles. A veces aumenta la pensión si el cónyuge ha alcanzado una edad determinada o se dedica a la crianza de los hijos. En Alemania y Bélgica, existe una reglamentación semejante. En España, los sobrevivientes sólo adquieren derecho en el marco de la reglamentación general del seguro de pensiones, aunque los ingresos del difunto se utilizan como base de cálculo de la pensión.

dinero de larga duración a las víctimas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales²⁰.

A este respecto, en su mayor parte la legislación no deja a la víctima otra opción que la de participar en los programas de rehabilitación, que son en general obligatorios, siempre y cuando parezcan existir probabilidades de buen éxito y se los considere razonables para el interesado. La víctima que no quiera participar puede esperar o bien reducciones de la prestación o bien la pérdida completa de ésta.

En el marco del seguro de accidentes estatutario la rehabilitación como prestación obligatoria no se limita en modo alguno a los sistemas públicos. La rehabilitación médica siempre forma parte integrante de las prestaciones obligatorias²¹. Las *mutuas* españolas y las instituciones de seguro de accidentes privadas argentinas tienen la obligación, por ley, de suministrar rehabilitación profesional además de la médica²².

De la reglamentación, y de su aplicación práctica en los diversos países, se desprende que los regímenes de seguro de accidentes asignan gran importancia a la rehabilitación médica integral. Se pone particular énfasis en la especificidad de la rehabilitación, que toma en cuenta las condiciones individuales de la víctima. En todos los casos, existe un claro esfuerzo por disponer la rehabilitación médica y el tratamiento, por un lado, de manera adecuada a la lesión o a la enfermedad y, por el otro, en forma de orientarlos hacia la reinserción en el mundo del trabajo²³. En muchos países, el seguro de accidentes ha establecido sus propias instituciones especializadas, que pueden ofrecer a las víctimas el tipo de tratamiento que necesitan, sobre la base de la experiencia del proveedor.

Por lo tanto, en casi todos los países, se considera en general que el seguro de accidentes alcanza un nivel de cobertura más alto que los programas comparables manejados por otras ramas de la seguridad social. En este contexto, merece mencionarse especialmente lo acontecido recientemente en Italia. A raíz de la restructuración del servicio de salud en 1978, la responsabilidad del organismo de seguro de accidentes INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro) en cuanto a la rehabilitación médica fue transferida al servicio nacional de

(20) Según estimaciones de la Federación Nacional de Cajas de Seguros de Accidentes del Trabajo en la Industria, se hubiera debido gastar 3 mil millones de DM más si la rehabilitación y la prevención se hubiesen mantenido en el mismo nivel del año 1960: véase a este respecto, G. Sokoll, "Die gesetzliche Unfallversicherung als Gestaltungsfaktor der sozialen Sicherheit in Europa", en *Die Berufsgenossenschaft*, 1994, págs. 706, 707.

(21) Véase, en lo que concierne a Bélgica, van Gossum (nota 7, más arriba), pág. 33 y sigs., y sobre Chile, Mansilla (nota 7), pág. 2.

(22) Véase, en cuanto se refiere a España, E. Hevia Campomanes Calderón, *Los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales*, 2ª edición, 1993, pág. 177 y sigs.; y a la Argentina, la nueva Ley Nº 24.557 relativa a los riesgos profesionales, Art. 20.

(23) La legislación alemana del seguro de accidentes es un particular ejemplo de tales esfuerzos, ya que organiza la rehabilitación de acuerdo con un principio de "integridad", según el cual los programas se encuentran bajo la supervisión del médico coordinador (*D-Arzt*). Véase M. Fuchs (nota 14), págs. 15 y sigs. acerca de este sistema.

salud²⁴. En la actualidad, las víctimas de accidentes del trabajo no reciben prestaciones médicas en calidad de miembros de un grupo asegurado en el marco del régimen de seguro de accidentes estatutario, sino como cualquier otro ciudadano que tenga derecho a las prestaciones del servicio nacional de salud. Este traspaso de responsabilidad ha suscitado severísimas críticas, no sólo de los asalariados y de sus representantes sino también de los expertos del seguro de accidentes. La opinión general es que restablecer la capacidad de trabajo de una persona después de un accidente laboral o de una enfermedad profesional es una tarea prioritaria que exige recursos especiales. Esto ha dado origen a la demanda de transferir nuevamente a INAIL la responsabilidad de la atención médica²⁵. Los críticos señalan los elevados niveles de asistencia que en el pasado se habían alcanzado en el régimen estatutario de seguro de accidentes en virtud de su especialización en el tratamiento de víctimas de accidentes laborales²⁶.

