

# EL DEPARTAMENTO NACIONAL DEL TRABAJO Y SU RELACIÓN CON LA LEY DE ACCIDENTES LABORALES DE 1915<sup>1</sup>

THE NATIONAL DEPARTMENT OF LABOR AND ITS RELATIONSHIP WITH THE LAW OF LABOUR ACCIDENTS IN 1915

PABLO MADDALENA ·

Pablo Maddalena es profesor de Historia y maestrando en Historia en el Instituto de Altos Estudios Sociales de

la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). e-mail: pdmaddalena@yahoo.com.ar.

## Resumen

El artículo recorre los debates sobre accidentes laborales que sostuvieron técnicos y políticos argentinos desde principios del siglo XX hasta la promulgación de la ley 9.688 en 1915. Se analizan las ideas y saberes técnicos vinculados con la temática que se difundieron desde el Departamento Nacional del Trabajo, para analizar en qué medida actuaron como cimientos para la construcción de la política pública. Para ello se pone en diálogo las fuentes oficiales que otorgaron relevancia a los accidentes de trabajo y los proyectos legislativos que al respecto fueron impulsados desde diversos sectores sociales y políticos. A su vez, se plantea el interrogante sobre si la ley produjo un giro novedoso al fijar mecanismos de resolución de litigios en casos de accidentes o por el contrario reafirmó prácticas establecidas previamente. Finalmente se discuten los argumentos que vinculan esta ley a un entramado legislativo proclive a resguardar los intereses de los trabajadores.

## Summary

The article reviews the discussions on labor accidents sustained by experts and politicians in Argentina since the early twentieth century until the promulgation of the Work Accidents and Occupational Diseases Act, n° 9.688, in 1915. The analysis focuses on the ideas and technical knowledge related to work accidents that were transmitted from the National Department of Labour, and its impact in the building of a public policy. Possible dialogues between official sources on work accidents and the legislative projects proposed by diverse social and political sectors are suggested. Consecutively, arise the question as to whether the legislative enactment of 1915 implemented a novel legal framework when setting dispute resolution mechanisms in case of accident, or otherwise, reasserted practices prior to the norm. This approach calls into question the relation of Act 9.688 with a legislative background prone to safeguarding workers' best interests.

<sup>1</sup> Agradezco los valiosos comentarios de María Paula Luciani, Karina Ramacciotti, Ludmila Scheinkman, Cristiana Schettini y Andrés Stagnaro. También agradezco las observaciones de los evaluadores anónimos de la revista.

## INTRODUCCIÓN

Los años previos al primer Centenario de 1910 estuvieron signados por una conflictividad social creciente en Argentina. Esta situación se correspondió con el proceso formativo de la clase obrera, cada vez más propensa a demandar mejoras en las condiciones laborales a sectores patronales que supieron cobijarse bajo las alas estatales para defender sus posiciones. Las distintas esferas de gobierno propusieron un mecanismo de resolución de aquellos conflictos caracterizado por propuestas antagónicas pero claras en sus objetivos. Por un lado, se montaron dispositivos como la Ley de Residencia de 1902 y la Ley de Defensa Social de 1910 destinados a acallar a las posiciones menos proclives a dialogar con el Estado, haciendo foco principalmente en el movimiento anarquista. Por otro lado, se impulsaron otra serie de medidas con la finalidad de atender los asuntos emergentes de las transformaciones evidentes en el mundo del trabajo. Esos cambios se expresaban en cuanto se diluía el vínculo paternalista y familiar entre patrón y obrero. Además, el crecimiento de las dimensiones de los talleres al igual que la vitalidad que adquiría el funcionamiento de las actividades de servicios para garantizar el florecimiento del modelo agroexportador demandaban un mayor disciplinamiento acerca del quehacer de los trabajadores. Esta opción implicó la posibilidad de diseñar un cúmulo de artefactos que fueron conformando los instrumentos de la política social de la época, dentro de los cuales «las primeras leyes obreras» ocuparon un espacio nada desdeñable.

Este artículo tiene como objetivo contribuir al entendimiento de las conexiones posibles entre la producción de conocimientos en materia de accidentes laborales que se propagaron desde el Departamento Nacional del Trabajo (DNT) y los debates que en el parlamento se pronunciaron con prelación a la sanción de la ley n° 9.688 de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales de 1915. La singularidad del estudio estriba en registrar la información que circuló en los boletines del DNT en materia de accidentes y en interrogar en qué medida aquella pudo dar lugar a un conocimiento más o menos acabado sobre la temática por parte de los funcionarios de la entidad. A su vez se propone un aporte novedoso al determinar hasta qué punto los saberes de los técnicos del DNT se convirtieron en un insumo disponible para los actores favorables a regular los casos de accidentes de trabajo, que abarcaron el amplio espectro político y social que se extendió desde el radicalismo al conservadorismo, pasando por el Partido Socialista y la Unión Industrial Argentina. A partir de esta propuesta se sostiene como hipótesis central

que las contribuciones del DNT a la hora de modelar los alcances de la legislación sobre accidentes fueron acotadas y no trascendieron más allá de un lugar subsidiario de otras influencias entre las cuales fue sustantiva la recepción de las ideas que al respecto se desarrollaban en ámbitos transnacionales. Esta idea entra en tensión con los argumentos esgrimidos por Mirta Lobato y Juan Suriano, quienes le otorgaron al DNT un rol central en el diseño de la política laboral estatal que se consolidó por medio de la construcción de normas legales para regular las relaciones entre capital y trabajo, y para evitar a su vez la proliferación de la conflictividad social<sup>2</sup>.

El estudio registra qué ideas en circulación y qué saberes expertos vinculados con la temática de accidentes se vislumbraron desde que en 1902 se presentó el primer proyecto legislativo que buscó normar la gestión de las indemnizaciones por lesiones sufridas en el trabajo, hasta el momento de la sanción de la ley, para demostrar en qué medida actuaron como cimientos constitutivos de dicha política previsional. Este marco temporal permitirá identificar continuidades y rupturas entre lo establecido con anterioridad a la puesta en funciones del DNT y las producciones que emergieron a partir de la intervención de esa agencia laboral. A su vez, podrá fijarse el momento disruptivo que significa el año 1912 en tanto se conjugaron allí una serie de acontecimientos favorables para el devenir de las discusiones acerca de la necesidad de legislar sobre accidentes de trabajo: la reforma del sistema electoral por medio de la llamada Ley Sáenz Peña amplió las bases de participación ciudadana, potenciando las posibilidades de representatividad parlamentaria de la clase obrera; la reglamentación de las funciones del DNT concretadas por la ley n° 8.999, que dotó a su funcionariado de atributos de inspección; la intención que desde esa fecha se vislumbra en los funcionarios del Departamento de dotar de un perfil más cualitativo a sus análisis sobre los accidentes que hasta ese momento fueron claramente dominados por las estadísticas y los aspectos cuantitativos. A tales cuestiones debería añadirse que como consecuencia de la llamada «catástrofe del Riachuelo» acaecida el 23 de mayo

<sup>2</sup> Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano, «Trabajo, cuestión social e intervención social», Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano (comps.), *La Sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, 2014, p. 10 y 24.

de 1913<sup>3</sup> en gasómetros pertenecientes al Ministerio de Obras Públicas se dictó la ley n° 9.085, que no sólo ofició de antecedente a la norma que se dictaría dos años más tarde, sino que a su vez puso en escena una situación que requería una necesaria atención de parte de los poderes públicos.

Los accidentes de trabajo formaron parte de un tema de mayor amplitud como fue el proceso de construcción de un Estado social que en la Argentina fue dando sus primeros pasos en los años iniciales del siglo XX y de cuyo desarrollo la literatura académica se ocupó atentamente. La sociología y la ciencia política suministraron las bases empíricas para investigar la formación de las estructuras de gobierno, realizaron aportes para una teorización de su estudio, y contribuyeron a precisar definiciones sobre conceptos trascendentales para el entendimiento del Estado y de la política social<sup>4</sup>. A su vez, una copiosa producción historiográfica reparó desde distintas perspectivas en las condiciones sociales de las clases trabajadoras y los sectores populares, y en la manera en la cual el Estado atendió las vicisitudes emanadas de su rol cada vez más prominente en la sociedad<sup>5</sup>. Los debates que se originaron al respecto contribuyeron a definir lo que se entendió como parte de la «cuestión social»<sup>6</sup> y a evidenciar que el proceso inmigratorio, la urbanización, los cambios que

<sup>3</sup> Las publicaciones periódicas de la época denominaron «catástrofe del Riachuelo» a la explosión de dos gasómetros llenos de acetileno instalados en los talleres del ministerio de Obras Públicas, en la Boca del Riachuelo, en los límites de la Capital Federal y la ciudad de Avellaneda. El accidente produjo la muerte de trece trabajadores y muchos otros sufrieron heridas graves. Véase: *La Argentina*, año XIV, N° 2673, Buenos Aires, 24/05/1913, pp. 1 y 8.

<sup>4</sup> Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, «Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación», en: *Documentos de CEDES/CLACSO*, n° 4, Buenos Aires, 1981; Guillermo O'Donnell, «Apuntes para una teoría del Estado», en: Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires, Paidós, 1984; Oscar Oszlak, *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Editorial Ariel, 2004. En un plano más general, las obras de Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1997; y Theda Skocpol, «El Estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual», en: Carlos Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete-Proyecto de Modernización del Estado, 2007.

