

Los accidentes laborales en perspectiva histórica

Selección y estudio preliminar de
Karina I. Ramacciotti



EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Ramacciotti, Karina

Los accidentes laborales en perspectiva histórica. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento ; Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2015.

130 p. ; 21x15 cm. - (Grandes debates parlamentarios)

ISBN 978-987-630-196-1

1. Legislación Laboral. 2. Trabajo. 3. Políticas Sociales. I. Título
CDD 344

Colección Grandes Debates Parlamentarios

Dirección: Oscar González y Eduardo Rinesi

EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2019

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

<http://ediciones.ungs.edu.ar>

Imagen de tapa: Obrera trabajando en los talleres de la Grafa, 1951

Archivo General de la Nación. Dpto. Doc. Fotográficos. Buenos Aires. Argentina.

Diseño gráfico de la colección: Andrés Espinosa y Daniel Vidable

Ediciones UNGS

Corrección: Edit Marinozzi

Hecho el depósito que marca la Ley 11723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Impreso en Ediciones América

Abraham J. Luppi 1451, CABA, Argentina

en el mes de agosto de 2019.

Tirada: 200 ejemplares.



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Agradecimientos	9
Los accidentes laborales en perspectiva histórica <i>Karina I. Ramacciotti</i>	11
Selección documental	
I. Los proyectos legislativos sobre accidentes de trabajo: 1902-1915 ...	39
II. Debate parlamentario de la N° 9688 de Accidentes y Enfermedades del Trabajo: 1915	53
Bibliografía	127

Agradecimientos

Agradezco muy especialmente a Pablo Maddalena, quien tuvo un papel fundamental en la búsqueda documental y sus atinadas observaciones me ayudaron a reformular el trabajo. Mi gratitud a un grupo de lectores cuya paciencia para analizar cada una de las versiones de este trabajo me permitieron tomar una de las decisiones más difíciles para quienes escribimos: enviar el manuscrito a la editorial para que sea publicado. Ellos son Claudia Daniel, Adrián Cammarota, María Paula Luciani, Andrés Stagnaro, Adriana Valobra, Carolina Biernat, Milena Sesar y Hernán Fernández Vila.

Sin lugar a dudas, este trabajo no hubiera salido a la luz sin el empuje, el entusiasmo y las sugerencias brindadas por Ernesto Bohoslavsky y Silvana Palermo. Ambos combinan el profesionalismo, el respeto y la solidaridad en cada uno de sus emprendimientos, generando un clima ameno de trabajo e intercambio intelectual. El marco institucional brindado por la Universidad Nacional de General Sarmiento, a partir de la concreción de estos proyectos editoriales y del constructivo espacio de intercambio docente en la Maestría en Problemas Contemporáneos me estimulan a seguir creyendo en la importancia de la educación universitaria pública y gratuita como un espacio privilegiado para fomentar la investigación y la docencia en contextos democráticos.

KARINA I. RAMACCIOTTI

Los accidentes laborales en perspectiva histórica

KARINA INÉS RAMACCIOTTI

Introducción

El 8 de octubre de 1946, Ramón Carrillo, secretario de Salud Pública durante el peronismo, en la sesión inaugural del II Congreso del Bienestar del Lisiado, fue muy crítico con la Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, que había sido sancionada en 1915. Carrillo sostenía que este marco jurídico era obsoleto, ya que:

La Ley N° 9688 sólo subsidia e indemniza al inválido y en cambio, no subsidia la invalidez que deja con vida, ni subsidia a las viudas ni a los huérfanos del accidentado y lo que es peor, ni siquiera esboza los principios elementales de la profilaxis del accidente.¹

A tono con el clima de época, proponía un sistema de seguridad social que hiciera foco en la asistencia a las familias; de allí el interés por ampliar los mecanismos de prevención, cura y previsión social a sus integrantes, y así quebrar la tradición individualista que giraba en torno a la legislación imperante. No obstante su opinión, esta ley continuó rigiendo las relaciones laborales hasta fines de los años 80. Esta larga continuidad del mismo marco jurídico nos invita a reflexionar sobre las ideas y los debates que giraron en torno a su sanción y puesta en práctica. Escudriñar una temática a lo largo del tiempo nos permite repasar sobre las distintas velocidades que rigen en los sistemas de protección social, que no siempre están vinculadas de manera directa con las contiendas electorales.