Si bien la mayoría de los países limitan la misión del seguro de accidentes al suministro de rehabilitación médica, muchos de ellos le han impuesto la obligación estatutaria de proveer rehabilitación profesional²⁷.

Prevención

Hace casi 30 años, G. Calabresi publicó un libro en el que sentó las bases de una ley racional de seguro de accidentes²⁸. Enunció un axioma según el cual la función básica de la ley de accidentes era reducir el costo de los que sobrevivieran²⁹. Subdividió ese objetivo en tres tareas. La primera –la reducción primaria del costo de los accidentes– consiste en disminuir el número de los producidos y su gravedad; la segunda –reducción secundaria del costo– se concentra en la indemnización de las víctimas repartiendo el riesgo. La tercera –reducción terciaria del costo– consiste en bajar los gastos administrativos ligados al tratamiento y en mantener esas cotas.

En lo que sigue, no es cuestión de juzgar a los regímenes de seguros de accidentes de la actualidad fundándonos en las teorías de Calabresi. No obstante, sus importantísimas reflexiones pueden ayudar a enfocar con más precisión las tareas a las que se enfrenta el seguro moderno.

(24) Véase G. Alibrandi, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milán, Giuffré, 10ª edición, 1994, pág. 597 y sigs.

(25) Véase P. Magno, "L'INAIL tra prevenzione e assicurazione", en *Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali*, 1995, Parte 1, pág. 1 y sigs., donde se hallará un detallado tratamiento del problema.

(26) Véase Alibrandi (nota 25, más arriba), pág. 600.

(27) Por ejemplo, en Alemania, Austria y Francia. Las *mutuas* de España y las compañías de seguros privadas de la Argentina tienen la obligación estatutaria de suministrar una rehabilitación profesional.

(28) G. Calabresi, *The costs of accidents: A legal and economic analysis*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1970.

(29) *Ibid.*, pág. 26.

Nadie negará que los objetivos de Calabresi debieran ser algo por lo que valiese la pena luchar en todos los campos jurídicos que atañen a la indemnización de accidentes. Por ello, estas metas son sumamente importantes para el seguro de accidentes global.

En principio, en sus esfuerzos en pro de la prevención de accidentes del trabajo los regímenes de seguro utilizan tres instrumentos.

La prevención activa de los accidentes. Esta estrategia incluye toda una serie de medidas, que apuntan al objetivo de lograr que tanto los asalariados como los patronos acaten las normas de seguridad necesarias cuando organicen y ejecuten el trabajo. Aunque las instituciones de seguro de accidentes pueden imponer multas si las normas no se cumplen, prefieren usar poco este instrumento. Se ven a sí mismas más bien como socias y consejeras de las empresas y de los asalariados e intentan tomar recaudos para que las normas de seguridad se respeten por medio de la orientación, el adiestramiento y la información. Se asigna gran importancia a las estadísticas de accidentes³⁰ y a la investigación³¹.

Evidentemente, no se debe perder de vista el hecho de que, de un país a otro, la intervención de los regímenes de prevención difiere mucho. Hay algunos países donde, además de las autoridades públicas de salud y seguridad en el trabajo, se otorga a las instituciones de seguro una amplísima competencia en lo que respecta a la prevención. Alemania, Francia y Austria son ejemplos que vienen al caso. Inclusive en los países donde funcionan regímenes de seguro de accidentes privados, existen servicios de prevención, algunos sobre una base voluntaria³², otros a raíz de exigencias estatutarias estipuladas para los organismos de seguro privados³³.

También son instructivos los cambios que se han operado últimamente en aquellos países donde los regímenes de seguro de accidentes no tienen expresas disposiciones estatutarias que les ordenen intervenir

(30) Véase, por ejemplo, D'Arienzo, "Informazione statistica come strumento necessario per una corretta politica della prevenzione", en INAIL, *Commentario alla sicurezza del lavoro*, 1996, pág 383 y sigs.