<sup>5</sup> Diego Armus et. al., *Sectores populares y vida urbana*, Buenos Aires, Clacso, 1984.

<sup>6</sup> Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995; Juan Suriano, «Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina», en: Juan Suriano (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000, pp. 1-29.

se daban en el mundo del trabajo, abrieron paso a un camino de modernización que transformó al país y dotó de visibilidad a una serie de problemáticas que se vincularon con la sanidad, la habitabilidad, la delincuencia, y la consolidación de un movimiento obrero que se nutría de las corrientes ideológicas que en Europa desafiaban a las instituciones políticas conformadas por el liberalismo. En esa línea, los aspectos propios de la salud pública, la vivienda, la criminalidad urbana, la inmigración, vienen siendo interrogados asiduamente en profundidad.

Sin embargo, los diferentes recorridos historiográficos aún cuentan con cierta deuda con otros abordajes como los propios de la previsión social<sup>7</sup>. Los trabajos pioneros en analizar la manera en que se materializaron las políticas sociales de fines del siglo XIX y principios del XX por medio de las primeras leyes vinculadas a normar las relaciones laborales, tomaron una directriz más descriptiva que analítica<sup>8</sup>, y pusieron el acento en registrar que aquellas alumbraron en un marco de disputa entre intereses de clase contrapuestos<sup>9</sup>. Otros aportes sugirieron que esos eran momentos en los cuales reinaba un clima de ideas que enmarcado en un ambiente de desarrollo de las ciencias sociales, tejió un vínculo entre los grupos intelectuales y las elites de gobierno, y fomentó la atención a las demandas obreras a través de la vía parlamentaria<sup>10</sup>. Esta perspectiva motorizó los estudios que a posteriori fueron interrogando la composición de las agencias estatales<sup>11</sup> y dotando de voz a su funcionariado<sup>12</sup>. Dentro de este enfoque, la historiografía que se ocupó del estudio

<sup>7</sup> Karina Ramacciotti, «Una mirada sobre el estudio de la política social en Argentina», *Nuevo Topo*, Buenos Aires, n° 1, 2005. Disponible en: [http://issuu.com/nuevotopo/docs/ramacciotti\\_nt1?e=1130499/2666542](http://issuu.com/nuevotopo/docs/ramacciotti_nt1?e=1130499/2666542) (último ingreso: 04/02/2015).

<sup>8</sup> José Panettieri, *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.

<sup>9</sup> Aldo Isuani, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985.

<sup>10</sup> Eduardo Zimmermann, *op. cit.*

<sup>11</sup> Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (eds.), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010; Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012.

<sup>12</sup> Federico Neiburg y Mariano Plotkin, «Introducción», en Federico Neiburg y Mariano Plotkin (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 15-31, 2004; Sergio Morresi y Gabriel Vommaro, «Los expertos como dominio de estudio socio-político», Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2011, pp. 9-41.

de los espacios institucionales desde los cuales los cuadros expertos produjeron conocimiento respecto de lo que acontecía en el mundo del trabajo será un marco insoslayable a la hora de destacar el accionar de los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo<sup>13</sup>. Recientes investigaciones enfocaron la atención hacia el análisis de los espacios de circulación internacional de ideas, en la búsqueda por comprender hasta qué punto la política social elaborada en el viejo mundo y en países como Estados Unidos y Australia, influyó en el funcionariado nacional<sup>14</sup>; la temática propia de los accidentes de trabajo también se estudió a la luz de la recepción que en Argentina tenían las ideas generadas en ámbitos transnacionales<sup>15</sup>.

Algunas aproximaciones al tópico de la política previsional evaluaron el período más bien para ponerlo en diálogo con aspectos teóricos propios del Estado de Bienestar y en el sentido de establecer continuidades y rupturas con los avances en materia social instituidos durante la década de gobierno peronista (1946-1955)<sup>16</sup>. A su vez, otras interpretaciones buscaron demostrar la injerencia de la Asociación del Trabajo que en su rol de círculo patronal procuró acotar la aplicabilidad de la legislación social, y a partir de la puesta en vigencia de la ley de accidentes fue factible reconstruir las estrategias que dicha organización diligenció para limitar los alcances de la norma<sup>17</sup>.

Los pocos trabajos que se centraron en analizar la cuestión de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales a principios de siglo son referencia ineluctable a la hora de interpretar el derrotero histórico de la ley n° 9.688. Victoria Haidar<sup>18</sup>, desde una perspectiva sociohistórica y utilizando el concepto foucaultiano

<sup>13</sup> Mirta Lobato y Juan Suriano, *La Sociedad del trabajo*, op. cit., pp. 9-56.

<sup>14</sup> Ricardo González Leandri, «Internacionalidad, higiene y cuestión social en Buenos Aires (1850-1910). Tres momentos históricos»; Juan Suriano, «El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del trabajo y las influencias internacionales»; y Eduardo Zimmermann, «*Un espíritu nuevo*: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930)», los tres trabajos aparecidos en: *Revista de Indias*, vol. LXXIII, n° 257, 2013. Disponible en: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/issue/view/96> (último ingreso: 04/02/2015).

<sup>15</sup> Karina Ramacciotti, «Influencias internacionales sobre la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina. Primera mitad del siglo XX», en: *e-I@tina*, Buenos Aires, vol. 12, n° 48, julio-septiembre de 2014. Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina> (último ingreso: 01/10/2014).

<sup>16</sup> Laura Golbert y Emilia Roca, *De la sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2010.

<sup>17</sup> María Ester Rapalo, *Patrones y obreros: la ofensiva de la clase propietaria, 1918-1930*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

<sup>18</sup> Victoria Haidar, *Trabajadores en riesgo. Una sociología histórica de la biopolítica de la población en Argentina (1890-1915)*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

de la biopolítica como marco teórico, mostró en qué medida la ley de accidentes fue un instrumento diagramado por la elite liberal argentina para optimizar el rendimiento de la fuerza de trabajo, al tiempo que disipaba la conflictividad laboral. Line Schjolden<sup>19</sup> contribuyó a comprender cómo se resolvían los litigios judiciales vinculados a los accidentes laborales, interpellando los fallos jurídicos que se generaron antes de la sanción de la ley. Otros estudios han analizado en profundidad la implementación de la ley de accidentes durante la primera mitad del siglo XX, percibiendo rupturas y continuidades entre los discursos técnicos y políticos a la hora de fijar las pautas que debían gestionar los cuidados de la salud de los trabajadores<sup>20</sup>; también fue observada la evolución de la normativa a través del largo abanico de tiempo transcurrido desde el primer proyecto parlamentario presentado en 1902 hasta la actualidad<sup>21</sup>. A su vez, el tema de los accidentes y enfermedades del trabajo sirvió para demostrar la inequidad circundante a las relaciones de género que estuvieron presentes en los debates que se dieron en la cámara baja sobre los diversos proyectos de ley presentados.<sup>22</sup> Así todo, aún necesitan ser examinados aspectos tales como los aportes que los funcionarios de las distintas agencias estatales realizaron al conocimiento sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, los vínculos entre el empresariado y las aseguradoras contra accidentes, el rol de los sindicatos como patrocinantes legales de los obreros accidentados, las formas en que se implementaban las indemnizaciones, lo que ocurría en el interior del país, las voces obreras frente al tema; al mismo tiempo, agudizar la exploración de las fuentes médicas y jurídicas puede también contribuir con una mirada que reponga a los trabajadores en su rol de sujetos protagónicos de la temática estudiada.

<sup>19</sup> Line Schjolden, «Sentencing the Social Question: Court-Made Labour Law in Cases of Occupational Accidents in Argentina, 1900-1915», en: *Journal of Latin American Studies*, vol. 41, n° 1, 2009.

<sup>20</sup> Karina Ramacciotti, «¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La ley de accidentes de trabajo en la Argentina, 1915-1955», en: Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano (comps.), *La Sociedad del trabajo, op.cit.*

<sup>21</sup> Karina Ramacciotti, *Los accidentes laborales en perspectiva histórica*, Universidad Nacional General Sarmiento, 2015.

<sup>22</sup> Florencia D'Uva y Ludmila Scheinkman, «De lisiadas y tullidos. Trabajadoras y trabajadores ante la Ley de Accidentes de Trabajo de 1915», en: *Trabajadores. ideologías y experiencias en el movimiento obrero*, n° 14, Disponible en: <http://revistatrabajadores.com.ar/index.php/Trabajadores/article/view/27> (último ingreso: 25/11/2014).

## LOS ACCIDENTES DE TRABAJO COMO PREOCUPACIÓN ESTATAL

Las prácticas respecto de cómo tratar las problemáticas que traía aparejada toda pérdida o daño físico sufrido por un trabajador en el desempeño de su oficio, se hallaban ya instaladas desde principios del siglo XIX en los países europeos que a pasos firmes avanzaban tras la huella de la industrialización. Aquellas encontraban su basamento en la compensación o el resarcimiento del obrero en relación con el accidente padecido durante el desempeño de su profesión. Esta situación, en la medida en que la actividad industrial se fue consolidando y la tecnificación expandiéndose, incrementó las situaciones riesgosas y las estadísticas acerca de accidentes registrados, demandando así una legislación que otorgara un cuerpo normativo que protegiera al trabajador. Para fines del ochocientos eran varios los países del viejo mundo que adoptaban leyes específicas vinculadas a los accidentes de trabajo, al establecimiento de un seguro que garantizara la indemnización, y a un tratamiento particular de las condiciones laborales de cada rama productiva: así por ejemplo, Alemania con su ley de 1884 y ampliada en 1900 establecía la obligatoriedad del seguro obrero; Bélgica y Francia con leyes de 1903 y 1898 respectivamente, fijaron un fondo especial de garantías y la responsabilidad patronal; España con la ley en 1900 fijaba la no obligatoriedad del seguro, al igual que la ley inglesa de 1897.

