

# ¿Mejor prevenir que indemnizar? Los accidentes de trabajo en Argentina, 1915-1955

**Karina Inés Ramacciotti (\*) y Pablo Maddalena (\*\*)**

(\*) [orcid.org/0000-0002-6724-3926](https://orcid.org/0000-0002-6724-3926). Investigadora Independiente Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Universidad Nacional de Quilmes. [karinaramacciotti@gmail.com](mailto:karinaramacciotti@gmail.com)

(\*\*) [orcid.org/0000-0001-6749-4859](https://orcid.org/0000-0001-6749-4859). Instituto de Altos Estudios Sociales. Universidad de San Martín. [pdmaddalena@yahoo.com.ar](mailto:pdmaddalena@yahoo.com.ar).

Dynamis  
[0211-9536] 2019; 39 (2): 311-334  
<http://dx.doi.org/10.30827/dynamis.v39i2.9837>

Fecha de recepción: 21 de noviembre de 2018  
Fecha de aceptación: 22 de febrero de 2019

**SUMARIO:** 1.—Introducción. 2.—Preámbulo a la institucionalización de los riesgos laborales. 3.—Las dificultades de prevenir, los beneficios de indemnizar. 4.—Entre el control y la prevención. 5.—Consideraciones finales.

**RESUMEN:** En sincronía con la sanción y la reglamentación de la Ley de Accidentes de Trabajo en la Argentina (1915) se impulsaron una serie de medidas para prevenir los accidentes laborales y las enfermedades profesionales. Las mismas fueron diseñadas en forma asistemática y espasmódica tanto desde las agencias estatales como también por los sectores industriales. El artículo indaga en los debates legislativos, las revistas oficiales y profesionales y en los soportes gráficos con el objetivo de mostrar que en la gestión tanto gubernamental como privada, en el período estudiado, primó la lógica indemnizatoria por sobre la preventiva, y ambas estrategias se conjugaron como mecanismos de resolución de los desajustes del trabajo. Estudiar cuáles fueron las políticas preventivas y a quiénes se dirigió la difusión gráfica y las recomendaciones es una vía para analizar las inclusiones y exclusiones en el proceso de delimitación de las políticas sociales. La relevancia de este punto radica en que sobre el dilema de la responsabilidad individual o responsabilidad social, se ha construido gran parte del corpus legal en torno a las políticas sociales.

**PALABRAS CLAVE:** accidentes de trabajo, prevención, seguridad industrial, Argentina.

**KEYWORDS:** work-related accidents, prevention, industrial security, Argentina.

## 1. Introducción (\*)

La Ley de accidentes laborales y enfermedades profesionales n.º 9.688 se sancionó en Argentina en 1915 y marcó un punto de quiebre en la reglamentación de los canales resarcitorios que operaban sobre los trabajadores lesionados en el ejercicio de sus tareas. La presencia de ese marco normativo fue un punto de llegada para una serie de debates y espacios de constitución de saberes que, desde las postrimerías del siglo XIX, venían generándose con la finalidad de formalizar a través de la legislación, un conjunto de definiciones respecto de los riesgos emergentes del trabajo. Tales medidas se inscribieron dentro de un clima de época que dio a luz un conjunto de leyes tendientes a regular las relaciones laborales, como fueron la de descanso dominical (1905) y la regulación del trabajo de los menores y las mujeres (1907). La conflictividad social creciente, en consonancia con el proceso formativo de la clase obrera argentina, se conjugó con un espíritu reformista de ciertas elites nacionales que hicieron posible que los accidentes de trabajo encontraran un marco regulatorio. La promulgación de la ley amalgamó los mecanismos indemnizatorios que antes se encontraban muchas veces supeditados a la relación generalmente desigual entre patrón y trabajador, quienes propiciaban conductos de resolución de litigios directos y también alternativos a la vía judicial. Pero a su vez, la existencia de la reglamentación fue un punto de partida para pensar en la traza de medidas preventivas proclives a disminuir los riesgos de accidentes.

La historiografía argentina viene proporcionando aportes al estudio sociohistórico de los accidentes laborales. Los trabajos pioneros intentaron rescatar la manera en la cual tuvieron origen las políticas de protección social y para ello se centraron en el rol que ocupó el Estado en su diseño<sup>1</sup>. La atención que provocó en diversos ámbitos estatales la emergencia de la *cuestión social*, acaparó los esfuerzos de dos autores que hicieron una contribución importante a la comprensión de las políticas sociales de fines del siglo XIX y principios del XX. Por un lado, Eduardo Zimmermann avizoró que las

---

(\*) Este artículo forma parte de los resultados del Proyecto N A00317 de la Universidad Nacional José C. Paz (UNPAZ), Resolución 200 del 31 de mayo de 2017 y del proyecto de Investigación de la Universidad Nacional de Quilmes «El proceso de profesionalización del cuidado sanitario. La enfermería universitaria en Argentina (1940-1970)» ambos dirigidos por Karina Ramacciotti.

1. Panettieri, José. Las primeras leyes obreras. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina; 1984. Isuani, Ernesto. Los orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina; 1985.

preocupaciones de las elites intelectuales y políticas argentinas ante la disolución de la cohesión social ampararon el surgimiento de una corriente liberal reformista que favoreció ciertos cambios en la institucionalidad vigente<sup>2</sup>. Por otro lado, Juan Suriano centró su mirada en las demandas provenientes de la clase obrera que, traduciéndose en conflictividad social, indujeron a las elites políticas a propiciar transformaciones en los dispositivos regulatorios de las relaciones laborales<sup>3</sup>. Ambos autores se adhirieron al enfoque académico que desde hace una década en Argentina reflexiona sobre la pertinencia de analizar la administración estatal no como un espacio monolítico sino en forma desagregada. Así se recuperó el papel protagonizado por las agencias gubernamentales, y se reparó en las producciones de sus cuadros políticos y técnicos. Suriano y Zimmermann se convirtieron en referencias ineluctables a la hora de estudiar el desarrollo del Departamento Nacional del Trabajo (DNT)<sup>4</sup>, así como de destacar las producciones de sus funcionarios y el desempeño de profesionales ligados al derecho<sup>5</sup>.

De una década a esta parte, una serie de autores tomaron la temática de accidentes de trabajo como centro de sus análisis y revalorizaron el tema desde miradas puestas en las distintas aristas que presentan los riesgos laborales. Victoria Haidar, desde el marco conceptual foucaultiano de la biopolítica, entendió que la elite de principios de siglo XX buscaba conservar las capacidades productivas de los trabajadores para exigir su óptimo rendimiento, y en ello se explicó la decisión que llevó a que ideólogos ligados al liberalismo interviniesen en el plano social<sup>6</sup>. Los accidentes laborales fueron de utilidad

- 
2. Zimmermann, Eduardo. Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916. Buenos Aires: Sudamericana; 1995.
  3. Suriano, Juan. Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina. In: Suriano, Juan, comp. La cuestión social en Argentina, 1870-1943. Buenos Aires: La Colmena; 2000, p. 1-29.
  4. Suriano, Juan. El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Yrigoyen. In: Plotkin, Mariano; Zimmermann, Eduardo, comps. Los saberes del Estado. Buenos Aires: Edhasa; 2012, p. 35-62. Lobato, Mirta Zaida; Suriano, Juan. Trabajo, cuestión social e intervención estatal. In: Lobato, Mirta Zaida; Suriano, Juan, comps. La Sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955). Buenos Aires: Edhasa; 2014, p. 9-56.
  5. Zimmermann, Eduardo. «Un espíritu nuevo»: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930). Revista de Indias [publicación seriada en Internet]. 2013 [consulta 14 Mar 2014]; LXXIII (257): 82-83. Disponible en: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/918>
  6. Haidar, Victoria. Trabajadores en riesgo. Una sociología histórica de la biopolítica de la población en Argentina (1890-1915). Buenos Aires: Prometeo; 2008.

para quienes evaluaron el lugar que le cupo a la justicia de principios del novecientos. Line Schjolden propuso que la ausencia de una norma específica sobre los infortunios del trabajo dejó a la justicia un margen para sentenciar en favor de los trabajadores, insinuando la presencia de un fuero laboral<sup>7</sup>. Andrés Stagnaro demostró la insuficiencia del fuero civil para resolver cuestiones propias del mundo del trabajo, lo cual se tradujo en el advenimiento de los tribunales del Trabajo<sup>8</sup>.