(31) La Federación Nacional de Cajas de Seguros de Accidentes del Trabajo en la Industria de Alemania ha establecido su propio instituto de seguridad laboral para estudiar los accidentes y la construcción de máquinas y equipos seguros, y para asesorar a las empresas sobre el particular. En Francia, el Instituto Nacional de Investigación y Seguridad realiza una tarea parecida. Véase G. Evrard, "Alcune considerazioni sul sistema del lavoro in Francia", en INAIL (*op. cit.*), pág. 39 y sigs., si se desea obtener más detalles sobre el sistema de prevención de accidentes en Francia.

(32) Al igual que en Bélgica.

(33) En este contexto, merecen particular mención las últimas novedades de la Argentina. Un factor de vital importancia para adoptar la nueva Ley 24.557 sobre riesgos profesionales fue la deplorable situación en materia de prevención anterior a esa ley, cuyo Art. 4 ha impuesto ahora a los empleadores y a los trabajadores, así como a las compañías de seguros privadas la obligación estatutaria de instrumentar medidas de salud y seguridad. Actualmente, una parte del contrato entre la compañía de seguros y el empleador contiene un plan de mejora de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo. El asegurador es responsable de realizar un control y de informar a la autoridad pública de supervisión cualquier situación de incumplimiento.

en la prevención. Un hecho interesante es que, una nueva disposición de la ley española de 1995 relativa a la prevención de los riesgos profesionales, estipula que las *mutuas*, con autorización de la administración pública del trabajo, pueden establecer el mismo tipo de servicios de prevención como los que la ley exige a los empleadores³⁴.

En Italia, donde la seguridad profesional y la prevención de accidentes del trabajo son funciones que corresponden estatutariamente a la Inspección del Trabajo del Estado y a ciertos departamentos de las llamadas unidades de salud locales (USL: Unitá Sanitaria Locale), los responsables de la última versión de la ley de seguridad profesional han aceptado el criterio de que el régimen público de accidentes también debe intervenir en la prevención. Ello obedece a la sencilla razón de que los expertos del régimen son los que están en mejores condiciones de saber exactamente cómo ocurren los accidentes laborales. Así, pues, en virtud de la nueva legislación, INAIL, el organismo de seguro de accidentes, debe transmitir a todos los departamentos de prevención de las USL regionales la información completa, útil para reconocer y evaluar los riesgos profesionales y las cuestiones de seguridad en el lugar de trabajo. Aparte, INAIL debe convocar regularmente, junto con ISPEL (Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza di Lavoro), a una conferencia para establecer entre los diversos organismos intervinientes la necesaria coordinación en los asuntos relacionados con la prevención y para que sobre la base de consultas se efectúen propuestas acerca del mejoramiento de ésta en el campo de la seguridad y la salud profesionales.

En resumen, existe una clara tendencia a mejorar los esfuerzos de prevención mediante la participación de los regímenes de seguro de accidentes estatutarios.

Cotizaciones y primas fundadas en el riesgo. Uno de los elementos decisivos para guiar los esfuerzos de prevención de los regímenes de accidentes es la estricta aplicación de los principios técnicos de seguro cuando se evalúan las cotizaciones y primas de los empleadores. El principio de la equivalencia exige que las primas del seguro correspondan al riesgo asegurado³⁵. Paralelamente a este criterio respecto del riesgo o peligro, la prima también debe reflejar la probabilidad de accidentes individuales en una empresa o fábrica, o sea la llamada tasa de experiencias³⁶. Sólo combinando estos dos elementos constitutivos de la prima se puede motivar a las empresas para que pongan en práctica una eficaz prevención de accidentes.

Si examinamos varios sistemas de seguro de accidentes individualmente, observamos que por abrumadora mayoría los reglamentos que

(34) Véase, S. González Ortega y J. Aparicio Tovar, *Comentarios a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid, Trotta, 1996, pág. 204 y sigs.

(35) Véase P. Koch, *Versicherungswirtschaft*, Karlsruhe, Verlag Versicherungswirtschaft, 3ª edición, 1991, pág. 105 y sigs.