Con la sanción de la primera Ley de Accidentes y Enfermedades del Trabajo (Ley N° 9688) se intentó mitigar los efectos que ocasionaban las lesiones en los

¹ Carrillo, Ramón (1946), "El problema del inválido", en *Archivos de la Secretaría de Salud Pública*, Buenos Aires, diciembre, p. 42.

ámbitos laborales y constituyó un hito importante en la construcción de una ciudadanía social, ya que reconoció jurídicamente la desigualdad de las partes que componen el contrato de trabajo. Antes de la aprobación de este marco normativo, el principio legal que regía las relaciones entre patrones y obreros era la denominada “culpa patronal”, amparada por el Código Civil (1869). La aplicación de esta norma había reparado escasos accidentes laborales, apenas el 25% del total de casos denunciados, ya que –como sostuvo el diputado radical por la provincia de Buenos Aires y expresidente de la Unión Industrial, Alfredo Demarchi– el obrero tenía que ir “de Herodes a Pilato” para probar la culpa del patrón. Con esta expresión se refería al largo recorrido que debía hacer hasta la reparación del accidente, trámite difícil y oneroso debido a los gastos que el demandante debía enfrentar mientras, además, se hacía cargo de su asistencia médica, rehabilitación y medicación.²

Los recurrentes accidentes laborales pusieron en el tapete la necesidad de reformar la legislación vigente. Asimismo, los cambios tecnológicos en los espacios fabriles, sin la necesaria capacitación obrera, incrementaron las posibilidades de sufrir lesiones. Cabe señalar que la ley remitía a los accidentes que afectaban a los trabajadores industriales y, hasta los años 30, la discusión en torno a algunos de los accidentes particulares que se producían en los comercios, en los espacios rurales y en el trabajo doméstico estuvieron ausentes del debate político, lo que dejó al margen de la protección social a una gran cantidad de trabajadores.

Esta ley planteó la idea de “el riesgo profesional”, con lo cual poco importaba que el patrón fuera o no culpable, lo que interesaba era que existiera un riesgo y, en virtud de él, el empleador debía remediar la desgracia, ya que era responsable de los accidentes de trabajo, o probar la negligencia grave o la culpa del obrero si no deseaba resarcirlo. Por lo tanto, con la Ley 9688 se sustituyó la culpa del patrón, como fundamento del derecho, a la reparación en caso de accidente o enfermedad producida por el riesgo implícito en el hecho de trabajar. Ahora, la sola relación de causa y efecto entre el accidente y el ejercicio del trabajo se constituía en prueba y ponía al patrón en la obligación de impulsar los mecanismos para su atención médica, tratamiento y cura. También se estipuló que era el Estado, por medio de sus agencias, el que tenía la obligación de tutelar las relaciones laborales.

Como anticipamos, durante el transcurso del siglo xx, numerosas voces enunciaron la necesidad de modificar la Ley 9688 sancionada en 1915. Esta tuvo algunas modificaciones parciales, pero no se derogó sino hasta finales de los años 80, con la Ley 23643. A los tres años, la Ley 24028 la reemplazó solo por un trienio, ya que en 1995 se sancionó la Ley 24557, llamada “de Riesgos

² CN (Congreso Nacional), DSCD (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados), 25 de septiembre de 1915, p. 565.

del Trabajo”, que reguló las relaciones laborales vinculadas a los accidentes de trabajo hasta finales de 2012. En ese año se sancionó la Ley 26773, vigente en la actualidad. Es decir, que por más de setenta años rigió, con algunas modificaciones, el mismo marco jurídico.

Los debates parlamentarios cristalizan ciertas representaciones que tiene una sociedad sobre un fenómeno puntual. Además, constituyen documentos privilegiados para recuperar posturas entre diversos sectores políticos enfrentados, que permiten reconstruir posibles destinatarios implícitos de las políticas sociales. En los proyectos presentados en el ámbito de la Cámara de Diputados se aportaron, además, insumos estadísticos nacionales e internacionales que fueron de utilidad tanto para la discusión parlamentaria como para la gestión. Asimismo, revisar este tema ilumina sobre cómo el tema de los accidentes laborales fue ganando terreno en la discusión política de la época, en virtud de lo cual se fue constituyendo también la manera de pensar cómo una sociedad reflexiona e implementa mecanismos para resguardar lo que considera que debe ser un bien social. Para complementar estos aportes revisaremos también otro tipo de documentos: revistas profesionales, prensa periódica y documentos de la agencia laboral y sanitaria.