Karina Ramacciotti indagó las formas de regulación de los casos de accidentes propuestas desde distintas agencias estatales, donde el funcionariado con un perfil más técnico que político produjo saberes que se relacionaron con la proyección de las políticas sociales. Para ello, la autora recorrió las producciones de médicos y abogados, muchos con arraigo en el DNT o en su par de Higiene, y demostró que la agencia laboral fue adquiriendo funciones hasta entonces circunscriptas al ámbito sanitario<sup>9</sup>. Los aportes de Ramacciotti también fueron relevantes en dos aspectos: por un lado, la autora dio cuenta que más allá de las insuficiencias que presentaba la ley n.º 9.688 (1915) y las constantes demandas por lograr su actualización, se mantuvo en vigencia por más de setenta años<sup>10</sup>. Por otro lado, Ramacciotti llamó la atención en la forma en que las ideas que se debatían en Europa y en América Latina sobre cómo regular los accidentes fueron recepcionadas en Argentina, mostrando los sentidos y dispositivos de la circulación de opiniones y los actores que las encarnaban<sup>11</sup>. Pablo Maddalena se detuvo en analizar las ligazones entre los saberes producidos por los funcionarios del DNT y las discusiones que en el espacio parlamentario fueron dando marco para la sanción de la ley,

---

7. Schjolden, Line. Sentencing the Social Question: Court – Made Labour Law in Cases of Occupational Accidents in Argentina, 1900-1915. *Journal of Latin American Studies*. 2009; 41 (1): 91-120.

8. Stagnaro, Andrés. Y nació un derecho. Los tribunales del trabajo en la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Biblos; 2018.

9. Ramacciotti, Karina. ¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La ley de accidentes de trabajo en Argentina. In: Lobato, Mirta Zaida; Suriano, Juan, comps. *La Sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires: Edhasa; 2014, p. 293-317.

10. Ramacciotti, Karina. La Legislación sobre accidentes y enfermedades del trabajo. Un parteaguas en las relaciones laborales en Argentina (1915-1955). In: Gallo, Óscar y Castaño, Eugenio, eds., *La salud laboral en el siglo XX y en el XXI, de la negación al derecho*. Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical; 2016, p. 65-100.

11. Ramacciotti, Karina. Influencias internacionales sobre la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina. Primera mitad del siglo XX. e-l@tina. 2014. [publicación en internet] 2014 [consulta 1 Oct 2014]; 12 (48) Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/473>.

perspectiva que le permitió matizar las hipótesis que sostienen que la novel agencia estatal había incidido en forma determinante en la política laboral de principios del siglo XX<sup>12</sup>.

En diálogo con las producciones académicas que trataron el tema de los accidentes laborales, este artículo interpela de qué manera, durante la primera mitad del siglo XX, se fueron constituyendo saberes para disminuir los riesgos que el trabajo propiciaba sobre la salud de los obreros. Estas medidas preventivas fueron vistas también como mecanismos por los cuales anteponerse a la vía resarcitoria. Más su diseño fue asistemático y espasmódico tanto desde las agencias estatales como también por los sectores industriales, sustentado en las enunciaciones que se hacían al respecto en ámbitos internacionales dedicados a la regulación de los procesos industriales, y a las pocas voces que se erigían sobre el tema en el país. Indagar en los debates legislativos, las revistas profesionales, las campañas de propaganda y de educación sanitaria en el mundo laboral, y las producciones de referentes en riesgos del trabajo, será un conducto para examinar dónde se posiciona la responsabilidad ante las lesiones. En este artículo repararemos en los diálogos que desde las agencias estatales se establecieron con los sectores patronales y profesionales, posponiendo la variada y rica producción proveniente del ámbito sindical y de las compañías aseguradoras.

Registrar la complementariedad existente entre la indemnización y la prevención coadyuva a comprender en qué medida esos mecanismos fueron pensados en pos de resolver la conflictividad propia de las relaciones laborales. La hipótesis de la cual partimos es que para la resolución de los accidentes de trabajo primó la lógica indemnizatoria, siendo el camino de la prevención una respuesta esporádica adoptada por patrones y exigida por trabajadores, enmarcado en las reglamentaciones que emanaron desde diferentes institutos estatales. El trabajo estará estructurado en tres partes. En la primera, revisaremos los pilares de conocimiento sobre los que se edificó la ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales n.º 9.688. En el segundo apartado, se sopesará el sentido indemnizatorio de la ley respecto de la aletargada perspectiva preventiva. En la tercera parte revisaremos las acciones que durante el período peronista (1946-1955) se impulsaron

---

12. Maddalena, Pablo. El Departamento Nacional del Trabajo y su relación con la ley de accidentes laborales de 1915. 2015. Estudios Sociales. 2015; 49 (2): 95-124.

desde la órbita estatal, amalgamando medidas aisladas y sistematizando su implementación.

## 2. Preámbulo a la institucionalización de los riesgos laborales

La sanción de la ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales n.º 9.688 representó la materialización normativa de una serie de discusiones teóricas e incluso de prácticas jurídicas que se venían dando con antelación a 1915. Esos debates fueron un reflejo diacrónico, y mediado por la realidad local, de lo que ocurría en Occidente, donde la expansión del concepto de derecho se dirigía desde lo individual hacia la reducción de riesgos y desigualdades sociales. Como sostiene Anson Rabinbach, haciendo foco en los casos alemán y francés, la tarea principal de las agencias estatales fue regular y mejorar las bondades sociales con ayuda de un arsenal de leyes logradas por medio del conocimiento social<sup>13</sup>. Ese fue el punto de partida para comenzar a debatir las transformaciones que debían realizarse en el plano jurídico, en procura por alcanzar un legítimo resarcimiento a las inequidades que generaba la reconfiguración que, con el advenimiento de la industrialización, se ocasionaban en las relaciones laborales.

En los años que ciñeron al 1900, una serie de tesis doctorales presentadas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires recorrieron las ideas que circulaban al otro lado del Atlántico en cuanto a la gestión de los accidentes laborales. Las transformaciones producidas en la doctrina jurídica europea mostraban que desde fines del siglo XIX la determinación de la responsabilidad a partir de la «culpa» iba dando paso, con beneplácito, a las implicancias que tenía el «riesgo profesional». Para la primera doctrina, el obrero debía demostrar la «culpa» patronal por el daño que sufría su salud, mientras que la doctrina del «riesgo profesional» entreveía que todo trabajo conllevaba un riesgo implícito que en caso de traducirse en lesión debía generar una indemnización en favor del obrero<sup>14</sup>.

---

13. Rabinbach, Anson. Social knowledge, social risk, and the politics of industrial accidents in Germany and France. In: Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda, comps. *States, social knowledge, and the origins of modern social policies*. New Jersey: Princeton, University Press; 1996, p. 48-89.

14. Maddalena, Pablo. Los saberes académicos y expertos como forma de conocimiento estatal sobre los accidentes de trabajo a principios del siglo XX. [documento inédito] Mar del Plata; Ago 2017.