(36) Véase Oguş y Wikely (nota 19), págs. 298 y sigs. sobre los problemas ligados a la tasa de experiencias.

gobiernan la fijación de las cotizaciones o primas dan preferencia al enfoque con base en los riesgos, en lugar de a la simple tasa uniforme³⁷. Por lo normal, las cotizaciones se fijan sobre la base de la masa salarial de la empresa, multiplicada por un factor de riesgo para cada rama u ocupación, y en las cotizaciones se efectúan deducciones o se aplican cargas suplementarias según si existen o no regímenes de prevención de accidentes o si se acatan las normas de seguridad. En Alemania, España, Francia e Italia existe este tipo de reglamentación. Interesa destacar que los sistemas de seguro de accidentes privados también aplican este principio³⁸.

Durante la reforma del régimen de seguro de accidentes argentino se puso un énfasis particular en la cuestión de las cotizaciones ligadas al riesgo. La nueva Ley N° 24.557 optó por un sistema de cotizaciones fundadas en el riesgo³⁹, que los expertos y los gestores del régimen consideraron ciertamente la decisiva justificación de un sistema de seguro de accidentes autónomo, como lo testimonia el siguiente extracto, tomado de un importante estudio sobre la nueva ley⁴⁰: "Vincular los costos del seguro con la prevención es un tema central, al punto de que es ésta la razón que legitima un sistema de reparación específico y diferenciado de los otros subsistemas de la seguridad social. En efecto, si los costos de reparación que enfrentan las empresas fueran independientes de la siniestralidad, sería más eficiente la cobertura de los siniestros laborales a través del seguro de salud y del sistema jubilatorio general".

Sanciones por inconducta. El buen éxito de los programas de prevención de accidentes sólo se puede garantizar si los participantes (patrones y trabajadores) actúan de conformidad con las normas de seguridad profesional. Puesto que una conducta que no respeta la seguridad hace que las medidas preventivas no tengan sentido, ningún régimen que se funde en la eficacia económica y en los intereses de las personas que asegura puede aceptar sin aplicar sanciones un comportamiento que origine daños sujetos a compensación.

De un país a otro varían los mecanismos de sanción, desde las multas hasta la pérdida de la cobertura de seguro para el empleador⁴¹, o incluso

(37) El principio de la tasa uniforme se aplica en el Reino Unido y en Austria.

(38) En Bélgica, las compañías de seguros están en libertad de fijar sus propias tarifas. No obstante, en la práctica se fijan de acuerdo con varias clases de riesgos. También desempeña un papel importante la frecuencia de accidentes en una empresa, a comparación del promedio nacional registrado por el grupo sujeto al riesgo en cuestión.

(39) Artículo 24 de la ley.

(40) O. Giordano, A. Torres y M. Bettiol, *Riesgos del trabajo: la modernización de las instituciones laborales en la Argentina*, Vol. 1, Buenos Aires, Indugraf, 1996, pág. 29 y sigs.

(41) Esto es lo que sucede normalmente en los casos de grave infracción de las reglas de seguridad, por ejemplo cuando un minero fuma en el subterráneo y causa una explosión.

una acción legal contra éste para recuperar la indemnización abonada a la víctima de un accidente⁴².

4. CONCEPTO GLOBAL DE PREVENCIÓN-REHABILITACIÓN-RESARCIMIENTO COMO PRINCIPIO ESTRUCTURAL DEL SEGURO DE ACCIDENTES

De la descripción de los regímenes de seguro de accidentes que hemos hecho en la sección dedicada más arriba a las funciones emerge una particular estructura, común prácticamente a todas las legislaciones, aun cuando el énfasis en los elementos individuales (alcance de las funciones) varíe de un país a otro. Se la puede definir como un concepto global de prevención, rehabilitación y resarcimiento. La noción de globalidad subraya el hecho de que estas funciones no pueden llevarse a cabo aisladamente, sino que forman un todo orgánico. Desde luego que este concepto global nada tiene que ver con la circunstancia de que la organización jurídica del seguro de accidentes sea pública o privada. Por otra parte, es también evidente que ese concepto es lo bastante verosímil para restar importancia a la forma de organización jurídica, aunque esto no impide que un régimen privada perciba algunas funciones de un modo distinto que otro de orden público.