El camino recorrido por Argentina siguió una directriz que replicó ciertos aspectos de algunas de las leyes europeas aunque obviamente diferido en el tiempo; si bien hasta 1915 no se contó con una legislación específica que diera trato a los accidentes de trabajo, existieron otras prácticas y encuadramientos normativos que fueron utilizados para resolver tales situaciones. Durante el último cuarto del novecientos dicha situación hizo necesaria la recurrencia al Código Civil como instancia de discernimiento en las circunstancias en que los litigios alcanzaron el ámbito judicial. En ese sentido, la responsabilidad de indemnización sólo se veía fundada en los casos en que se demostrara dolo o intencionalidad de parte del causante del daño, o en las ocasiones en que éste se enriqueciera. El código dejaba en claro que si los hechos eran involuntarios no originaban una responsabilidad que debía traducirse en la acción indemnizatoria<sup>23</sup>. Por supuesto que esta definición

<sup>23</sup> El Código Civil establecía lo siguiente: Art. 900: «Los hechos que fueren ejecutados sin discernimiento, intención y libertad, no producen por sí obligación alguna». Art. 907: «Cuando por los hechos involuntarios se causare a otro algún daño en su persona y bienes, sólo se responderá con la indemnización correspondiente, si con el daño se enriqueció el autor del hecho, y en tanto, en cuanto

vaga y poco precisa en lo que atañe a los accidentes de trabajo ponía al obrero en desventaja, ya que para ser pasible de recibir compensación monetaria debía demostrar con elementos suficientes que el daño padecido se correspondía con la responsabilidad del patrón para el cual trabajaba. Esta situación, y lo oneroso que se hacía para un obrero sostener un pleito judicial desalentaron las demandas de arbitrajes. A su vez, en no pocas ocasiones, los dueños de los establecimientos fabriles o rurales ofrecían una pequeña suma de dinero a los damnificados para evitarse las molestias de toda acción judicial, aunque ello estuviera lejos de representar un legítimo resarcimiento<sup>24</sup>.

El primer proyecto de Ley relacionado con la necesidad de reglamentar los casos de accidentes laborales fue promovido por Belisario Roldán (h) y Marco Avellaneda a fines de mayo de 1902. Roldán, diputado por la Capital en representación de la Unión Cívica Nacional y recientemente incorporado al Congreso, entendía que la ley debía ser promulgada ya que obedecía a un nuevo contexto proporcionado por la vida moderna, que hacía precisa una evolución de la cultura jurídica sincrónicamente con los cambios que vivenciaba la cultura social, para lo cual Europa era el modelo a seguir<sup>25</sup>. La locución del diputado Roldán, quien a raíz de este asunto intervenía por primera vez en la retórica parlamentaria, dejaba entrever que la necesidad de aprobar su planteo se cimentaba en una medida previsor, ya que comprendía que para el movimiento obrero ninguna de las ventajas adquiridas de su posición habían sido producto de la acción gubernamental, sino consecuencia de las iniciativas socialistas; para sustentar sus ideas, recurría a una cita de Bismarck como estrategia para lograr el beneplácito de los integrantes de la cámara baja: «nada exacerba tanto la protesta de abajo como la inacción de arriba». Sin lugar a dudas, para el representante capitalino esa acción predictiva debía servirse del riquísimo caudal de experiencia que podía recolectarse de los países que iban a la vanguardia en la atención a la situación obrera. La presentación de Roldán estuvo signada por un fuerte componente moralizador que la sanción de la norma suponía enaltecer. Este efecto era logrado a partir de ejemplos traídos al

se hubiere enriquecido». Art. 1109: «Todo el que ejecuta un hecho, que por su culpa o negligencia ocasiona un daño a otro, está obligado a la reparación del perjuicio. Esta obligación es regida por las mismas disposiciones relativas a los delitos del derecho civil».

<sup>24</sup> José Panettieri, *op. cit.*, p. 53-54.

<sup>25</sup> Belisario Roldán (h), *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (en adelante *DSCD*), año 1902, t. I, pp. 145-146.

parlamento, como el de un obrero de 34 años que luego de accidentarse moría en el hospital al cual era trasladado; su mujer, imposibilitada para el trabajo, y su hijo de nueve años, serían desalojados de la pieza que ocupaban en un conventillo por orden judicial, y ante el espectáculo de quedar en la calle fueron hospedados por el mismo comisario que ejecutó la orden de destitución. Esa situación dramática era rematada con la presunción de que en aquel niño desamparado y falto del trabajo de sus padres, tal panorama había sembrado la semilla de un «libertario» futuro.

A pesar de no haber recibido tratamiento en la Cámara de Diputados, el proyecto de Roldán y Avellaneda se servía de definir accidente como «toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo por cuenta ajena»; y en el artículo 2° enunciaba que el patrón era el responsable del accidente de sus operarios cuando éste se debiera a ejercicio de la profesión o trabajo que realizaran, a menos que la causa se correspondiera a motivos de fuerza mayor. Esto insinuaba un cambio en la concepción doctrinal del derecho, ya que la demostración de la culpa como basamento jurídico según lo disponía el Código Civil era reemplazada por el riesgo profesional que era intrínseco a toda labor. Se aceptaba así la inversión de la prueba consistente en partir de la base de la responsabilidad patronal, ya que era esta figura quien en todo caso debía excusarse para quedar liberado de su obligación. El proyecto precisaba qué tareas industriales y de servicios podían ser susceptibles de resarcimiento, basándose en una nómina que a pesar de pretender ser extensiva, exceptuaba algunas actividades como por ejemplo la rural. A su vez, procuraba diferenciar entre las indemnizaciones que debían implementarse cuando la incapacidad fuera total o parcial, permanente o temporal, o produjeran la muerte del trabajador; en este último caso, se establecían los montos de indemnización a la viuda, hijos huérfanos menores de 16 años, o padres y abuelos sexagenarios que se relacionaban con el trabajador fallecido. Como rasgo destacable, la propuesta facultaba a los patrones a substituir sus obligaciones de resarcir al accidentado, por un seguro concebido en beneficio del trabajador<sup>26</sup>. Más allá de carecer de aprobación parlamentaria, los contenidos del proyecto manifestaban la intención de tabular los procedimientos en caso de accidentes, pero por sobre todas las cosas cobraban importancia al abarcar concepciones que más allá de fluctuar en su aspecto valorativo, sirvieron de parámetro y volverían a ser consideradas en cada uno de los proyectos impulsados posteriormente.

<sup>26</sup> *Ídem*, pp. 143-145.

La aceptación de la necesidad de intervención del Estado en las relaciones laborales se tradujo en una posición regulatoria que tuvo su esplendor en el proyecto de ley nacional del trabajo diseñado en 1904 por el entonces ministro del interior Joaquín V. González, con la colaboración de técnicos especialistas en materia laboral. Esta obra de inusitada envergadura, que la hacía de sí un código de trabajo, en sus 14 títulos y 466 artículos abarcaba diversas temáticas que se extendieron desde beneficios de tipo laboral y vinculados a la seguridad social de los trabajadores, a la regulación de la actividad sindical, incluyendo la formulación de dispositivos legales que facilitarían el avance sobre quienes no aceptarían los mecanismos arbitrales establecidos en la norma.

La intención constante de resaltar la insuficiencia del Código Civil y las leyes sancionadas hasta la fecha para tratar los temas particulares que emergían del mundo del trabajo ocupó un lugar sustancial entre los argumentos abrazados por los autores del proyecto de ley. En ese sentido, hubo una mirada negativa hacia la doctrina de la culpa vigente y un cuestionamiento a la aplicación de disposiciones que regían para la contratación de servicios, en un marco que respondía a las demandas de una sociedad tradicional y no adaptada a los nuevos aires que traía la vida del taller y la fábrica. A la hora de fundamentar la importancia de normar la resolución de los casos de accidentes, el proyecto de González buscó amenizar el temor que la intervención estatal podía producir en los representantes del capital, llegando a afirmar que la implementación de la ley garantizaría «la conservación de los obreros, y al régimen más ordenado y racional de la industria misma, todo lo cual se resuelve, al fin, en provecho del industrial, que se ve libre de aquellas consecuencias pecuniarias»<sup>27</sup> que demandaría toda reparación de los daños sufridos por quienes trabajaran para él. Así, sin dejar de traducirse en beneficiosa para el trabajador, la normativa era vista a su vez como un resguardo al patrimonio de los empleadores.