Siguiendo a Zimmermann, es plausible sostener que esa mutación jurídica se correspondió con una aceptación de la necesidad de orientar el derecho hacia la atención de cuestiones sociales, dejando de lado la matriz liberal e individualista que había regido hasta las últimas décadas del ochocientos<sup>15</sup>. En lo concerniente a los accidentes laborales, la contribución de los juristas franceses Raymond Saleilles y Adrien Sachet, oficiaron como referencia decisiva para que los estudiosos del derecho en Argentina abrazaran la teoría del «riesgo profesional». Uno de los primeros jueces en sentenciar un caso de accidentes de trabajo sustentándose en la doctrina del «riesgo profesional», fue Ernesto Quesada. Ello ocurrió en 1903 y se debió fundamentalmente a la recepción de las ideas de Saleilles, quien había obnubilado al juez argentino en su visita a la Facultad de Derecho de París<sup>16</sup>.

El recorrido propuesto busca fijar la relación existente entre la transición que estaba sufriendo la doctrina jurídica para gestionar los accidentes de trabajo y las políticas preventivas tendientes a disminuir los riesgos del trabajo. La teoría de la culpa implicaba aceptar que el accidente ocurría por responsabilidad de una de las partes de la relación laboral, patrón o trabajador, a raíz de un incumplimiento de pautas para llevar adelante el proceso productivo. Visto así, los accidentes no eran interpretados como una consecuencia del trabajo, y como resultado, no existían razones para regular la manera de llevar adelante la labor. No obstante, la disciplina médica, desde las últimas décadas del siglo XIX, empezó a demostrar con cierto empirismo los efectos nocivos que tenía el trabajo sobre quienes lo ejecutaban y sobre el medio circundante<sup>17</sup>. La paulatina aceptación de la doctrina del riesgo profesional, al considerar que las contingencias emergían del propio trabajo, permitió postular la factibilidad de reducir el riesgo a partir de una serie de medidas preventivas tendientes a regular las formas de ejecutar las tareas.

En la conjunción de los aportes disciplinares del derecho y la medicina se fueron trazando los primeros pasos para reducir los riesgos laborales. Y ello se vio plasmado en el proyecto de Ley Nacional del Trabajo presentado por el ministro del Interior, Joaquín V. González, en 1904, a partir de la deci-

---

15. Zimmermann, n. 5, p. 81-106.

16. Aragoneses, Alfons. Crisis del derecho privado y legislación especial en Francia y en Argentina. In: Polotto, María Rosario; Keiser, Thorsten; Duve, Thomas, eds. Derecho privado y modernización. América Latina y Europa en la primera mitad del siglo XX. Frankfurt am Main: Max Planck Institute for European Legal History; 2015, p. 137-138.

17. Recalde, Héctor. La salud de los trabajadores en Buenos Aires (1870-1910): a través de las fuentes médicas. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario; 1997.

siva colaboración del socialista Augusto Bunge quien formaba parte de los profesionales médicos que se desempeñaban en el Departamento Nacional de Higiene (DNH)<sup>18</sup>. A través del órgano de difusión del DNH, los *Anales*<sup>19</sup>, Bunge publicó un informe titulado *El trabajo industrial en Buenos Aires* en el cual amplió los conocimientos que se tenían respecto de las problemáticas que suscitaba la instalación de establecimientos fabriles para las poblaciones linderas, y estableció una ligazón entre las afecciones sufridas por los obreros, el volumen y la ventilación de los ambientes, el uso del agua y los desagües, la disposición de los baños y los sitios destinados a la higiene personal<sup>20</sup>.

Bunge proporcionó saberes que sirvieron al proyecto de González en lo relativo a las regulaciones para el trabajo doméstico tales como la prohibición de utilizar calderas de vapor o motores mecánicos; en lo concerniente a las formas en que podía desarrollarse el trabajo de menores y mujeres, limitando las cargas máximas a arrastrar o prohibiendo su participación en industrias peligrosas como las proclives a generar envenenamiento. El título XI del proyecto refirió a las condiciones de higiene y seguridad del trabajo, lo cual se desarrolló en casi dos centenares de artículos, traducándose en una regulación detallada de cómo debía ejecutarse el trabajo en distintas industrias y bajo qué parámetros debían funcionar los establecimientos. A pesar de carecer de sanción parlamentaria, el proyecto González fue inspirador para la promulgación de las primeras leyes del mundo del trabajo y también sentó las bases para pautar de qué manera intervenir a la hora de afrontar los riesgos laborales.

Ese sendero hacia el arbitrio de las relaciones laborales, allanado por el proyecto presentado por González, fue retomado por el DNT a partir de 1907. Durante las discusiones parlamentarias que antecedieron a la creación del DNT, se aseveró que entre las funciones de la entidad debía estar la de «preparar y remitir al Poder Ejecutivo los reglamentos sobre los medios de seguridad que se requieren en previsión de accidentes, enfermedades y otros

---

18. González Leandri, Ricardo. Internacionalidad, higiene y cuestión social en Buenos Aires (1850-1910). Tres momentos históricos. Revista de Indias [artículo en Internet]. 2013 [consulta 14 Mar 2014]; 73 (257): 42.

19. González Leandri, Ricardo. Contribuciones de la prensa médica al diagnóstico de la Cuestión Social. Buenos Aires (1870-1910). In: González Leandri, Ricardo; Suriano, Juan, eds. La cuestión social y sus itinerarios de difusión a través de las publicaciones periódicas argentinas, 1870-1930. Rockville: Global South Press; 2017, p. 34-35.

20. Bunge, Augusto. El trabajo industrial en Buenos Aires. Anales del Departamento Nacional de Higiene. 1904; 11 (8): 346-362.



daños en las diversas industrias y géneros del trabajo»<sup>21</sup>. Desde sus inicios, los técnicos que se desempeñaban en el DNT produjeron una serie de informes que hicieron de la entidad una fuente prolífica de conocimientos en materia de prevención de accidentes. El doctor Carlos Roldán Verjés, quien se había desempeñado como médico inspector de establecimientos industriales en el DNH y había pasado a cumplir idénticas funciones en el DNT, tuvo un rol destacado en lo concerniente a describir las situaciones laborales que generaban peligro para la salud de los trabajadores. Se identificaron los inconvenientes producidos por establecimientos instalados en condiciones defectuosas, donde la falta de ventilación en industrias como la del fósforo estimulaba que los vapores nocivos se tradujeran en fosforismo crónico en los obreros, o donde la humedad de las curtiembres provocaba bronquitis y disturbios gastrointestinales<sup>22</sup>. La descripción de las condiciones laborales fue dando lugar a la reglamentación en las formas de desempeñar ciertas actividades. Así, por ejemplo, el trabajo portuario sufrió tabulaciones en cuanto a las formas en que se producía la carga y descarga de los buques, y el traslado de elementos cuyos pesos rondaran los 50 kilogramos.

El aporte central de Roldán Verjés estribó en introducir el concepto de higiene industrial, siguiendo los planteos de dos de los teóricos más representativos del tema: los higienistas franceses Paul Brouardel y Ernst Mosny, quienes en 1908 habían publicado *Hygiene Industrielle*. Según tal idea, debían diseñarse métodos que sirviesen para conservar la salud laboral. Resulta sugestivo que sincrónicamente a la incorporación del concepto de higiene industrial, fuera emergiendo una voz autorizada a la hora de proponer medidas para reducir los riesgos del trabajo. El accionar del ingeniero Horacio Santa María, incorporado al funcionariado del DNT, colaboró con el cambio de paradigma que dejó atrás las prácticas descriptivas de las condiciones laborales e impuso sugerencias para adoptar políticas de prevención de accidentes.