Este concepto global nace de la idea y de la noción de una cobertura global por el seguro contra los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Son contingencias graves para los que las sufren, y la tarea prioritaria debe ser evitarlas⁴³. En los casos en que se produce el riesgo, vale decir cuando sobreviene un accidente del trabajo o se contrae una enfermedad profesional, es preciso proveer una compensación efectiva. No obstante, la compensación no es en sí misma una finalidad. En todos los casos posibles sólo debiera ser temporaria, por razones humanitarias y económicas. La prioridad de la rehabilitación es tratar de que la víctima reanude el trabajo.

5. LA AUTOGESTIÓN EN EL SEGURO DE ACCIDENTES

En muchos países, los regímenes de seguro de accidentes se caracterizan por un grado de autogestión mayor que otras ramas del seguro social, aunque en medida variable. Los regímenes no son administrados por autoridades públicas, sino por organismos dotados de personería

(42) En Alemania, se puede hacer responsable a un empleador del reembolso parcial o completo de los pagos de indemnización efectuados por las instituciones de seguro de accidentes si es él quien ha causado el accidente, intencionalmente o por crasa negligencia. En España, las prestaciones monetarias a los empleados pueden ser objeto de un aumento de 30 a 50 por ciento según la gravedad de la infracción, si la lesión se ha debido a máquinas o equipos no ajustados a las reglas de seguridad o si ha sido resultado de una infracción de éstas por parte del empleador.

(43) Hasta cierto punto, el concepto también responde a las exigencias económicas, como las formuladas por Calabresi en su estudio.

jurídica a los que se les confiere ese mandato. La autogestión se distingue por el hecho de que los órganos centrales de adopción de decisiones de las instituciones de seguro de accidentes son, en su mayoría, mixtos⁴⁴ y están compuestos por representantes de los partícipes sociales (empleadores y trabajadores). El control del Estado se limita a tomar recaudos para que cada institución cumpla sus obligaciones estatutarias.

La autogestión corresponde a los objetivos y estructuras específicas del seguro de accidentes, financiado únicamente por los empleadores. Está destinada a ofrecerles la posibilidad de influir en el manejo económico de un régimen. Sin embargo, también aportan su experiencia profesional sobre la prevención de accidentes puesto que, como organizadores de la producción de bienes y servicios, saben dónde residen los riesgos y cómo evitar cualquier daño resultante. Puede decirse lo mismo de los trabajadores y de sus representantes, que tienen gran interés no sólo en evitar accidentes laborales sino también en contar con programas de rehabilitación eficaces.

6. EFICACIA ECONÓMICA

Nuestra exposición de más arriba ha mostrado que los diversos regímenes de seguro de accidentes, tienden, si bien con distinto grado de énfasis, a seguir los objetivos de un sistema económicamente eficaz como el formulado por Calabresi en su análisis económico y jurídico del derecho de accidentes⁴⁵. Hay una clara tendencia a conceder a la prevención un papel de central importancia y de arribar así a una reducción primaria del costo, en el sentido que Calabresi propugnaba. No obstante, también se hace más hincapié en la rehabilitación. Cuando se logran buenos resultados, regresan al trabajo tantas víctimas de accidentes y enfermedades profesionales como es posible. Con todo, aún no hemos tratado aquí un aspecto de la cuestión. Calabresi definió a su tercer objetivo como el destinado a disminuir el costo administrativo de los accidentes. A este respecto, hemos de señalar que, al reemplazar las demandas civiles por daños otorgando un derecho al seguro, el seguro de accidentes ahorra cualquier recurso (inherentemente contencioso) a los tribunales. En cualquier análisis económico del seguro de accidentes, el significativo beneficio financiero a que da origen el hecho de evitar los costos de un pleito entre empleadores y trabajadores se pone perfectamente de relieve⁴⁶.

No se pueden invocar consideraciones teóricas aisladas para evaluar la eficacia económica de los regímenes de seguro de accidentes. El factor decisivo consiste en saber si existen pruebas empíricas que la confirmen. Por desgracia, no disponemos de estadísticas completas en lo que con-

(44) En este caso, la excepción es el sistema español de las *mutuas*, manejadas únicamente por los representantes patronales, con sólo un representante de los trabajadores.

(45) Véase "Prevención", más arriba.