En lo específico a los accidentes de trabajo, el proyecto que el Poder Ejecutivo elevó a la cámara baja fijaba la necesidad de conformar un espacio regido por autoridades afincadas en el entendimiento de las relaciones laborales y con la atribución de dirimir la conflictividad emergente de ese ámbito. Así, ese funcionariado tendría entre sus roles el de determinar la causa del accidente, establecer la naturaleza o gravedad de la lesión o la enfermedad, y por último pautar el alcance de los he-

<sup>27</sup> *DSCD*, año 1904, t. I, p. 82.

chos en base a la doctrina del riesgo profesional<sup>28</sup>. El título V del proyecto tuvo la pretensión de normar los casos de accidentes, y si Roldán y Avellaneda lo habían intentado mediante sólo 16 artículos, González dedicó 34 artículos a la cuestión, agrupándolos en tres grandes subtemas: la responsabilidad civil, los seguros sobre accidentes y el procedimiento a seguir en caso de que un trabajador sufriera un daño en el ejercicio de su tarea. Dos innovaciones sustanciales se plantearon en 1904 con respecto al proyecto dos años anterior. La primera consistió en hacer extensivo el derecho a indemnización no sólo a los operarios fabriles sino también a los jornaleros, peones y empleados en actividades de servicios. La segunda fue fijar la responsabilidad resarcitoria del patrón en los casos en que los trabajadores que dependían de aquél sufrieran enfermedades graves producto de la tarea desempeñada; en este caso, los informes producidos por el doctor Augusto Bunge<sup>29</sup> desde su rol de funcionario del Departamento Nacional de Higiene habían repercutido al momento de incorporar el tema de las enfermedades profesionales como cuestión que demandaba una indemnización a favor del trabajador. Sin embargo, los estudios de Bunge no proporcionaron elementos que permitieran precisar qué enfermedades debían ser consideradas por la ley como producto del trabajo, ni tampoco sugirió en sus conclusiones la propuesta elevada por González de tratar a la mujer trabajadora embarazada como susceptible de percibir una indemnización similar a la del accidentado<sup>30</sup>.

Si bien ninguno de los dos proyectos enunciados contó con la aprobación legislativa, la falta de un marco regulatorio específico para los casos de accidentes no fue óbice para que se produjeran transformaciones en cuanto a la interpretación de las responsabilidades en caso que los trabajadores sufrieran un daño en el ejercicio de su labor. Esto paulatinamente fue quedando de manifiesto en los criterios jurídicos que comenzaron a vislumbrarse hacia mediados de la primera década de la centuria. Los fallos tuvieron en cuenta, cada vez con mayor frecuencia, el principio de la responsabilidad patronal que emergía de considerar que los accidentes no se hubieran suscitado de no mediar una tarea que, al ser llevada a cabo para un

<sup>28</sup> *Ídem*, p. 90.

<sup>29</sup> Augusto Bunge, «El trabajo industrial en Buenos Aires. Informe presentado al Departamento Nacional de Higiene», en: *Anales del Departamento Nacional de Higiene*, Buenos Aires, año XI, n° 8-10, 1904, pp. 337-364, 388-410 y 435-448.

<sup>30</sup> *DSCD*, año 1904, t. I, p. 107.

empleador, permitía la recurrencia judicial a la doctrina del riesgo profesional<sup>31</sup>. Junto con el afán de justicia, estos cambios en los preceptos legales fijados para los pocos casos que llegaban a juicio tenían objetivos concordantes con los que se perseguían en los proyectos legislativos que comprendían el tratamiento de las indemnizaciones en caso de accidentes, referidos a evitar la precariedad obrera que era factible de traducirse en conflictividad, en la medida en que quienes quedarán exceptuados del amparo propuesto en las reglamentaciones eran potenciales adherentes a la lucha obrera. A su vez, el impacto que provocaba el avance del maquinismo demandaba una atención de sus consecuencias en tanto y en cuanto los nuevos peligros a que se enfrentaban los trabajadores en sus puestos de trabajo aumentaban la cantidad de accidentados.

Que legislar en lo concerniente a accidentes de trabajo era una cuenta pendiente del Poder Legislativo quedó demostrado en los años 1906 y 1907, cuando dos proyectos de ley fueron presentados por dos sectores que en principio se caracterizaban antagónicamente: la Unión Industrial Argentina y el Partido Socialista por medio de Alfredo Palacios, como su representante en la cámara baja. La asociación patronal intentaba minimizar los montos de las indemnizaciones, a la vez que delimitar cuáles serían las industrias a las que referiría la ley, ampliando los regímenes de excepciones. El presidente de la Unión Industrial Argentina, Alfredo Demarchi, luego diputado y dirigente radical, llegó a afirmar en su discurso que se encontraba «preocupado de mejorar dentro de lo posible la situación de los obreros»; sin embargo, lo que el relato probaba era la preocupación del empresario argentino ante el avance de una legislación que regulaba cada vez más las relaciones laborales, y que a manos del socialismo hacía oír los reclamos del movimiento obrero sobre la necesidad de limitar la jornada de trabajo. Los industriales explicitaron su oposición a «pasar bruscamente de un régimen de libertad de trabajo casi completo a uno de reglamentación extremada» y demandaban a los poderes públicos la necesidad de intervenir en estos casos con el objetivo de armonizar en las leyes los intereses de gremios y empresarios para «proceder sin violencias, mediante concesiones recíprocas que concilien en un justo término

<sup>31</sup> Federico Figueroa, «La jurisprudencia nacional sobre accidentes del trabajo», en: *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo* (en adelante BDNT), n° 20, 31/07/1912, pp. 33-51; Line Schjolden, «Sentencing the Social Question», *op.cit.*

medio las exigencias contrarias»<sup>32</sup>. El proyecto de la Unión Industrial incorporaba como aspecto relevante la obligatoriedad del seguro contra accidentes, como una manera de resguardar el capital empresario. Si la instrumentación del seguro obligatorio era novedosa en el contexto legislativo, en el mundo empresarial era una práctica aceptada y que transitaba un proceso de extensión numérica<sup>33</sup>; las publicidades que las compañías aseguradoras difundían por medio del *Boletín* de la Unión Industrial Argentina promoviendo los beneficios de tal seguro mostraban cierta competencia por atraer la atención de los empresarios<sup>34</sup>.

La propuesta legislativa presentada por Palacios no difirió en los aspectos sustanciales respecto de los proyectos presentados con anterioridad, aunque obviamente las proclamas que allí se plasmaban siempre cuidaron de marcar su benevolencia para con el obrero. La obligatoriedad del seguro en caso de accidentes también encontraba su lugar en el planteo socialista, ahora con la finalidad de garantizar que en caso de corresponder, la indemnización se materializara en beneficio del trabajador al repercutir la responsabilidad resarcitoria en una aseguradora creada a tales fines específicos. Palacios fundamentó la necesidad de establecer una norma que diese cuenta que el derecho no era una abstracción sino resultado de las relaciones sociales, y por lo tanto debía evolucionar para adaptarse a nuevas necesidades<sup>35</sup>; ello implicaba un cambio en la doctrina que lejos quedaba de la demostración de la culpa para afianzarse en la idea del riesgo profesional y la responsabilidad patronal.

La manera en la cual los accidentes de trabajo fueron definiéndose y tratándose durante los primeros años de la década inicial del siglo XX sirvió de cimiento para que los debates subsiguientes terminaran de modelar lo ya postulado al respecto. Los proyectos legislativos que se presentaron tanto en manos de Roldán-Avellaneda, de Joaquín González, de la Unión Industrial Argentina y de Palacios, son muestra de la aceptación que, más allá de sus matices, actores referentes de distintos espacios sociales, económicos y políticos sostuvieron acerca de la necesidad de contar con

<sup>32</sup> *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, año XX, n° 452, agosto de 1906, pp. 24-27.

<sup>33</sup> *Ídem*, p. 16.

<sup>34</sup> Queda por abordar una investigación que dé cuenta de la relación existente entre las aseguradoras y los industriales, ya que es plausible aseverar que siguiendo casos como el del «Grupo Devoto», no pocas veces sus intereses fueron congruentes y estuvieron diversificados en ambos rubros. María Inés Barbero, «Estrategias de empresarios italianos en Argentina. El Grupo Devoto», en: *Anuario CEEED*, N° 1, año 1, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2009, pp. 10-42.

<sup>35</sup> *DSCD*, año 1907, t. I, p. 109.

una ley sobre accidentes. Las vías por las cuales eran recepcionadas las ideas que sobre accidentes de trabajo se producían en los espacios transnacionales, nutrieron de contenidos a los primeros proyectos legislativos presentados en el parlamento<sup>36</sup>, dado que las normas foráneas actuaron como una fuente de inspiración suficiente para definir el alcance de lo que proponían los diputados argentinos. Esta idea, a priori reduce el rol disruptivo que podría haber tenido el DNT en su faz de árbitro de las relaciones laborales, a la hora de intervenir en materia de accidentes. En la respuesta al por qué se demoró más de una docena de años en promulgar una ley desde que en la Cámara de Diputados se presentó el primer proyecto para normar los accidentes laborales, pueden encontrarse indicadores respecto de cómo eran resueltas las problemáticas vinculadas a este tema aun cuando no se contaba con un marco normativo específico que regulara la cuestión. La aceptación de la doctrina del riesgo profesional por parte de cada vez más miembros del poder judicial ampliaba las posibilidades de que los trabajadores recibieran un resarcimiento por las lesiones sufridas en el trabajo. A su vez, la extensión del número de los seguros y pólizas emitidas<sup>37</sup> también insinuaron un camino posible de resolución de los conflictos por la vía indemnizatoria. Sin embargo, que dichos elementos no eran del todo suficientes para garantizar un efectivo resarcimiento a favor del trabajador quedó demostrado durante la llamada «catástrofe del Riachuelo» ocurrida en 1913, cuando se necesitó de la ley n° 9.085 para indemnizar a los trabajadores fallecidos y accidentados a causa del acontecimiento.