Por medio del *Boletín*, órgano de prensa del DNT, se daban a conocer los avances en materia de gestionar los accidentes laborales. En 1912, el *Boletín* publicó un número monográfico dedicado a la cuestión de los infortunios del

---

21. Roca, Julio (h). Cámara de Diputados. Extracto del debate de la sesión de 9 de enero de 1907. Boletín del Departamento Nacional del Trabajo (en adelante BDNT). 1907; 1: 6. Esas funciones son una transcripción a las que Joaquín V. González había fijado para la Junta Nacional del Trabajo contemplada en el proyecto de 1904.

22. BDNT, 1907; 3: 331-332. BDNT, 1908; 4: 21-25.

trabajo. Allí, la intervención de Santa María recorrió las experiencias europeas en materia de protección y seguridad contra los accidentes de trabajo. Santa María, con un fuerte sentido pedagógico, se encargó de divulgar en forma gráfica (fig. 1) y escrita, mecanismos y dispositivos cuya utilización favorecía una reducción de los riesgos que acompañaban a los trabajos<sup>23</sup>. Más allá de esos avances, a la hora de generar conocimiento sobre cómo evitar los accidentes, en las memorias que la agencia laboral publicó en 1913, se lamentó la carencia de leyes relativas a la higiene industrial y se afirmó que *«los medios preventivos no se usan en nuestras fábricas sino por excepción»*<sup>24</sup>.

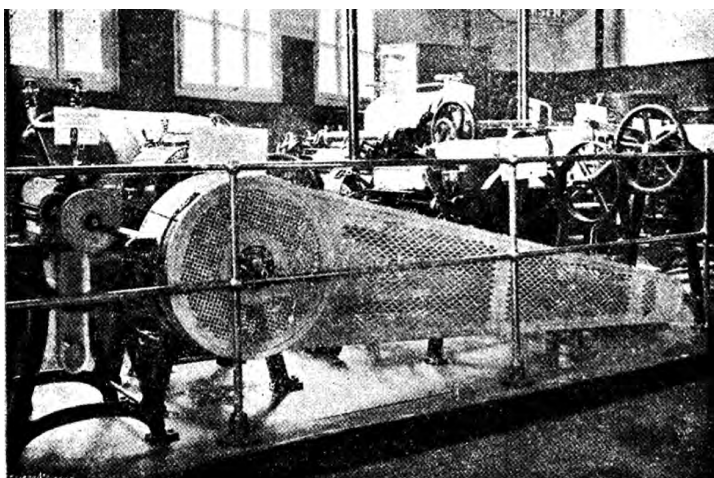


Fig. 1. Protección contra las partes salientes y cortantes de máquinas, correas y transmisiones de movimiento. Fuente: BDNT, 1912; 20: 275.

### 3. Las dificultades de prevenir, los beneficios de indemnizar

La sanción de la ley n.º 9.688, al son de lo que ocurría en los países europeos, se estructuró en base a la doctrina del riesgo profesional. Esta se insinuaba como una salida indiscutible para resolver los desajustes del trabajo. Así, la

23. BDNT. 1912; 20.

24. BDNT. 1913; 25: 746-747.

legislación francesa sancionada en 1898 era vista como modelo<sup>25</sup>, aunque también se tenía en cuenta la ley alemana de 1884 y la española de 1900, a la vez que los estudios de legislación comparada ampliaban el espectro a lo que en el resto del mundo se generaba en materia de accidentes de trabajo. No obstante, la promulgación de la ley de accidentes sobre la base de la doctrina del riesgo profesional, no fue óbice para que con anterioridad a 1915 los fallos judiciales fueran ya adhiriendo a dicha doctrina<sup>26</sup>. Tales antecedentes matizan los efectos disruptivos que tuvo la legislación a la hora de oficializar como marco regulatorio de los accidentes de trabajo.

La ley n.º 9.688 se cimentó desde un objetivo reparador de la víctima del accidente de trabajo, en tanto su marco legislativo se centró en proporcionar definiciones y procedimientos para que las personas lesionadas pudiesen percibir una indemnización por el daño sufrido. Sólo el artículo 29, penúltimo de la ley, fijó que en su reglamentación el Poder Ejecutivo indicaría las medidas para prevenir accidentes en los trabajos peligrosos para el personal. Ello se debió a una propuesta del diputado por la Unión Cívica Radical, Tomás Le Bretón, quien en los debates que acompañaron la sanción de la ley expresó: «Es más interesante para un obrero evitar el daño, evitar la mutilación, evitar el mal, que obtener la reparación de la ley, cualquiera sea la indemnización a percibir»<sup>27</sup>. Posiblemente, lo que aún estaba en juego era el lugar que cabía a las atribuciones estatales en la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo. Alejandro Unsain, funcionario del DNT, en 1917 publicó uno de los más exhaustivos análisis sobre la ley n.º 9.688 y allí denunció que no existían reglamentos acerca de cómo realizar los trabajos, que no fueran los impuestos por los patrones, efectuados independientemente del consentimiento obrero<sup>28</sup>.

La sanción de la ley de accidentes de trabajo se edificó con un sentido indemnizatorio, es decir, fue poco explícita y dejó pocos augurios acerca de las medidas preventivas que debían anteponerse para reducir los riesgos. Pero el intersticio dejado por su artículo 29 fue explorado en la reglamentación

---

25. Suriano, Juan. El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del Trabajo y las influencias internacionales. *Revista de Indias* [artículo en Internet]. 2013 [consulta 14 Mar 2014]; LXXIII (257): 117.

26. Schjolden, n. 7.

27. Le Bretón, Tomás. *Diario de Sesiones. Congreso Nacional*. Buenos Aires; 25 de septiembre de 1915, p. 571.

28. Unsain, Alejandro. *Accidentes del Trabajo. Exposición y Comentarios a la ley N.º 9688 y a sus decretos reglamentarios*. Buenos Aires: Editores Gotelli y Peralta; 1917, p. 67.

de la ley que se sancionó por decreto presidencial del 14 de enero de 1916, en tanto allí se dedicaron 40 artículos a la prevención de accidentes. Si bien la aplicación de la prevención se extendía a casi todas las industrias, alcanzando establecimientos escolares, circos, teatros y otros en que se emplearan elementos mecánicos, aún quedaban exceptuadas de la legislación las tareas agrícolas y las propias del servicio doméstico. La reglamentación se estructuró en una serie de disposiciones. En primer lugar, se regularon aspectos ligados a la higiene de los establecimientos, haciendo énfasis en las condiciones de limpieza, ventilación, factores de ocupación de personas por metro cúbico, iluminación y servicios sanitarios. En segundo lugar, se dispusieron medidas de seguridad que referían a la inspección de calderas, mantenimiento de transmisiones, conservación de ascensores y construcción de andamios. Un apartado fue dedicado a los trabajos de carga y descarga en el puerto, visto como uno de los trabajos más riesgosos, sin cuya regulación se dificultaba que las compañías aseguradoras ofrecieran su cobertura. A pesar que el decreto reglamentario de la ley n.º 9.688 tenía una limitación geográfica, dado que su ámbito de aplicación fue Capital Federal y los Territorios Nacionales, las provincias fueron sancionando sus reglamentos en los años subsiguientes<sup>29</sup>.

