

PRESENTACIÓN¹

INTRODUCTION

KARINA RAMACCIOTTI ·

Karina Inés Ramacciotti es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e investigadora independiente del CONICET con sede en el Instituto

Interdisciplinario de Estudios de Género de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
e-mail: karinaramacciotti@gmail.com

A partir del siglo XX se inició en la Argentina la legislación del trabajo que a su vez respondía a preocupaciones y reclamos que comenzaron a oírse en la década de 1870. La ley 9.688 que legisló sobre accidentes de trabajo, sancionada en el año 1915, es un exponente de este interés y de la intención –por lo menos en términos retóricos– de que los problemas relativos al trabajo industrial debían tener jurisdicción legal propia y no quedar incluidos dentro de la legislación civil. Los recurrentes accidentes laborales pusieron en el tapete la necesidad de reformar la legislación vigente y manifestaron los límites que portaba un sistema de regulación social regido por los principios de responsabilidad individual. Asimismo, la complejización de los procesos productivos y los cambios tecnológicos en los espacios fabriles, sin la necesaria capacitación obrera ni las normas de seguridad e higiene necesarias, incrementaron las posibilidades de sufrir lesiones. Cabe señalar que la ley remitía a los accidentes y las enfermedades profesionales que afectaban a los trabajadores industriales y, hasta los años treinta, la discusión en torno a ciertos accidentes particulares que se producían en los comercios y en los espacios rurales estuvieron ausentes del debate político, lo cual dejó al margen de la protección social a una gran cantidad de trabajadores.

¹ Este trabajo forma parte de un proyecto financiado por CONICET (PIP 11420110100060).

La ley planteó la idea del riesgo profesional, con lo cual poco importaba que el patrón fuera o no culpable del accidente para obtener una indemnización, lo que interesaba era que existiera un riesgo y, en virtud de él, el empleador debía resarcir la desgracia, ya que era responsable de los accidentes de trabajo, o probar la negligencia grave o la culpa del obrero si no deseaba indemnizarlo. Por lo tanto, con la ley 9.688 se sustituyó la culpa del patrón, como fundamento del derecho, a la reparación en caso de accidente o enfermedad producida por el riesgo implícito en el hecho de trabajar. Ahora la sola relación de causa y efecto entre el accidente y el ejercicio del trabajo se constituía en prueba y ponía al patrón en la obligación de impulsar los mecanismos para su atención médica, tratamiento, cura y reinserción laboral. También se estipuló que era el Estado, por medio de sus agencias, el que tenía la obligación de tutelar las relaciones laborales.

Durante el transcurso del siglo XX, numerosas voces enunciaron la necesidad de reformar la ley 9.688. Ésta tuvo algunas modificaciones parciales pero no se derogó sino hasta finales de los años ochenta, con la ley 23.643; es decir que por más de setenta años rigió, con algunas modificaciones, el mismo marco jurídico. Esta larga permanencia se convierte en un acicate para estudiar las características de la ley, sus inclusiones y exclusiones, las críticas planteadas desde su implementación y sus logros en la reparación de accidentes y enfermedades. Como consecuencia, este dossier avanza en un área vacante en la historiografía; si bien se avizoró la potencia del tema al estudiar aspectos de las políticas sociales y de la seguridad social en Argentina aún no se constituyó en objeto de trabajo en particular y estuvo enmarcado en investigaciones más amplias.

En nuestro país, el abordaje histórico de los accidentes de trabajo, conjuntamente con otras cuestiones, fue analizado como un eslabón importante para el estudio del proceso de adquisición de los derechos sociales. Los primeros aportes provinieron de la historia social y se concentraron en la descripción de las condiciones de vida de los sectores populares y de los trabajadores a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Estas miradas brindaron un primer panorama sobre las consecuencias que ocasionaba el trabajo en la salud de las personas y cómo los espacios fabriles constituyan lugares insalubres, sin normas de higiene y de seguridad lo cual favorecía el contagio de enfermedades y la tendencia de accidentarse. Los médicos higienistas fueron quienes mejor retrataron este sombrío escenario

y sistematizaron proyectos médicos y políticos para intentar solucionar dichos problemas ligados a la insalubridad laboral en los espacios urbanos².