### **LA INTERVENCIÓN DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DEL TRABAJO EN LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO SOBRE ACCIDENTES LABORALES**

La creación del Departamento Nacional del Trabajo por decreto presidencial del 14 de marzo de 1907, fijó entre sus deberes la recolección y publicación de datos que favorecieran el conocimiento de lo que acontecía en el mundo del trabajo<sup>38</sup>, prestando especial atención a las relaciones entre las fuerzas laborales y el capital,

<sup>36</sup> Karina Ramacciotti, «Influencias internacionales», *op. cit.*

<sup>37</sup> *Ídem*, pp. 18-19.

<sup>38</sup> Hernán González Bollo, «Ciencias sociales y sociografía estatal. Tras el estudio de la familia obrera porteña, 1899-1932», en: *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Santa Fe, año IX, n° 16, Santa Fe, Argentina, 1° semestre de 1999, pp. 19-39.

insumos que debían ser utilizados para sugerir las reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación material, social, intelectual y moral de los trabajadores. Desde la presidencia del Departamento, ocupada en un principio por José Matienzo, se comenzó una ardua tarea de recopilación de la información existente y diseminada en otros ámbitos públicos y privados, sobre los aspectos que rodeaban el ejercicio laboral. Al mismo tiempo, era un espacio donde técnicos esbozaban sus opiniones y difundían sus saberes, no pocas veces tomando como sustento la circulación de ideas producidas en el espacio internacional<sup>39</sup>. En lo concerniente a la temática de los accidentes de trabajo, los funcionarios del DNT lejos estuvieron de producir un conocimiento floreciente en terreno virgen, ya que la necesidad de legislar al respecto se había hecho manifiesta por distintos actores políticos y económicos, poniendo en escena los asuntos jurídicos pero también sociales que rodeaban a la cuestión.

Sin desatender los antecedentes que se habían formulado sobre los accidentes de trabajo, desde la novata entidad laboral existió una vocación para identificar las características de la temática, con un esfuerzo que sólo encontró sinónimos en aspectos de extrema relevancia como fueron las huelgas, las formas en que se establecían las relaciones laborales en otros países y las condiciones de trabajo. Esa preocupación del Departamento quedó manifiesta en los intentos precoces por obtener información sobre todo lo concomitante a los accidentes. Así, sin haber mediado mucho más de dos meses desde que el organismo comenzó a detentar sus funciones, Matienzo dirigió una nota a la Unión Industrial Argentina solicitándole información acerca de los establecimientos de la capital de la República que aseguraban a sus trabajadores contra accidentes de trabajo, cuáles eran las cláusulas y montos de los seguros, y cómo indemnizaban a los trabajadores que sufrían un daño en el desempeño de su tarea aquellas industrias que no contaban con cobertura—idéntica información se recabó de las propias compañías de seguro, de las empresas, haciendo foco en las de transporte, y de las provincias y territorios nacionales—. No menos sugerente fue la respuesta remitida por Alfredo Demarchi, quien presidía la cámara empresaria; allí se daba cuenta de todos los detalles requeridos por el DNT y se hacía explícita la conformidad del tratamiento recibido por los asegurados respecto de las compañías encargadas de asumir la responsabilidad del resarcimiento correspondiente, que para ese entonces eran *La Industrial*, *La*

<sup>39</sup> Juan Suriano, «El mundo como un taller de observación», *op. cit.*

*Inmobiliaria, La República, La Rosario, La Aseguradora del Plata y La Alianza.* Particularmente se hacía mención a la manera en que eran indemnizados los obreros lesionados en su empleo y que no habían sido asegurados: los responsables de los establecimientos en que se producía el accidente abonaban los gastos de asistencia médica y el salario del trabajador mientras duraba la inhabilitación para retornar al puesto de trabajo. A su vez, determinadas industrias atendían a sus obreros accidentados a través de la intermediación de un servicio médico contratado a tal fin, como era el caso de los talleres metalúrgicos de Pedro Vasena e hijos a cuya disposición se encontraban varias camas del Hospital Italiano<sup>40</sup>. En consecuencia con el proyecto enviado al Congreso de la Nación en 1906, la Unión Industrial Argentina reiteraba, ahora dirigiéndose a Matienzo como interlocutor, que bajo ningún aspecto sus asociados se opondrían a una sanción legislativa que normase los casos de accidentes de trabajo, aunque aclarando que ello se sostendría en la medida en que no afectase los intereses de los industriales.

El aspecto más llamativo de la intervención del Departamento fue la pronta elaboración de un proyecto de ley sobre reparación de los accidentes de trabajo, que el 16 de septiembre de 1907 Matienzo elevó a su superior, el ministro del interior, Manuel Montes de Oca<sup>41</sup>. Para la elaboración de la propuesta el DNT actuó como órgano que recolectó las informaciones registradas sobre la materia en Argentina: en el mes de julio de 1907 Matienzo había dirigido notas a la jefatura de la policía de la Capital y al intendente municipal, a los hospitales municipales y a las gobernaciones de las provincias y territorios nacionales, suministrando planillas para que cada agencia pudiese especificar la cantidad, sexo, nacionalidad, oficio del obrero accidentado, así como la naturaleza de las lesiones y de las incapacidades resultantes. Si bien la información obtenida de las fuentes locales suministraron las bases para constituir un registro estadístico acerca de los accidentes de trabajo que se producían en distintos rubros y espacios nacionales, también se recurrió a los antecedentes de la aplicación del concepto jurídico del riesgo profesional en Argentina, que ya había sido aceptado en la reglamentación de la locación de servicios de los hombres de mar. Que la actuación de Matienzo haya sido tan precoz a la hora de presentar un proyecto legislativo sobre accidentes de trabajo, no sólo puede entenderse como una consecuencia de la explícita solicitud que

<sup>40</sup> *BDNT*, n° 2, 30/10/1907, pp. 158-159.

<sup>41</sup> *Ídem*, pp. 160-177.

el Poder Ejecutivo hiciera al DNT al respecto. Evidentemente, el presidente del Departamento supo que debía indagar sobre la información ya disponible, en tanto esperar una producción de conocimiento referido a la temática de parte de la agencia laboral por él dirigida demandaría un tiempo crucial para sus necesidades. Esta decisión del máximo funcionario del DNT actúa como un indicio respecto de los límites que tenía el organismo para elaborar documentación sustantiva sobre la cuestión de accidentes en un tiempo perentorio.

A su vez, la institución laboral hizo una exhaustiva recolección de la información que suministraba la legislación extranjera vigente sobre accidentes de trabajo, para lo cual la mirada se extendió a diversos países y regiones del mundo: Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica, España, Italia, los Estados Unidos, Suiza, Australia, y Nueva Zelanda. Las normativas foráneas proporcionaron elementos que sirvieron al DNT para argüir que la indemnización era un derecho que correspondía a los obreros ante los daños sufridos al trabajar por cuenta ajena. Así, una extensa cita de un mensaje de Roosevelt ante el congreso norteamericano en el cual defendía la responsabilidad empresaria frente a los empleados, sirvió de marco introductorio para sustentar la idea jurídica del riesgo profesional inherente al ejercicio de un oficio, que fue el eje de la fundamentación de Matienzo.

El presidente del Departamento determinó la necesidad de posicionar la legislación laboral en sincronía con los usos industriales que hasta allí se encontraban adelantados a los marcos regulatorios de la actividad. En lo inherente a los accidentes de trabajo, los funcionarios del DNT veían que los patrones reconocían cada vez más, de forma espontánea, su obligación de indemnizar a los obreros incapacitados por lesión en el ejercicio de su tarea, a la vez que destacaban la evolución favorable de los seguros: hacia junio de 1907, las cuatro principales compañías contaban con más de novecientas pólizas en la órbita de la ciudad de Buenos Aires y el número de asegurados alcanzaba a 51.869 obreros<sup>42</sup>, equivalente a más de un cuarenta por ciento del total de trabajadores que se desempeñaban en fábricas y talleres<sup>43</sup>. Pero a la hora de proyectar la ley lo hicieron tratando de

<sup>42</sup> *Ídem*, p. 160.

<sup>43</sup> Adolfo Dorfman, siguiendo al Censo Industrial de 1908, estimó la existencia de 118.435 personas trabajando en talleres y fábricas de la Capital Federal, a los que habría que añadirles los obreros desempeñados en el rubro servicios. El personal ocupado en la industria a nivel país ascendía a 329.000. Adolfo Dorfman, *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, pp. 287-289.

separarse lo menos posible de las prácticas ya presentes: del Código Civil respetaron las concepciones acerca de la herencia, de la iniciativa privada los montos de las indemnizaciones, y de las pólizas de seguros la determinación de los beneficiarios en caso de muerte. A su vez, en lo concerniente a las enfermedades profesionales, fueron asimiladas a los casos de accidentes, pero siguiendo un planteo de idéntico alcance al formulado por el Poder Ejecutivo tres años antes, y como lo sostenía la ley inglesa, es decir, en un sentido restrictivo, limitando dicho riesgo profesional a las enfermedades más notorias ocasionadas por el trabajo industrial, pero que por primera vez habían sido nominadas en un proyecto legislativo y entre las cuales se encontraron el ántrax, la anquilostomiasis, el envenenamiento por el plomo, por el mercurio, por el fósforo, por el arsénico, o sus derivados. Matienzo también definió el procedimiento del pago de las indemnizaciones, que a su criterio debían hacerse efectivas por intermedio de una caja nacional de seguros, para evitar que compañías particulares aprovecharan el carácter forzoso dado al aseguramiento.