Nuestra contribución al tema será revisar los proyectos previos a la sanción de la ley de accidentes del trabajo, el debate parlamentario de 1915 y los cambios ocurridos luego de su sanción a partir de la puesta en práctica de dicho armazón legislativo hasta los tiempos peronistas. Este análisis de largo plazo nos permitirá examinar las ideas y las prácticas políticas efectivamente implementadas y contribuir desde otro lugar a las líneas historiográficas vigentes, ya que no sujetamos a las contiendas electorales las dinámicas de procesos que las exceden, e intentamos no tomar la cronología política como un marco omnicompreensivo que por solo nombrarlo parecería que quedarían explicados los fenómenos sociales cuasimecánicamente (Ramacciotti, 2014).

Cabe señalar que el estudio de la historia de las políticas sociales en la Argentina cobró relevancia con la vuelta de la democracia, en 1983, y el debate estuvo signado por dos líneas interpretativas. Para Eduardo Zimmerman (1995), un sector dentro de la elite, proveniente del campo liberal, socialista o del catolicismo social, e imbuido de un clima de ideas reformistas en diálogo con las discusiones europeas, propuso reformas para mitigar las consecuencias del conflicto social y mantener el statu quo. Aldo Isuani (1985) y Juan Suriano (2000), por su parte, entienden que los conflictos obreros pusieron en locución demandas que impulsaron iniciativas por parte del Estado para regular las relaciones laborales. Más particularmente, sobre el análisis de algunos aspectos de la ley de accidentes de trabajo, José Panettieri (1988) señaló que los fallos judiciales y la acción privada de muchos industriales por medio de los seguros fueron cubriendo las demandas sociales que se producían, y de

esta forma las sentencias judiciales fueron demostrando cierta inclinación a considerar la situación del obrero.

Según esta perspectiva, la ley sancionada en 1915 contó con el apoyo de los sectores patronales y brindó un marco legal a una práctica habitual. María Ester Rapalo (2012) estudió cómo la Asociación del Trabajo limitó el alcance de gran parte de la legislación social mediante acuerdos y presiones tanto en sectores políticos con representación parlamentaria como sobre el Poder Judicial. Según la autora, y a diferencia de lo planteado por Panettieri, el influjo de las clases propietarias obstaculizó la puesta en práctica de las leyes laborales. Una vez sancionadas estas, una segunda instancia de oposición era su no aplicación o el intento de aprovechar todo resquicio legal para amenguar sus alcances entre los trabajadores. Victoria Hidart (2008) analizó los discursos que tenían como eje el resguardo de la salud de los trabajadores entre 1880 y 1915. Line Schjolden (2009) examinó los fallos judiciales para determinar cómo se resolvían los juicios laborales antes de la sanción de una ley específica. Andrés Stagnaro (2018) estableció un contrapunto con aquella idea, aseverando que lo que estaba en juego era la insuficiencia de la justicia civil para determinar aspectos propios del ámbito del trabajo que la sanción de la ley de accidentes de 1915 terminaría de evidenciar. En otros estudios se ha realizado una atenta lectura de los proyectos legislativos anteriores a 1915 (Maddalena, 2015; 2019) y también se abordó el tema desde una interpretación enmarcada en las desigualdades de las relaciones de género que los debates y la sanción de la ley llevaron implícita (D’Uva y Scheinkman, 2013).

Antecedentes legislativos

La sanción de la primera ley de accidentes de trabajo puede ser vista como la concreción de un conjunto de proyectos que la precedieron. En 1902, los diputados Belisario Roldán (h), de la Unión Cívica Nacional, y Marco M. Avellaneda presentaron el primer proyecto, que constituyó un antecedente legislativo clave, ya que se plantearon temas como la noción de accidente, la responsabilidad patronal, la importancia de estipular indemnizaciones y la reglamentación de los seguros en beneficio de los trabajadores. En la decena de posteriores proyectos que se propusieron siempre se volvió a este antecedente, que no logró contar con la discusión parlamentaria. En su argumentación, Roldán se refirió a la legislación bismarkiana y retomó su idea sobre la importancia de dar cauce a esta legislación “para evitar protestas posibles por medio de leyes previsoras”.³ Defendía la necesidad de sancionar una ley de accidentes de trabajo para paliar el potencial carácter peligroso que esta cuestión podía

³ CN, DSCD, 30 de mayo de 1902, p. 145.