Unsain dejó una serie de conclusiones que ilustran en qué medida se veía en la legislación un punto de quiebre en materia de prevención de accidentes. Unsain indicó que las reglamentaciones de la ley que regulaba el trabajo de mujeres y niños, y las ordenanzas municipales que se habían sancionado desde 1900, dentro de las cuales se habían propuesto medidas preventivas de accidentes, no habían sido eficaces a causa su parcial cumplimiento<sup>30</sup>. Tampoco lo había hecho la ley n.º 9.085 (1913) con el objeto de indemnizar a trabajadores estatales víctimas de la explosión de un gasoducto instalado en el Riachuelo de la Boca, y que ofició de antecedente a la legislación de 1915<sup>31</sup>. La ley de accidentes proporcionaba un nuevo escenario regulatorio, pero más allá de eso, Unsain celebraba el interés patronal y de las compañías aseguradoras, por la implementación de un régimen de seguridad. Ello se traducía en los reglamentos de trabajo, donde las grandes empresas, como los frigoríficos, repartían instrucciones a los obreros bajo el lema norteamericano de «seguridad ante todo».

29. Ruiz Moreno, José. Accidentes del trabajo-Ley 9688. Buenos Aires: Imprenta López; 1924.

30. Unsain, n. 28, p. 270-271.

31. Ramacciotti, n. 10.

Sancionada y reglamentada la ley, ¿cómo se tradujo en medidas efectivas para reducir los riesgos del trabajo? ¿Fue suficiente la aceptación de la patronal respecto de la conveniencia de prevenir por sobre indemnizar? Registrar la forma en que durante las décadas de 1920 y 1930 se diseñaron medidas favorables a garantizar la seguridad e higiene en el trabajo, proporciona indicios para responder tales interrogantes. Lo primero que arrojaron los estudios de la época fue la necesidad de fijar jurisprudencia en cuanto a las interpretaciones que circundaron a la sanción de la Ley. Los fallos judiciales fueron compilándose en relación a cómo se determinaba el sentido de cada uno de los artículos que establecía la legislación, con un fuerte componente ligado a la forma de llevar a cabo el proceso administrativo y, en caso de corresponder, a cómo proceder con la indemnización de los trabajadores<sup>32</sup>. Una vez más, el aspecto ligado a la reparación de los trabajadores se imponía a los factores que podían officiar de mecanismos preventivos que se antepusiesen al infortunio y redujesen los riesgos del trabajo. De ello dan muestra las *Crónicas* que el DNT comenzó a publicar desde 1918, donde se ponía énfasis en cómo iba evolucionando la cantidad y los montos de las indemnizaciones abonadas a los trabajadores fallecidos o lesionados en el ejercicio de su labor<sup>33</sup>.

Al mismo tiempo, las del 1920 y 1930 fueron décadas en las cuales se insistió en la necesidad de ampliar los alcances de la legislación de accidentes. En ello tuvo fuerte incidencia la serie de Conferencias Generales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya que desde sus primeras sesiones de 1919, comenzó a adoptar un conjunto de convenciones y recomendaciones que repercutían en el país<sup>34</sup>. Así, por caso, se sugirió la prevención del carbunco por medio de la desinfección de lanas sospechadas de tener esporos con la bacteria. La entidad internacional recomendó la prohibición del fósforo blanco, y en 1921, en Argentina terminó prohibiéndose su

---

32. Ruiz Moreno, n. 29.

33. Así por caso, en una Crónica de 1922 se muestra que entre 1916 y 1921 las cantidades de indemnizaciones por muerte habían pasado de 79 a 161 casos fatales. Crónica DNT. 1922; Nov: 957.

34. Caruso, Laura; Stagnaro, Andrés, coords. Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano. [libro en Internet]. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Estudios/Investigaciones; 2017 [consulta 16 Oct 2018]. Disponible en: <http://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/>.

utilización con la sanción de la ley n.º 11.127<sup>35</sup>. En 1921, la OIT adoptó el convenio 013, en el cual sus miembros ratificaron la prohibición del empleo de cerusa, de sulfato de plomo, en los trabajos de pintura interior de edificios y en establecimientos industriales. La reglamentación de esas medidas en Argentina, se dieron parcialmente a partir de una Ordenanza Municipal de la Capital, que el 20 de diciembre de 1924 prohibió la fabricación, venta y empleo de pinturas a base de plomo<sup>36</sup>. En 1936 se amplió sustancialmente la nómina de enfermedades profesionales que la ley n.º 9.688 había contemplado, quedando incluida desde esa fecha la tuberculosis, padecimiento de elevada incidencia entre la población obrera<sup>37</sup>.

Cabe preguntarse en qué medida la cobertura legal se tradujo en una mejora de las condiciones de trabajo, o más bien, en una disminución de los riesgos que traían aparejadas las distintas tareas. Una vez más, los datos un tanto fragmentarios que aproximan las herramientas de divulgación del DNT, permiten proporcionar una respuesta a tal interrogante. Desde el DNT se procuró fortalecer las atribuciones de inspección que le habían sido dadas a la entidad laboral desde la reglamentación de sus funciones por medio del Decreto n.º 8.999 del año 1912. Si en un primer momento esas inspecciones tuvieron que ver con recabar información acerca de la mayor cantidad de desajustes y problemáticas del mundo laboral, a partir de las visitas de los funcionarios de la entidad a los talleres y fábricas, paulatinamente sus labores fueron ampliándose a velar por el cumplimiento de la legislación obrera que se había sancionado en las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, los resultados arrojados por las inspecciones llevadas a cabo por los funcionarios del DNT fueron magros en cuanto al cumplimiento de la ley de accidentes. Por caso, en enero de 1933 no existieron actas labradas por incumplimiento de la ley n.º 9.688, mientras que, para el mismo período, la prohibición del descanso dominical generó 368 actas por infracciones; todo ello sobre un total de 2900 establecimientos visitados.

La situación fue similar a lo largo de los años treinta, y las causas de ello provienen de una serie de factores. En primer lugar, existió un reclamo sistemático de ampliar la cantidad de personal que ocupaban cargos en la división de Inspección y Vigilancia del DNT, en tanto se consideraba que

---

35. Crónica DNT. 1921; Nov: 1791.

36. Crónica DNT. 1924; Dic.

37. Armus, Diego. La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires 1870-1950. Buenos Aires: Edhasa; 2007. Ramacciotti, n. 9, p. 298.

con el plantel disponible era dificultoso tener una cobertura digna en cuanto a territorialidad y a calidad de las inspecciones. En segundo lugar, se utilizó como justificativo de la baja cantidad de actas labradas, el empleo por parte de los inspectores del DNT de métodos persuasivos a través de los cuales se logró que los patrones adoptaran medidas en pos de disminuir los riesgos de trabajo<sup>38</sup>. Por último, es posible inferir que el camino judicial activaba el accionar de las compañías aseguradoras y fomentaba la participación de las asesorías jurídicas estatales, sindicales y privadas, al mismo tiempo que las indemnizaciones acrecentaban las arcas de las cajas de garantías estatales. Ello así, convertía en conveniente el funcionamiento del engranaje de la indemnización accionado por el accidente, en detrimento del avance de las medidas de control y prevención. Esa hipótesis se vería abonada por la desatención que tuvieron los proyectos presentados en el Congreso por los diputados Leopoldo Bard, Bunge y Juan Cafferata, quienes en el año 1923; 1924; y 1926 abogaron por que ningún local de trabajo pudiese establecerse sin un certificado otorgado por el DNT que constase el cumplimiento de medidas de higiene y seguridad en el trabajo<sup>39</sup>. Presentaciones que con distintos matices continuaron elevándose a consideración parlamentaria a lo largo de la década de 1930, sin ser discutidas, en muestra de que la hora de la prevención aún no había llegado, quedando su implementación a manos de los sectores patronales. Mientras tanto, los trabajadores, producto de una concientización generada por la representación sindical, ampliaban los reclamos del cumplimiento de la ley n.º 9.688 en su faz indemnizatoria. Durante la primera década de reglamentada la ley, las denuncias sobre accidentes se incrementaron más de un 400%, pasando de 9.380 registradas en 1916, a ser 41.893 en 1924.