La propuesta legislativa del DNT no fue más allá de la cartera ministerial a cargo de Montes de Oca; sin embargo, las acciones desarrolladas por los técnicos de la agencia laboral para advertir aspectos relacionados con los accidentes de trabajo se continuaron ininterrumpidamente. Lo primero que se destacó fue la abundante recolección de datos y la constante elaboración de estadísticas sobre los accidentes de trabajo, lo cual presupuso una observación de lo que acontecía en relación a tal temática: entre los años 1907 y 1912, por medio de su órgano de prensa —el *Boletín* que aparecía con una frecuencia trimestral— el Departamento publicó datos sobre los accidentes identificados según la actividad desarrollada por el trabajador, la característica del daño, la edad cumplida y el estado civil. Tal información precisó fundamentalmente lo que se vivenciaba en la órbita de la ciudad de Buenos Aires, aunque un esbozo de lo acontecido en distintas regiones del interior del país<sup>44</sup> también encontró lugar en los boletines editados por el organismo. Los instrumentos de medición oficial fueron artífices de colocar en un lugar de visibilidad a esa problemática laboral en proceso de transformación, y que en el avance de la actividad manufacturera hallaba una de sus causas. Sin embargo, las estadísticas producidas por los miembros del DNT en la mayoría de las oportunidades no fueron más allá de expresar en cifras lo que ocurría con

<sup>44</sup> *BDNT*, n° 2, 30/10/1907, pp. 385-386, donde se reproduce la situación de las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Salta, Córdoba y Jujuy.

los accidentes laborales; esto significó una utilización limitada del insumo que ponían a disposición las estadísticas, afirmación que entra en discusión con la argumentación de Hernán González Bollo referida a que la información numérica impactó en el conocimiento del mundo laboral e influyó crecientemente en las decisiones gubernamentales<sup>45</sup>.

El DNT confeccionó sus propias estadísticas a partir de una tarea de recolección de los datos que le fueron provistos por la policía, la prefectura y por los hospitales con la intermediación de la municipalidad y las gobernaciones del interior del país. A su vez, las aseguradoras proporcionaron también sus indicadores acerca de los accidentados que eran cubiertos por las pólizas emitidas por las compañías. Para los funcionarios del Departamento, éstos fueron más detallados que los provenientes de las instituciones estatales, ya que incluían hasta los casos de daños más leves no registrados por los otros mecanismos, aunque privaban a la entidad laboral de datos sobre muchos accidentes que no eran denunciados o que por el tipo de lesión no demandaban atención hospitalaria y quedaban fuera de las estadísticas<sup>46</sup>. Recién con la sanción de la ley orgánica del Departamento Nacional del Trabajo (n° 8.999) del año 1912, la institución contó con el atributo de la aplicación de la inspección, en su rol de policía de la industria y el comercio<sup>47</sup>, lo cual coadyuvó a complementar los registros que, logrados por intermedio de instituciones estatales o privadas no siempre respondían con precisión a las particularidades de la información que los funcionarios del DNT consideraban necesaria. Esta situación, en parte, da una pauta del por qué los informes en materia de accidentes de trabajo se caracterizaron por detentar un perfil cuantitativo y estadístico<sup>48</sup> que salvo excepciones, hasta 1915 quedó alejado de todo análisis complementario en sus aspectos cualitativos. Este enfoque permitió que circularan indicadores sobre el número de trabajadores accidentados en el ejercicio de su labor, el oficio al que pertenecían, el sexo, la

<sup>45</sup> Hernán González Bollo, «La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943», en: Hernán Otero (dir.), *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

<sup>46</sup> Esta situación es indicada por los funcionarios del DNT en un informe sobre el Seguro Obrero. *BDNT*, n° 11, 31/12/1909, p. 557.

<sup>47</sup> Germán Soprano, «*Haciendo inspección*. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914)», en: Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (eds.), *Un estado con rostro humano*, op. cit., p. 90.

<sup>48</sup> Victoria Haidar, op. cit., pp. 143-149.

nacionalidad, e incluso el día y franja horaria en que había ocurrido el accidente. Las pólizas de seguros emitidas y la cantidad de trabajadores asegurados también fueron cuantificadas, permitiendo a los funcionarios del DNT establecer comparaciones acerca de la evolución de los seguros y la propagación de los accidentes.

Cuando a principios de marzo de 1910 el doctor en derecho Alejandro Ruza, quien más tarde ocuparía la dirección de la Sección de Estudios Legales y Estadísticos del Departamento se dirigió al Ministro del Interior José Gálvez, insistiendo en la necesidad de contar con una ley reparadora de los accidentes de trabajo, lo hizo a partir de una fundamentación sustentada en aspectos cuantitativos. En la misiva se consolidaron los datos acumulados durante los años precedentes, haciéndose hincapié en la evolución de los seguros obreros, comparando los habidos en los años 1908 y 1909. Tales registros evidenciaron que en la república el número de pólizas en vigencia de las cuatro principales compañías se había incrementado en más de un sesenta por ciento, lo cual se tradujo en más de veinte mil obreros incorporados al seguro en el lapso de un año, alcanzando así un total de 90.146 trabajadores para 1909<sup>49</sup>. En los primeros años de funcionamiento del Departamento se registró que pese a carecer de obligatoriedad, la instrumentación del seguro era una práctica ya instaurada y daba visos de crecer en extensión: para 1910, el número de pólizas emitidas superaba las tres mil, y eran más de cien mil los obreros cubiertos<sup>50</sup>. Los miembros del DNT no ocultaron su opinión y consideraron excelentes los resultados que arrojaba la práctica del seguro obrero en cuanto a la efectividad de la cobertura; sostuvieron, por ejemplo, que sobre 8.205 siniestros registrados por las compañías en 1910, 8.150 habían sido liquidados en el mismo ejercicio<sup>51</sup>. Ello los llevó a hurgar en las formas en que se constituían las pólizas, los alcances que tenían, los métodos a partir de los cuales se calculaban las indemnizaciones, y cómo eran calificados los oficios según el tipo de riesgo que presentaban. Desde el DNT no sólo se deslizaron opiniones favorables a la sanción de una ley reparadora en caso de accidentes, sino que se instrumentaron medidas preventivas como fueron las vinculadas a reglamentar las condiciones de

<sup>49</sup> *BDNT*, n° 12, 31/03/1910, pp. 230-233.

<sup>50</sup> A modo orientativo y a falta de estimaciones para los años 1909 y 1910 se indica que según el Tercer Censo Nacional de 1914 el personal ocupado en la industria ascendía a 410.000, de los cuales 151.700 se desempeñaban en el ámbito de la Capital Federal. Adolfo Dorfman, *op. cit.*, pp. 288 y 296.

<sup>51</sup> *BDNT*, n° 17, 30/06/1911, pp. 293-296.

trabajo de distintas ramas industriales, desarrollándose los conceptos germinales de la higiene industrial al, por ejemplo, limitar el peso de las cargas o determinar los recaudos a tomar en el manejo de ciertos materiales nocivos para la salud.

En 1912 los boletines del DNT comenzaron a editarse con el objetivo de reunir en un mismo tomo los antecedentes relacionados con una misma cuestión, y la temática escogida para iniciar la serie fue la de los accidentes de trabajo. Allí se compilaron los datos estadísticos que habían sido obtenidos hasta la fecha, se transcribieron los distintos proyectos de ley que sobre el tema habían sido presentados, y se hizo referencia a la legislación extranjera sobre accidentes. Sin embargo, lo más relevante de la publicación estuvo relacionado a los informes, ahora sí con un carácter claramente cualitativo, que abordando la temática desde distintas perspectivas confluyeron en la dirección de argumentar, desde el punto de vista técnico, la necesidad de legislar sobre los accidentes de trabajo y sobre el seguro obrero. Así, Alejandro Ruza demostró los fundamentos jurídicos del riesgo profesional, para lo cual sustentó su análisis en la evolución de la doctrina que fue interpretando el tema, desde la tradicional teoría de la culpa, pasando por la relacionada al caso fortuito, para terminar en la teoría del riesgo profesional a la cual el funcionario adhirió sin más miramientos<sup>52</sup>. Alejandro Unsain encargó de la sección de inspección del DNT presidiría el organismo de 1920 a 1922 influyendo en la política laboral trazada por el radicalismo a través de promocionar la implementación de un código de trabajo. Estuvo vinculado al estudio de las relaciones laborales a partir de su actividad docente en las universidades de Buenos Aires y de La Plata<sup>53</sup>, y se encargó de estudiar los principios generales de la legislación sobre accidentes, tratando los diversos proyectos presentados tanto en el parlamento como al Poder Ejecutivo, y llegando a concluir que era ineludible la responsabilidad patronal, y la conveniencia evidente del seguro obrero a cuyo criterio debía ser obligatorio<sup>54</sup>. Federico Figueroa, inspector de la sección a cuyo

<sup>52</sup> Alejandro Ruza, «Fundamentos jurídicos del riesgo profesional», *BDNT*, n° 20, 31 de julio de 1912, p. 7 y 18.

<sup>53</sup> Juan Suriano, «El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Yrigoyen», en: Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann (comps.), *Los saberes del Estado, op.cit.*, pp. 56-58.