(46) Véase A. E. Risa, "The Welfare State as provider of accident insurance in the work place: Efficiency and distribution in equilibrium", en *The Economic Journal*, 1995, pág. 129.

cierte a los diversos países que mencionamos aquí, y si bien las cifras que damos a continuación sólo pueden ofrecer algunas indicaciones de las tendencias reales del costo y del número de accidentes, permiten, no obstante, arribar a ciertas conclusiones.

Es irrefutable el hecho de que en la mayoría de los países se ha registrado un claro descenso del número de accidentes del trabajo, a pesar del continuo aumento de asegurados. En particular, se ha conseguido reducir la cantidad de accidentes graves y fatales. En Alemania, el número de accidentes sujetos a la exigencia estatutaria de denunciarlos fue de 2.511.403 en 1960, contra 1.680.747 en 1994. Esto quiere decir que aunque en el curso de ese período el número de personas empleadas subió más de 50 por ciento, el de esos accidentes declinó más de 30 por ciento. Mientras que en 1960 se concedieron 57.490 nuevas pensiones por accidentes del trabajo, en 1994 hubo sólo 34.649 nuevos otorgamientos; en otras palabras, los 3,22 accidentes laborales que en 1960 requirieron una indemnización por cada 1.000 trabajadores habían bajado a solamente 1,17 en 1994. En 1960 se registraron 3.021 accidentes fatales (sin contar los de trayecto). En 1994, esa cifra había descendido a 1.250, pasando a menos de la mitad⁴⁷.

En Austria, hubo en 1960 146.372 accidentes del trabajo, contra únicamente 143.002 en 1995, a pesar del continuo aumento del número de asegurados. En 1960, esto representó una tasa de 70,79 accidentes por cada 1.000 trabajadores, y sólo de 51,14 en 1995. En 1960 los accidentes fatales fueron 412, contra nada más que 189 en 1995.

Necesariamente, esta tendencia de las estadísticas de accidentes ha repercutido sobre las cotizaciones que deben pagar las empresas. Aunque en algunos casos los incrementos de las cotizaciones a los regímenes estatutarios de seguros de enfermedad y de pensiones han sido drásticos, la tendencia del seguro de accidentes se inclina hacia la dirección opuesta.

En 1960, las empresas de Alemania debieron pagar a título de cotizaciones 1,51 DM por cada 1.000 DM de su nómina salarial. En 1994, esa cifra había caído a 1,45 DM. Sobre este particular, es preciso tener presente que durante ese mismo período las obligaciones estatutarias del seguro de accidentes tanto en lo relativo a las prestaciones monetarias como a la rehabilitación se habían ampliado considerablemente. La parte del presupuesto social que correspondía al seguro estatutario de accidentes declinó de 2,3 por ciento en 1960 a 1,6 por ciento en 1992. La de accidentes es la única rama del seguro social que, a lo largo del mencionado período, ostentó en porcentaje una parte invariable (0,5 por ciento) del producto bruto nacional.

En Austria, los empleadores tuvieron que pagar en 1960 2 chelines por trabajador en concepto de cotización al seguro de accidentes por cada

(47) Cifras tomadas del informe anual de la Federación Nacional de Cajas de Seguros de Accidentes del Trabajo en la Industria, 1995.

1.000 chelines de la nómina salarial. En 1995, esa cifra equivalía a sólo 1,3 chelines.

Es digno de señalar que muchos gobiernos aprovecharon la evolución favorable de las cotizaciones al seguro de accidentes para requerir a sus regímenes sacrificios financieros a favor de otras ramas de la seguridad social. Por ejemplo, en Bélgica, las instituciones de seguro de accidentes tuvieron que pagar una contribución de 4 por ciento de su capital de seguro a un *Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale* para coadyuvar al financiamiento de otras ramas de la seguridad social.

7. SEGURO DE ACCIDENTES ¿PÚBLICO O PRIVADO?

En los círculos políticos y económicos se ha debatido durante largo tiempo —en algunos casos, áspidamente⁴⁸— si los riesgos sociales están mejor cubiertos por sistemas públicos o privados. No es éste el lugar apropiado para continuar esa discusión, por cuanto excedería de los límites de nuestro artículo. Sin embargo, quizás convenga efectuar algunas observaciones fundadas en la experiencia recogida en diversos países por los regímenes de seguro de accidentes.