#### 4. Entre el control y la prevención

La llegada del peronismo al poder (1946-1955) y la creación de la Secretaría de Salud Pública (SSP) y el Ministerio de Salud en 1949, dio un giro a las políticas sanitarias en la Argentina<sup>40</sup>. En lo que se refiere a la ley de accidentes

---

38. Boletín Informativo DNT. 1939; 5251, 5256.

39. Diario de Sesiones. Congreso Nacional. Buenos Aires. 1923; 11 Jul.

40. Belmartino, Susana. Historia de la atención médica en la Argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos. Buenos Aires: Siglo XXI; 2005. Ramacciotti, Karina. La política sanitaria del peronismo. Buenos Aires: Biblos; 2009.

de trabajo y enfermedades profesionales de 1915, varias fueron las voces que argumentaban que la legislación era obsoleta y que debería ser modificada. El secretario de salud pública, el neurocirujano Ramón Carrillo, fue muy crítico con la implementación de la ley n.º 9.688 ya que según sus palabras no esbozaba los principios más elementales de la prevención. Carrillo sostenía que: «la Ley N.º 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»<sup>41</sup>. 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 por tratar de quebrar la tradición individualista que giraba en torno a la legislación imperante.

En la prensa periódica se publicaron notas aduciendo que la legislación necesitaba reformas y que se debía promover la prevención y la rehabilitación. El eje central pasaba por modificar el concepto de riesgo profesional, considerado individualista, por el de seguridad social que apuntaba a un sistema más amplio en el cual la prevención, la reparación y la compensación estuvieran vinculados. La indemnización pecuniaria por la defunción o las lesiones constituía una solución parcial del problema. Para completarla se consideraba que los obreros debían esquivar accidentarse y los patrones fomentar la seguridad industrial y estimular las formas de reinserción social de los trabajadores para «evitar que se conviertan en una carga para sus familias o la sociedad o devengan litigantes, psicópatas o reivindicadores»<sup>42</sup>. A pesar de la alta tasa de accidentes relevada principalmente para la ciudad de Buenos Aires durante los años del gobierno peronista no se promovió ninguna modificación al marco normativo. No obstante, fue un período activo en cuanto a la promoción de actividades en torno a la divulgación de nociones para difundir los avances de la medicina preventiva e intentar prevenir accidentes.

---

41. Carrillo, Ramón. Discurso pronunciado por el Señor Secretario de Salud Pública Dr. Ramón Carrillo al inaugurar el II Congreso del Bienestar del Lisiado. In Segunda Conferencia para el Bienestar del Lisiado. Buenos Aires; Asociación Ayuda y Orientación al Inválido; 1946, p. 32.

42. Curutchet, Jorge y Pizarro, Juan. Los médicos y la reforma de la ley 9688. In: Primer Congreso de Medicina del Trabajo 1948. Buenos Aires: Talleres Gráficos; 1949, p. 200; Nueva Era. Tandil. 30 Dic 1946; La Nación. 26 May 1947.



Si bien durante el peronismo primaron las acciones de divulgación sanitaria, entre 1946 y 1948, la SSP impulsó inspecciones sanitarias para controlar las condiciones de higiene y derivar a los trabajadores enfermos a los servicios correspondientes. Esta tarea fue efectuada por la Dirección de Higiene y Medicina del Trabajo de la SSP. Se supervisaron frigoríficos, cámaras telefónicas subterráneas, depósitos ferroviarios, cementeras, fábricas de aceite, establecimientos mineros e ingenios azucareros. A partir de estas comprobaciones, la SSP realizó una serie de informes. Uno de ellos enunció que los trabajadores ocupados en las cámaras telefónicas subterráneas estaban expuestos a una ventilación deficiente, a niveles altos de humedad y a fuertes emanaciones de gas. Este testimonio condujo a que el Poder Ejecutivo declarase trabajo insalubre a dicha actividad, procediendo a la reducción de la jornada de trabajo sin reducción de salario<sup>43</sup>. Adolfo Nanclares, un funcionario de la agencia sanitaria, recorrió en el mes de octubre de 1946 las fábricas de aceite de tung en la provincia de Chaco. El tung era utilizado entre otras cosas para la fabricación de barnices, lacas, confección de hules y tintas de imprentas. Su informe demostró que el «tung es tóxico e irritante» y como la industrialización de este producto podía afectar la salud de los obreros, se la consideró, a partir de ese momento, una actividad insalubre. Para evitar el potencial riesgo del contacto entre los trabajadores con este material propuso «proveer mascarillas, ropa de calzado, guantes de goma a los obreros» y dar pautas de educación sanitaria<sup>44</sup>.

A principios de 1948 la atribución de «policía sanitaria» que poseía la SSP fue modificada. Su poder para intervenir e incidir en el Poder Ejecutivo en pos de que éste declarara la reducción de la jornada laboral fue trasladado a la órbita de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Por medio de la resolución n.º 6.186 se produjo una modificación en la nomenclatura de la repartición de la agencia sanitaria —que pasó a denominarse Dirección de Medicina Tecnológica— y sus facultades quedaron limitadas a cuestiones técnicas, científicas y de divulgación.

La segunda estrategia fue la realización de conferencias en diferentes empresas en donde se entregaron folletos ilustrativos, se emitieron cortos cinematográficos y se repartieron las cartillas de Salud y Trabajo<sup>45</sup>. Según

43. Decreto del Poder Ejecutivo n.º 23.664. Boletín Administrativo de la Secretaría de Salud Pública. 1946; 3 (I):40.

44. Nanclares, Adolfo. El aceite de Tung. Archivos de Salud Pública. 1949; 5: 259-551.

45. Secretaría de Salud Pública. Dirección de Medicina Tecnológica. Salud y Trabajo [s. f.].

Federico Pelaya y Mario Campagnoli, funcionarios de la agencia sanitaria, «la acción en el medio industrial perseguía dos finalidades: a) convertir a la fábrica en un centro de irradiación de conocimientos higiénicos generales, considerando a la misma una especie de 'centro de salud'; b) educar al obrero desde el punto de vista de la higiene industrial y especialmente de la seguridad, que permita un sustancial ahorro de vidas y beneficie la economía nacional»<sup>46</sup>. Los mensajes escritos y visuales de las cartillas sanitarias Salud y Trabajo tuvieron como únicos protagonistas a los varones, y no existieron referencias a los riesgos del trabajo de la mujer. De hecho, se consideraba que la esposa debía ser alejada de la fábrica ya que «rinde más a la sociedad una mujer cuidando su hogar y teniendo hijos, que los valores económicos que puede producir en un taller»<sup>47</sup>. Esta observación no tuvo en cuenta que en 1946 el trabajo de la mujer en el sector secundario representaba un 20,7% del total de los obreros ocupados en ese sector<sup>48</sup>.

Asimismo, en la revista *Seguridad e Higiene Industrial* editada en los años cuarenta por el Instituto Técnico de Accidentes del Trabajo, formado por médicos vinculados a la gestión del gobierno peronista, se promovió que los sectores patronales estimularan campañas de seguridad para evitar accidentes. Se publicaban artículos en los que se trataba de demostrar el mayor costo económico que tenía para la patronal costear la indemnización y se difundían las ventajas de la prevención. Estas acciones educativas se promocionaban, con mayor frecuencia, durante las llamadas «Semanas de la Salud del Trabajador» realizadas a partir de 1950 entre el 14 y el 20 de septiembre. Era entonces cuando, en los espacios fabriles, se daban charlas informativas, se hacían estudios clínicos a los trabajadores y se inspeccionaban los establecimientos. También se realizaban visitas al «Museo de Higiene y Seguridad» y se entregaban medallas «Por haber evitado accidente» (fig. 2) a quienes se comportaran de manera responsable en el desempeño de sus tareas, y diplomas a los industriales destacados en la prevención de accidentes.