<sup>54</sup> Alejandro Unsain, «Principios generales de la legislación de accidentes», *BDNT*, n° 20, 31/07/1912, pp. 19-31.

cargo estaba Unsain, logró demostrar por medio del empleo de ejemplos extraídos de la jurisprudencia nacional la manera en que cobraba impronta la aceptación de la doctrina del riesgo profesional entre los jueces, y la aceptación de que ya no era el obrero el que tenía que demostrar la culpabilidad del patrono dado que se habían invertido los términos de la prueba. Para Figueroa, desde 1905 la intervención jurídica había ido uniformándose en un sentido favorable al obrero víctima del accidente, y en ello las opiniones del jurista Ernesto Quesada habían actuado como aglutinadoras para separarse de la doctrina de la culpa<sup>55</sup>.

Los cuadros técnicos del DNT opinaron unánimemente en 1912 acerca de la necesidad de contar con un marco legislativo que regulase los casos de accidentes de trabajo. Allí se encontró el punto álgido en la producción de conocimiento sobre el tema desde una perspectiva cualitativa; y lo fue, en gran medida, porque los momentos en que los análisis se impusieron sobre las estadísticas fueron pocos. Ello así, desde ese año hasta luego de la sanción de la ley n° 9.688 los boletines del Departamento continuaron publicando los registros estadísticos obtenidos que ciertamente fueron ganando en precisión. En 1912 se reglamentaron las funciones del DNT y se organizó su estructura operativa; las atribuciones vinculadas a la inspección con que se dotó al Departamento significaron un poder que potencialmente permitiría a su funcionariado indagar las vicisitudes del mundo laboral con métodos propios y en carácter de primera persona. Los acontecimientos suscitados en el Riachuelo en 1913 demandaron la sanción de una ley sobre accidentes laborales que puso en la escena pública la necesidad de contar con un respaldo normativo que indemnizara a los familiares de las víctimas fatales y a los heridos en la tragedia, y que por extensión interrogaba cómo resarcir económicamente a todo trabajador lesionado en el desempeño de su tarea. Estas cuestiones se dieron sincrónicamente con las transformaciones que en la vida política implicaron la reforma del sistema electoral por medio de la cual ciertos sectores de la clase trabajadora se vieron posibilitados de participar en el ejercicio del sufragio, lo cual factiblemente haya agudizado la atención sobre la cuestión obrera por parte de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

<sup>55</sup> Federico Figueroa, *op. cit.*

## EL CAMINO A LA SANCIÓN LEGISLATIVA SOBRE ACCIDENTES

Desde la primera propuesta legislativa referida a accidentes de trabajo presentada en 1902 por Roldán y Avellaneda, el socialismo, la Unión Industrial Argentina, Joaquín V. González a través de la Ley Nacional de Trabajo, y también los cuadros técnicos del DNT presidido por Matienzo, para 1907 habían coincidido en la necesidad de regular el resarcimiento de los trabajadores lesionados en el ejercicio de su tarea. Sin embargo, el tema salió de la agenda deliberativa hasta 1910, cuando el diputado demócrata nacional Adrián Escobar volvió a poner en discusión del Congreso un proyecto de ley. El rasgo distintivo del proyecto de Escobar estribaba en considerar accidente también a las lesiones intelectuales producidas en el desempeño del trabajo, y extender la responsabilidad del patrón, aunque el trabajador fuera subcontratado –con la excepción de las actividades agrarias que utilizaran fuerza mecánica–. Una vez más, un proyecto legislativo sobre accidentes de trabajo no encontraba eco en el tratamiento parlamentario, aunque la mayoría de los actores políticos y sociales estuvieran en concordancia acerca de su necesidad. Esta situación se evidenció en 1912, ya que durante los meses de junio, julio y agosto de dicho año, los diputados Adrián Escobar, Alfredo Palacios y el radical Rogelio Araya, respectivamente, presentaron cada uno sus proyectos para legislar sobre los accidentes de trabajo. Si el contenido de la ley propuesta por Escobar replicaba lo que ya había presentado dos años antes, las argumentaciones con las cuales acompañó su formulación en el recinto adquirieron un matiz diferente. Por un lado, su locución se asemejó a la de los socialistas, en el sentido de reclamar la protección y el amparo de los trabajadores que ejecutaban su labor en las condiciones más deplorables y en proclamar que la responsabilidad en caso de accidente recayera sobre los patrones. Por otro lado, el DNT comenzó a actuar como un órgano que era difícil no enunciar cuando se trataba de cuestiones vinculadas al mundo obrero, alcanzando cierto reconocimiento y legitimidad social, y de ello dio cuenta Escobar al mencionar que su proyecto había adquirido el aval de la agencia laboral, aunque le cupo reclamar que la falencia de una ley orgánica para el Departamento le procurase no llenar las funciones para las cuales había sido creado<sup>56</sup>.

El proyecto presentado por Palacios, ahora también firmado por Juan B. Justo y que contaba con el apoyo del diputado radical Miguel Laurencena, no modificó

<sup>56</sup> *DSCD*, año 1912, t. I, pp. 373-376.

el contenido sustancial del que el partido socialista había promovido años atrás. La intervención parlamentaria de Palacios se centró en demostrar la necesidad de actualizar la normativa referida a los accidentes de trabajo, que hasta allí estaba en manos de un Código Civil que había quedado obsoleto en la materia. Sin pronunciarse deudor de los datos originados por el DNT en relación a los accidentes y el seguro obrero, Palacios mencionó que su anterior proyecto había contado con el visto bueno del entonces presidente del Departamento, José Nicolás Matienzo, quien coincidió en la responsabilidad patronal en caso de un trabajador sufrir un daño consecuencia de su labor; dicha cita era una manera de respaldar desde la opinión de los técnicos, la viabilidad y sustentación del proyecto que se impulsaba<sup>57</sup>.

La presentación efectuada por la bancada radical y encabezada por el diputado Araya se basó en la idea de instrumentar la obligatoriedad del seguro obrero, sacando así del foco del debate lo inherente a la doctrina del riesgo profesional o a la doctrina de la culpa. En el artículo 5° de la ley elevada a consideración del Parlamento se hacía tácita la búsqueda por dejar libres a los empresarios de toda responsabilidad por los daños sufridos por los obreros a su cargo en el desempeño de un oficio, lo cual se efectivizaba mediante la póliza de seguro<sup>58</sup>. Es decir que, si bien se procuró resarcir a los obreros accidentados o enfermos producto del ejercicio de su oficio, el fin último de la norma estribó en diferir el pesar del efecto indemnizatorio del patrón al seguro, resguardando el patrimonio empresario que en caso contrario se vería sometido al riesgo de ser inducido a la ruina. A diferencia de los otros dos proyectos que se habían presentado en los meses precedentes, el del partido radical en ningún momento verbalizó sentirse ligado a lo producido por el DNT.

Indudablemente 1912 marcaba un hito en la competencia por legislar en materia social, ya que las repercusiones de la reforma electoral promovida por la Ley Sáenz Peña, abrían camino a una carrera por conseguir el sufragio de una masa de votantes que hasta allí había permanecido excluida de tal derecho, entre la cual, la clase trabajadora ocupaba un lugar no despreciable<sup>59</sup>. La carrera política y la disputa entre socialistas y radicales, actuaron como catalizador para que en 1914 se volvieran a presentar tres proyectos legislativos procurando normar los accidentes

<sup>57</sup> *Ídem*, pp. 725-729.

<sup>58</sup> *Ídem*, pp. 123-131.

<sup>59</sup> Aldo Isuani, *op. cit.*, pp. 76-82.

de trabajo y la instrumentación del seguro obrero: Palacios y Araya reiteraron sus propuestas ya deslizadas dos años atrás, y a ellos se agregaba la presentada por el diputado Arturo Bas en representación de la Unión Nacional y que en realidad reproducía el anteproyecto ya presentado. Sobre el contenido de tal presentación, se sancionaría al año siguiente la ley n° 9.688. La discusión de la ley se realizó en el Congreso en las últimas sesiones de septiembre de 1915, a partir del informe de la comisión de legislación comunicado por parte del diputado Celestino Marcó. En el mismo, Marcó hacía una síntesis de los diversos proyectos que habían sido presentados a la fecha en lo inherente a los accidentes de trabajo, y recorría las similitudes y divergencias existentes entre tales, sirviendo según cada caso de argumentación a lo que finalmente se proponía. Así, por ejemplo, ante la discusión sobre la obligatoriedad del seguro obrero, la comisión sostenía, siguiendo lo propuesto por Bas, que el mismo debía ser facultativo con la finalidad de someter a patrones y empresarios a una sujeción menor. A su vez, se separaba de la idea promovida por Palacios respecto a que recayera la responsabilidad en el Poder Ejecutivo de aquellas indemnizaciones que no pudieran hacerse efectivas, para lo cual se proponía la creación de una caja de garantías. Marcó, al mismo tiempo, sustentaba el impulso de la comisión por aprobar el proyecto, en algunos datos estadísticos suministrados por el DNT en el entendimiento de que la información recolectada por la agencia estatal servía como argumento de respaldo para dar curso a la legislación respectiva.