Hasta la fecha, no ha habido estudio comparativo alguno sobre la eficiencia relativa de los seguros de accidentes público y privado. Por lo demás, tal comparación sería difícil, ya que sólo se podría realizar un análisis económico si las funciones y los beneficios tuviesen la misma amplitud. Por esta razón, los diversos aspectos, así como los estudios de que se ha podido disponer hasta ahora, deben interpretarse prudentemente. Un estudio de particular interés fue llevado a cabo por la institución italiana INAIL, de seguro de accidentes, para examinar el costo de los regímenes privados y públicos. Frente a la difundida creencia de que los regímenes privados indican una mejor relación de costo-eficacia, INAIL se dispuso a descubrir qué primas establecían los regímenes de seguro de accidentes privados y públicos a fin de suministrar prestaciones idénticas. El estudio mostró que respecto de la misma cobertura, las primas del régimen público eran considerablemente más bajas que las fijadas por un seguro privado⁴⁹.

En España, la hipótesis general es que la calidad de la asistencia que proveen los regímenes gestionados por las *mutuas*, organizadas como compañías privadas, es superior a la ofrecida por el sistema público. Puesto que, por ley, en los dos sistemas las prestaciones en dinero son iguales, el hecho de que la calidad de la asistencia médica a las víctimas

(48) Véase H. F. Zacher y F. Kessler, "Die Rolle der Öffentlichen Verwaltung und der privaten Träger in der sozialen Sicherheit", en ZIAS (Madrid), 1990, págs. 97 y sigs.

(49) Si se desean otros pormenores de este estudio, véase A. D. Arienzo, "Costo dell'assicurazione privata e dell'assicurazione pubblica nel settore infortuni", en *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1995, Parte I, pág 401 y sigs.

de accidentes y la rapidez con que se suministra el tratamiento estén en las *mutuas* mucho mejor organizadas que en el sistema de salud público representa en esta evaluación un dato importante.

Pero no existen estudios exhaustivos que permitan una evaluación concluyente de esta cuestión.

Sin embargo, se podría intentar la verificación de una tesis prudente según la cual la calidad de la asistencia y la relación de costo-eficacia no se determinan probablemente sabiendo si una rama del seguro social en particular reúne condiciones, mecanismos y recursos para funcionar eficientemente. Lo que puede ser decisivo es saber si una rama determinada del seguro de accidentes logra un óptimo equilibrio entre la eficacia de las prestaciones y las exigencias de rentabilidad económica.

8. CRÍTICAS AL SEGURO DE ACCIDENTES AUTÓNOMO

De ordinario, se esgrimen diversos argumentos contra la necesidad de que el seguro de accidentes constituya un régimen autónomo de seguridad social⁵⁰. En los párrafos que siguen, sólo habremos de referirnos al argumento central de los críticos, de que la existencia de un sistema autónomo de seguro de accidentes entraña un tratamiento preferencial lesivo para las víctimas de otro género de riesgos y por lo tanto opuesto a los principios de igualdad y justicia. Todas las víctimas de accidentes tienen las mismas necesidades y, por lo tanto, deben recibir un trato igual⁵¹.

Este argumento, convincente a primera vista, pasa por alto las características estructurales de los regímenes de seguro de accidentes. Primero, no reconoce el principio de seguro. Las prestaciones del seguro de accidentes son adquiridas mediante las cotizaciones (primas). Por ende, no son sencillamente otorgadas o asignadas, sino que constituyen

(50) Véase el detallado análisis de Fuchs (nota 14), pág. 26 y sigs.

(51) Véase Híguchi (nota 3), pág. 123: "A pesar de la buena voluntad con que se ha manejado a los regímenes, en el marco de la seguridad social el trato especial concedido a los accidentes del trabajo ha traído como resultado la anomalía de que, entre personas que tienen las mismas necesidades, algunas reciben un generoso trato de la sociedad mientras que otras sólo reciben una ayuda para su subsistencia, que en muchos casos las sume en la pobreza y a sus familiares también. Si la seguridad social, inspirada por los principios de igualdad y universalidad, ha de cumplir la aspiración de todas las personas de una protección eficaz contra las contingencias inherentes a las sociedades en cuyo seno viven, tendrá que desaparecer la discriminación entre accidentes laborales y no laborales; de lo contrario, el término mismo de "seguridad social" tal vez llegue a sonar como una ironía sin sentido." Véase, además, P. Cane, *Atiyah's accident: Compensation and the Law*, Londres, Butterworth, 5ª edición, 1993, pásg. 207 y sigs.; págs. 104 y sigs. Este autor señala también el distinto trato que se concede a las víctimas de accidentes del trabajo, pero no ahonda en el tema y declara que pueden existir razones que justifiquen las diferencias de trato.