Este tipo de acciones se pueden remontar hasta fines de los años treinta cuando la empresa eléctrica CHADE contaba con una publicación *Informa-*

---

46. Pelaya, Federico; Campagnoli, Mario. La Ley 13.039 de Educación Sanitaria. El Día Médico. 1950: 452. Rodríguez, Germinal. Educación sanitaria y salud obrera. Archivos de la Secretaría de Salud Pública. 1947; 11 (2): 1-7.

47. El trinomio médico-social. Archivos de la Secretaría de Salud Pública. 1947; 1 (3): 3.

48. Lobato, Mirta Zaida. Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960). Buenos Aires: Edhasa; 2007; Queirolo, Graciela. Mujeres en las oficinas. Buenos Aires: Biblos; 2018.



Fig. 2. Ministerio de Salud Pública de la Nación. Dirección de Medicina Tecnológica. Por haber Evitado Accidentes. Buenos Aires. 1949. Fuente: Colección de Medallas de. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Medicina. Biblioteca Central. Medalla 1053, caja 22.

*ciones de Profilaxis, Medicina Social y Medicina de Trabajo* en la cual se promocionaban propagandas y acciones para prevenir lesiones y enfermedades entre los trabajadores, consejos de alimentación y un marcado sesgo moral en torno a las pautas recatadas sobre las conductas sexuales que tendrían que tener los trabajadores. Asimismo, la empresa estatal de Yacimientos Petrolíferos Fiscales comenzó a celebrar en 1941 el «Día de la Seguridad». En estas ceremonias se premiaba a aquellos empleados que habían salvado vidas o evitados desastres. Además, a través de afiches y publicaciones como el *Boletín de Informaciones Petroleras* se buscaba concientizar al personal.

En el *Libro de la Salud*, material de difusión sanitaria publicado por el Ministerio de Salud en 1952, se promocionaba que los establecimientos industriales montaran un servicio sanitario conformado por un médico especializado que tendría que visitar al establecimiento una vez por semana. Asimismo, se impulsaba que una enfermera profesional estuviera en dicho consultorio para casos de primeros auxilios. Estas acciones quedaban sujetas a la voluntad patronal y el estímulo era que «Es más fácil y económico, así en tiempo como en dinero, mantener apto a un hombre que curar a un

enfermo»<sup>49</sup>. Existían 50 comisiones formadas por asistentes y técnicos en seguridad industrial, con funciones educativas y de divulgación a través de la distribución de afiches, carteles, folletos y cartillas de prevención de accidentes y enfermedades del trabajo, aunque sin atribuciones de control ni de denuncias.

La reeducación de las personas con discapacidades fue también objeto de interés teórico. Los médicos, de la mano de la cirugía traumatológica y de la ortopedia, se presentaban como actores indispensables para devolver a la actividad laboral a los trabajadores que presentaban alguna deficiencia física o funcional producida por un accidente o enfermedad profesional. Este planteo de la medicina desplazó el foco de atención de la lucha contra las enfermedades infecciosas hacia el problema de las enfermedades crónicas que incapacitan e invalidan a individuos aún útiles a su familia y a la sociedad<sup>50</sup>. A tono con esta idea, en los *Archivos de la Secretaría de Salud Pública* se tradujo un informe de Michael Shortley, director de la Oficina de Rehabilitación Vocacional de la Agencia Federal de Seguridad de Washington. En este trabajo se detallaron las actividades que realizaban los «lisiados» en diferentes secciones de las industrias en EEUU. En el ámbito local, el médico Germinal Rodríguez fue quien más insistió sobre este tópico al considerar que «*disminuido físico no era un enfermo*» y, por lo tanto, la discapacidad individual debía verse como una responsabilidad social. No obstante, esta mirada entraba en tensión con los mensajes de las cartillas entregadas a los obreros en las fábricas, en las cuales se insistía en la responsabilidad individual que tenían ellos en torno a su salud. En un tono de alarma se sostenía: «Si pierdes tu capacidad de trabajo, serás una carga para tu familia y para la sociedad, y no compensará tal pérdida retribución alguna que se te dé para aliviar tu desgracia»<sup>51</sup>.

Uno de los recursos utilizados en los centros fabriles era la colocación de carteles que colaboraban en la difusión de conocimientos higiénicos con los que se pretendía la fijación visual de las recomendaciones<sup>52</sup>. El diseño y

---

49. Ministerio de Salud Pública. Libro de la salud. Buenos Aires. Imprenta Central del Ministerio de Salud Pública; 1952: p. 167.

50. Ramacciotti, Karina; Testa, Daniela. Reeducar inválidos es un problema caro. La rehabilitación laboral y la reinserción laboral (Argentina, 1915-1960). Estudios Sociales. 2016; 50 (1): 171-202.

51. Urbandt Ismael, Francone, Mario; Novarini, Eduardo. La seguridad en el trabajo. Archivos de la Secretaría de Salud Pública; 1947; 2 (11): 66.

52. Ramacciotti Karina; Valobra Adriana. Plasmar la raza fuerte. Relaciones de género en la campaña sanitaria de la Secretaría de Salud Pública de la Argentina. (1946-1949). In: Ramacciotti, Karina;

la supervisión de los afiches estuvieron en manos del Instituto de Educación y Propaganda Sanitaria. La edición estaba a cargo de la Oficina Central de Documentación Gráfica, dependiente y financiada por la misma SSP, organismo sanitario pionero en contar con material fotográfico propio. Los carteles eran promocionados a razón de uno por semana en distintos ámbitos urbanos (fábricas, regimientos militares y, escuelas) y también rurales. La combinación entre fotografías, imágenes realistas, dibujos con diseños llamativos, y el uso de colores (rojo, violeta, amarillo, ocre) intentaba atraer la atención y comunicar el mensaje vertiginosamente, tanto si quienes los veían sabían leer o no. Este alcance fue reforzado por el uso de una o dos palabras (más sencillas de leer que un texto) resaltadas por su tamaño y color combinado. A diferencia de las primeras décadas del siglo XX, las problemáticas sanitarias y las enfermedades profesionales que se producían en los espacios rurales empezaron a tomar protagonismo. Un ejemplo de ello constituye el afiche que se realizó para la prevención de la anquilostomiasis (fig. 3), infección intestinal causada por parásitos que, entre otras consecuencias, provocaban anemia. Como vemos, en la propaganda se intenta estimular el uso del calzado adecuado, visto como la forma de prevenir dicha enfermedad, causada por determinadas condiciones de trabajo.

Las temáticas vinculadas a la seguridad industrial y la prevención tuvieron su vitrina de debate y discusión profesional en el *Primer Congreso Argentino de Medicina del Trabajo* en 1948 y en el *Primer Congreso Americano de Medicina del Trabajo* en 1949. En ambos eventos se destacó la importancia de la preservación de la salud de los empleados, la rehabilitación, reeducación y readaptación como una vía de evitar la «perturbación social» y evitar el «caldo de cultivo para doctrinas extremas». Se presentaron trabajos para fomentar las campañas de seguridad en las fábricas y estimular a los patrones que por esta vía podrían reducir sus gastos ya que las empresas aseguradoras, al tener menos accidentes, bajaban la prima del seguro. El mejoramiento del ambiente laboral por medio de la inclusión de estrictos controles en la higiene, la alimentación, la iluminación, los sistemas de electricidad y el aire, fueron aspectos que tuvieron lugar en las diferentes discusiones<sup>53</sup>. Estas evalua-

---

Valobra, Adriana, comps. Generando el Peronismo. Estudios de cultura, política y género (1946-1955). Buenos Aires: Proyecto Editorial; 2004.