Luego de la aprobación de la cámara baja, el Senado votó la ley a libro cerrado el 29 de septiembre y el Poder Ejecutivo finalmente la promulgó el 11 de octubre. La ley 9.688 se basaba en la idea del riesgo profesional por medio de la cual implícitamente se atribuía la responsabilidad del accidente al patrón. A su vez, se enumeraba una nómina de industrias para las cuales regía la norma; se señalaban las características del accidente, pero en sí no se lo definía, lo cual dejaba a la doctrina y a la jurisprudencia la tarea de dotarlo de contenido conceptual. La indemnización que pautaba la legislación se relacionaba directamente con el grado del daño sufrido, pero también con el salario percibido por el trabajador; la misma se efectivizaría luego del depósito del patrón, o en su defecto del asegurador, en la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles. Los seguros resultarían facultativos, y las compañías aseguradoras serían controladas por el Estado; en los casos en que el patrón no las contratase y se declarase insolvente, una Caja de Garantías pagaría las indemnizaciones. La ley tenía un alcance nacional, pero facultaba al

Poder Ejecutivo su reglamentación para la Capital Federal y los Territorios Nacionales, y a las provincias para lo que ocurriese dentro de su territorio. Si bien casi todo el país ya en 1916 contaba con la reglamentación de la ley, provincias como Mendoza y Corrientes recién lo haría en 1926 y La Rioja en 1929<sup>60</sup>.

### **A MODO DE BALANCE**

Los años que circundaron al advenimiento del siglo XX, al tiempo que dieron cuenta de la manera en que el Estado alcanzó la base de su estructura organizativa, estuvieron ligados a la búsqueda de soluciones a las problemáticas emergentes de la *cuestión social*. Ésta, en los primeros años del novecientos, estuvo íntimamente ligada con las vicisitudes emergentes del mundo obrero; y la sanción de las primeras leyes orientadas a regular las relaciones entre el capital y el trabajo apareció como uno de los caminos posibles que intentaron mitigar la conflictividad social creciente. La Ley de Accidentes y Enfermedades del Trabajo n° 9.688 sancionada en 1915 fue deudora de los avatares que surgieron en su tiempo, formando parte de un entramado de políticas sociales y ocupando un lugar pionero en el fomento de la seguridad social en Argentina. Dicha promulgación legislativa afianzó los instrumentos que con anterioridad eran aceptados por los distintos actores sociales a la hora de indemnizar a los trabajadores que sufrieran una lesión en el ejercicio de su labor. Los sectores más ligados al conservadorismo y a los intereses patronales encontraban una estrategia para limitar el avance estatal en la regulación de las relaciones laborales. Fue así en tanto la ley n° 9.688 se sustentó en la aceptación del principio jurídico del riesgo profesional, doctrina que venía rigiendo los litigios judiciales que se suscitaban sobre accidentes laborales, cada vez con mayor aplomo desde una década antes de la sanción de la ley. A su vez, el seguro obrero, otro de los dispositivos que la ley sugirió para garantizar la indemnización de los trabajadores lesionados o enfermos producto de su tarea, había evolucionado favorablemente incluso antes de la sanción de la norma y continuó haciéndolo luego de 1915, a pesar de ser una herramienta facultativa para los empresarios. Marcó ya lo había declarado en el parlamento, minimizando la importancia de la sanción de la ley y con ello la injerencia del socialismo en favor de los trabajadores— al sostener que:

<sup>60</sup> Juan Pozzo, *Accidentes del trabajo*, Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 1939, pp. 64-78.

«en presencia de la notable extensión de los seguros por accidentes que se operan en el país espontáneamente [sic], puede decirse que nos llega con los contornos y en los términos fáciles de un problema en parte resuelto por los mismos que podrían ser tachados o cuando menos sospechados de abrigar interés por su fracaso, es decir, por los patronos y empresarios»<sup>61</sup>.

Así, la ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales no puede considerarse como un elemento plenamente disruptivo con las prácticas de resolución de los litigios jurídicos ni con los elementos utilizados como resguardos para garantizar las indemnizaciones que precedieron a su sanción. La presencia de una agencia estatal con atribuciones específicas sobre lo que acontecía en el mundo del trabajo, como fue el Departamento Nacional del Trabajo creado y puesto en funciones en 1907 implicó un mejor entendimiento y una mayor visibilidad de lo que ocurría en los ámbitos laborales. No obstante, en lo referido a los accidentes de trabajo, el tema estaba puesto en escena antes de la creación del DNT, y si bien la sanción legislativa no logró materializarse durante los años medios de la primera década del siglo, como sí lo hicieron las leyes de descanso dominical y de regulación del trabajo de la mujer y el niño, ya se habían sentado las bases normativas de lo que sería su promulgación. Es cierto que desde 1910 la opinión favorable del DNT referida a la conveniencia de contar con una ley de accidentes fue un elemento legitimador de los proyectos esgrimidos en el Congreso, los cuales tomaron en cuenta ciertos aspectos de la información cuantitativa recopilada por el Departamento pero no repararon en los pocos análisis cualitativos insinuados por la agencia laboral. Los datos recolectados por el DNT no parecieron necesarios para transmutar los contenidos de los proyectos de ley presentados en el Parlamento; el propio presidente del Departamento, José Matienzo no tuvo la intención de esperar a que la agencia por él liderada recabara la información pertinente para mostrar una opinión fundada en sus producciones estadísticas y análisis cualitativos: así, desde la puesta en funciones del DNT hasta la elevación del proyecto legislativo que Matienzo acercó al Ministerio del Interior, no pasaron más de cuatro meses. La impronta del Departamento en la sanción de la ley n° 9.688 fue acotada fundamentalmente porque la mirada legislativa estuvo direccionada hacia atender lo que al respecto se producía en el extranjero, más que a la información que podría

<sup>61</sup> *DSCD*, año 1915, t. I, p. 551.

suministrarle la agencia laboral. Y esto ocurrió así no sólo porque el mundo se había constituido en un laboratorio de observación para los gobernantes y técnicos argentinos, quienes privilegiaron atender a lo que acontecía en otros países que en los aportes predominantemente estadísticos que realizó el Departamento.

Las voces más diversas desde lo económico y social opinaron favorablemente respecto de la necesidad de contar con una ley de accidentes de trabajo y elevaron sus proyectos públicamente, lo cual no impidió que la sanción de la norma demorara más de una década en realizarse, desde el primer proyecto presentado al Parlamento en 1902. Lógicamente cada sector y cada representante partidario buscaron encolumnarse en defensa de sus intereses, lo cual actuó como elemento dilatorio de la promulgación legislativa. Resulta sugestivo que diputados conservadores, socialistas y, más tarde, radicales, y que centrales empresarias como la Unión Industrial Argentina, impulsaran la sanción de una Ley que regulara los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Pero más llamativo aún es el señalamiento que puede hacerse respecto a que los proyectos legislativos presentados por los distintos espacios políticos no encontraron diferencias cualitativas de importancia, sino más bien confluyeron en una serie de aspectos comunes como el alcance de las indemnizaciones, la clasificación de las lesiones, la necesidad facultativa u obligatoria para los patrones de contar con un seguro de accidentes, la aceptación de que las enfermedades profesionales debían provocar resarcimiento a favor del trabajador que la padeciera. La ley se constituyó mostrando una faceta obrerista que se desvanecía en tanto la doctrina del riesgo profesional, la proliferación del seguro y los procedimientos que favorecían la concreción de las indemnizaciones, dejaban entrever que lo que en definitiva se estaba legislando era la puesta en valor de cada una de las partes del cuerpo de los trabajadores que se accidentaban desempeñando una labor para quien oficiaba de representante del capital.

La dilación que sufrió la ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en ser sancionada, puede ser explicada en parte por la preexistencia de mecanismos de resolución de los casos de accidentes laborales. Los dictámenes jurídicos que recurrían a la doctrina del riesgo profesional iban dominando los fueros. Sin embargo, en ocasiones como la «catástrofe del Riachuelo», estas formas de establecer las indemnizaciones basadas en la utilización de artilugios que debían buscarse en intersticios legales tomados como alternativos frente a la ausencia de una ley específica que regulase los casos de accidentes, demostraron la necesidad de sancionar la norma. Al mismo tiempo, la ley Sáenz Peña proporcionó un nuevo

escenario para los partidos políticos que participaban de la carrera electoral; sus representantes en el Congreso debían mantenerse dialógicos con los intereses de la clase trabajadora, lo cual cristalizó las posibilidades de sancionar una ley que al menos retóricamente atendía una preocupación obrera. Estas cuestiones actuaron como amalgama para que representantes de intereses divergentes encontraran varios puntos en común en cuanto al contenido de una ley que prácticamente no contó con discusión parlamentaria, ya que sólo demandó parte de dos sesiones en la Cámara de Diputados y sucintas intervenciones en el recinto del Senado, lo cual permite aseverar que las lecturas de la ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales podían dar lugar a interpretaciones encontradas. Esta imprecisión normativa provocó que a menos de cuatro años de reglamentada la ley n° 9.688 ya se estuvieran sugiriendo reformas con el objetivo de especificar su campo de acción y sus efectos<sup>62</sup>.

### **Registro bibliográfico**

MADDALENA, PABLO

«El Departamento Nacional del Trabajo y su relación con la Ley de Accidentes Laborales de 1915», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXV, n° 49, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre de 2015, pp. 95-124.

### **Descriptorios · Describers**

accidentes de trabajo / ley laboral / Departamento Nacional del Trabajo  
work accidents / labor act / National Department of Labor

**Recibido:** 22 / 10 / 2014

**Aprobado:** 18 / 12 / 2014

<sup>62</sup> *Crónica Mensual del DNT*, n° 21, año II, septiembre de 1919, pp. 322-330.