el equivalente de las cotizaciones abonadas. Nadie acusaría a un régimen de seguro de accidentes privado de infringir el principio de igualdad. La misma reflexión debe aplicarse a los regímenes estatutarios. En este contexto, el hecho de que son los empleadores quienes pagan las cotizaciones no tiene importancia, puesto que no hacen sino cumplir una obligación ya prevista por el derecho civil de la que se libran a cambio del dinero que abonan. En consecuencia, el seguro de accidentes es una forma de la solidaridad colectiva⁵². Un segundo y decisivo error de los críticos es que se refieren exclusivamente a las prestaciones y se concentran en las diferencias de nivel de éstas entre diversos tipos de víctimas de accidentes y personas con impedimentos. Obrando así hacen caso omiso del concepto global de prevención, rehabilitación y resarcimiento que hemos descrito más arriba. Según se ha indicado, esos regímenes de seguro de accidentes concentran cada vez más sus actividades en la prevención. La razón fundamental de por qué estos regímenes pueden señalar buenos resultados en la contención de los costos y en la preservación de su capital humano reside principalmente en este énfasis en la prevención. En la práctica, los críticos reducen el seguro de accidentes a un simple sistema de prestaciones, mientras que un régimen moderno de seguro de accidentes sólo puede lograr sus objetivos por intermedio de la prevención. Además, como hemos visto, la prevención se funda en una variedad de enfoques; entre ellos, el estímulo de las cotizaciones ligadas al riesgo, aparte de la prevención activa de los accidentes⁵³.

Tampoco se debe olvidar que existe un estrecho vínculo entre la prevención y el resarcimiento. Lo demuestra el hecho de que como resultado de una prevención eficaz el volumen de las prestaciones disminuye, y ejerce así un efecto positivo sobre las primas que abonan los empleadores. Por otro lado, del departamento de prestaciones puede fluir información muy importante hacia el de prevención. De la información sobre los accidentes y enfermedades que dan lugar a una indemnización se pueden obtener datos de vital interés acerca de las causas que los han originado. Estos datos pueden facilitar la labor de prevención.

La anulación del seguro de accidentes y la transferencia de sus funciones a un seguro integral destruiría el concepto global de prevención-rehabilitación y resarcimiento y podría significar el abandono de importantes elementos para la prevención de los accidentes del trabajo. Sin duda alguna, ese sistema resultaría más oneroso y el nivel de las prestaciones descendería.

(52) Véase, acerca de esta expresión y de la diferencia entre la misma y la solidaridad general, Alibrandi (nota 25, arriba), pág. 178 y sigs. (*solidarietà generale* y *solidarietà di gruppo*).

(53) Hacemos referencia, nuevamente, a los últimos acontecimientos en la Argentina, donde la introducción de las primas sobre la base del riesgo se consideró un motivo particular para abolir el sistema anterior y se estimó que la existencia de esas primas constituía el factor decisivo para instituir un sistema autónomo de seguro de accidentes: véase Giordano, Torres y Bettioli (nota 41, arriba), pág. 58.

ABSTRACT

Insurance schemes for occupational hazards and professional illnesses are among the most widespread of social security systems. Notwithstanding, from time to time, both in international declarations and scientific papers the need for schemes of this type to exist separately has been questioned. In this article, in the face of such criticisms, we present the main occupational hazard and professional illness insurance regulations. The prevention unit, rehabilitation and compensation as the characteristic common or general structure of each scheme are presented from the standpoint of comparative law. We also underline the central importance of the principle of self-management. In terms of its economic efficiency, borne out by the statistics, it is shown that the criticisms of aforementioned schemes are unconvincing. Likewise, the objections to separate schemes are rejected for reasons of equity.

Key words: National Insurance, insurance schemes, occupational hazards, professional illnesses.