53. Primer Congreso Argentino de Medicina del Trabajo (1948). Buenos Aires. Libreros López y Etchegoyen; 1948; Primer Congreso Americano de Medicina del Trabajo (1949). Buenos Aires: Talleres Gráficos; 1950.

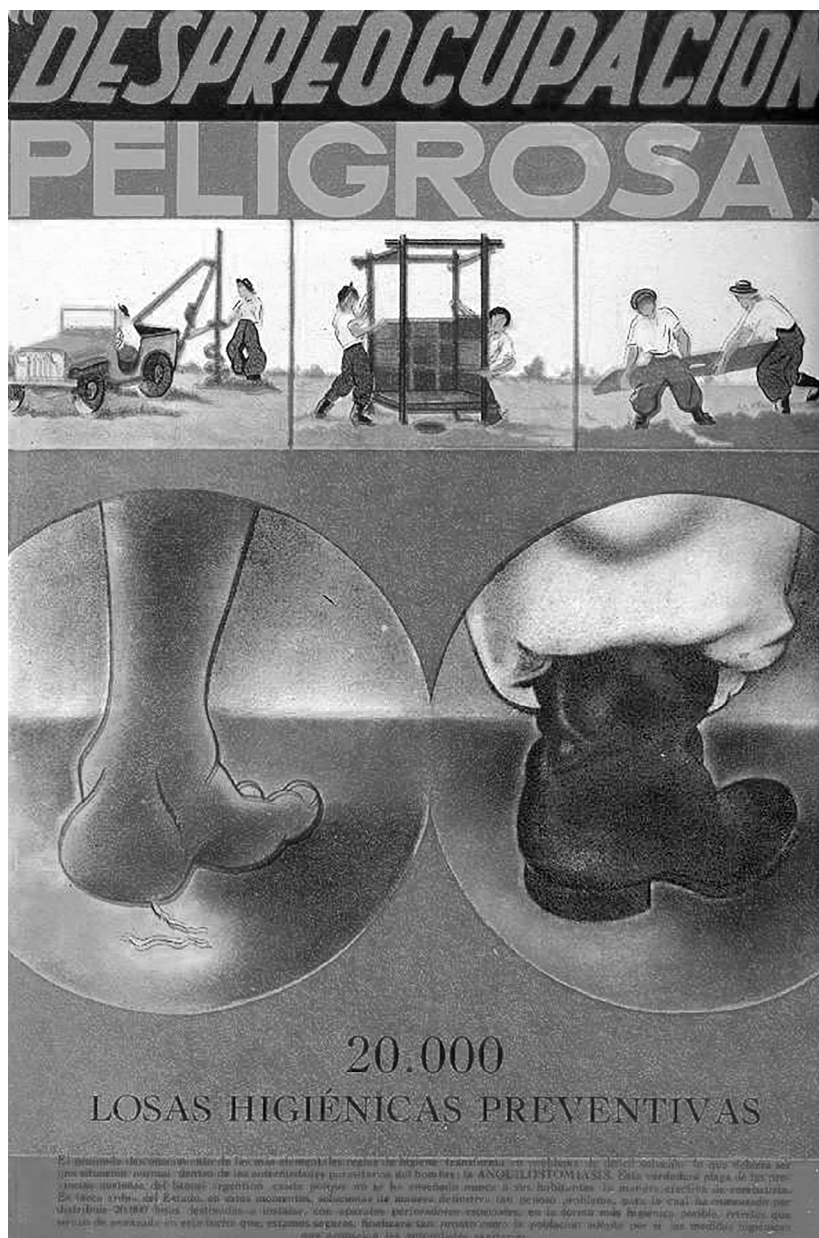


Fig. 3. «Despreocupación Peligrosa». Fuente: Archivo Fotográfico del Archivo General de la Nación. 1950.

ciones técnicas y profesionales estaban atravesadas por una mirada política e ideológica. Es decir, las agencias estatales no actúan en el vacío, sino que se engarzan con las posiciones que los «técnicos» asumen en el proceso de resolución de diversas cuestiones, definen la naturaleza de su intervención y repercuten en el diseño y la implementación de la política social.

## 5. Consideraciones finales

Desde principios del siglo XX diferentes voces políticas y médicas pusieron sobre el tapete la necesidad de estimular una ley que protegiera a los trabajadores de los accidentes que se produjeran en los espacios fabriles. La sanción de la ley n.º 9.688 intentó mitigar los efectos que ocasionaban las lesiones y las enfermedades en los ámbitos laborales y es considerada como una de las leyes fundamentales ya que se reconoció que el «riesgo profesional» es inherente al hecho de trabajar y la «incapacidad» como una posible consecuencia de las anteriores. También se estipuló que el patrón debía impulsar los mecanismos para su atención médica, tratamiento, cura y dar una indemnización determinada por una tarifa proporcional a la lesión y al monto salarial del empleado. El Estado, por medio de sus agencias, era el que tenía la obligación de tutelar las relaciones laborales.

La sanción e implementación de la ley de accidentes de trabajo se edificó con un sentido indemnizatorio, es decir, fue poco explícita y dejó pocos augurios acerca de las medidas preventivas que debían anteponerse para reducir los riesgos. Si bien, las discusiones en torno a la necesidad de estimular las prácticas preventivas en los espacios de trabajo para evitar lesiones laborales motivadas por imprudencia o por falta de capacitación fueron objeto de interés en el debate parlamentario de 1915, en las revistas profesionales, y en las acciones políticas y empresariales de las primeras décadas del siglo XX, fue con el peronismo que la prevención y la difusión de normas para evitar el contagio y los accidentes de trabajo tomaron un mayor protagonismo.

Así pues, durante el peronismo, a tono con el clima de época de ampliar los resortes de la seguridad social, se esbozaron proyectos e iniciativas políticas e institucionales que pusieron sobre la agenda la imperiosa necesidad de reintegrar a los trabajadores accidentados dentro del mercado laboral mediando previamente una capacitación profesional para que pudieran ser reubicados en nuevos puestos laborales y estimular las instancias de seguridad industrial. Las obligaciones estatales de estimular iniciativas de

este tipo fueron discutidas desde el ámbito profesional y político. A pesar del amplio consenso, la dinámica política reorientó objetivos y estas ideas y proyectos quedaron como un indudable insumo informativo entre quienes durante los años posteriores diseñaron políticas al respecto, y existieron algunas concreciones en torno a la propaganda sanitaria.

Si bien en las alocuciones se reforzó la idea que «mejor era prevenir que indemnizar», en la práctica siguió predominando la lógica indemnizatoria sobre los accidentes laborales. Como anticipamos, durante el transcurso del siglo XX, numerosas voces enunciaron la necesidad de renovar la ley 9.688. Ésta tuvo algunas modificaciones parciales pero no se derogó sino hasta finales de los años ochenta, cuando se sancionó la Ley 23.643. En 1995 se promulgó la Ley 24.557, llamada «de Riesgos del Trabajo», que tenía un fuerte componente ligado a la seguridad industrial y los mecanismos preventivos, y que estuvo en vigencia hasta 2012, cuando se sancionó la Ley 26.773 que rige en la actualidad. Ese derrotero demuestra que, desde 1915 se estableció un marco jurídico ligado a la indemnización por sobre la prevención que, con algunas modificaciones, perduró por más de setenta años. Como agenda de investigación para el futuro sería interesante revisar si los intereses de las empresas de seguros y los múltiples actores intervinientes en el mundo legal, médico y en la tecnología biomédica no colaboraron en crear un campo propicio para hacer un negocio, mucho más rentable, de la indemnización, cura, rehabilitación, que de la prevención. ■