A estos aportes se le sumaron los provenientes de Eduardo Zimmerman, quien investigó la ley de accidentes de trabajo, entre otras leyes, como parte de un clima de ideas imperante a principios del siglo XX. A partir del desarrollo de las ciencias sociales se introdujo tanto en los proyectos legislativos como en los debates parlamentarios la necesidad de que el Estado interviniere en la resolución de los problemas sociales. Los denominados «liberales reformistas» apostaban a un camino intermedio entre el liberalismo a ultranza y el estatismo. Estos intelectuales propusieron, desde diferentes orientaciones ideológicas, canalizar las demandas laborales por vía parlamentaria así como diseñar políticas para frenar los efectos no deseados de la modernización del país. La ley y sus instituciones se convertían en un instrumento idóneo para recrear un sentido de comunidad nacional por encima de las tensiones sociales y particularidades étnicas de la sociedad argentina en el cambio de siglo³. Ernesto Isuani y Juan Suriano, por su parte, propusieron que los conflictos obreros impulsaron iniciativas por parte del Estado destinadas a regular las relaciones laborales⁴.

² Leandro Gutiérrez, «Los trabajadores y sus luchas», en: Luis Alberto Romero y José Luis Romero, *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Editorial Abril, 1983; Diego Armus y Jorge Enrique Hardoy, «Conventillos, ranchos y casa propia en el mundo urbano», en: Diego Armus (comp.), *Mundo Urbano y cultura de los sectores populares*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990; Francisco Liernur y Graciela Silvestri, *El umbral de la Metrópolis. Transformaciones técnicas y cultura en la modernización de Buenos Aires, 1870-1930*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993; Héctor Recalde, *La salud de los trabajadores en Buenos Aires a través de las fuentes médicas (1870-1910)*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario, 1997; Diego Armus, *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*, Buenos Aires, Edhsa, 2007.

³ Eduardo Zimmerman, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Sudamericana, Buenos Aires, 1995. Silvana Palermo realiza un sugerente estudio sobre las ideas reformistas de Bialet Massé en: «Ciencia, reformismo y los derechos del trabajador-ciudadano: la regulación estatal del trabajo ferroviario según Bialet Massé», en: *Entrepasados*, nº 26, 2004, pp. 31-52.

⁴ Ernesto Isuani, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985; Juan Suriano, «Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina», en: Juan Suriano (comp.), *La cuestión social en la Argentina (1870-1943)*, Buenos Aires, La Colmena, 2000.

Sin lugar a dudas, posicionarse desde la sociedad civil para visualizar la presión que ésta ejerció para la creación de políticas e instituciones, desde la construcción del discurso dominante o desde la relación entre los profesionales y el Estado, permiten ver diferentes aspectos del Estado y de las políticas sociales. Conjugar estas perspectivas según el momento histórico permitiría conocer el entramado de intereses que se juegan en la delimitación de una política pública⁵.

A nuestro entender los conflictos sociales y las demandas realizadas desde diferentes actores sociales motorizaron la implementación de modificaciones en la legislación y en el armado institucional. No obstante, la relación entre el Estado y los conocimientos ofrecidos desde los ámbitos profesionales no constituye un tema menor. Si bien escoger esta última línea de análisis corre el riesgo de pasar por alto las demandas sociales y perder de vista cómo éstas influyen en los cambios de rumbo de las políticas; profundizar en el complejo abanico de reclamos posibilitaría analizar la política en torno a la salud ocupacional como el resultado o la síntesis de los intereses de distintos actores que procuran brindar diagnósticos y respuestas sobre cuestiones consideradas prioritarias en un momento determinado⁶.

Ahora bien, existen algunos trabajos que se centraron más particularmente en el análisis de algunos aspectos de la ley de accidentes de trabajo. José Panettieri señaló que los fallos judiciales vinculados a éstos y la acción privada de muchos industriales por medio de los seguros fueron cubriendo las demandas sociales que se producían a causa de lo obsoleto que resultaba el Código Civil para regular las relaciones laborales. Según este autor, en las sentencias judiciales se fue demostrando cierta inclinación a considerar la situación del obrero y, por lo tanto, los casos empezaron a encuadrarse de manera implícita dentro del principio jurídico de riesgo profesional. De acuerdo con esta perspectiva, la ley sancionada en 1915 contó con el apoyo de los sectores patronales y expresó una cristalización de la costumbre, fruto de un correlato de fuerzas específico que logró legitimidad⁷. María Ester Rapalo estudió cómo la Asociación del Trabajo limitó el alcance de

⁵ Carolina Biernat y Karina Ramacciotti, *Crecer y multiplicarse. La política sanitaria materno-infantil. Argentina 1900-1960*, Buenos Aires, Biblos, 2013, p. 18.

⁶ Karina Ramacciotti, «¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La Ley de Accidentes de Trabajo en la Argentina, 1915-1955», en: Mirta Lobato y Juan Suriano (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhsa, pp. 293-318.

⁷ José Panettieri, *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.

gran parte de la legislación social por medio de acuerdos y presiones tanto en sectores políticos con representación parlamentaria como sobre el poder judicial. Según la autora, la ley mantuvo zonas grises y la presión patronal sobre los jueces llevó a que esas imprecisiones sean interpretadas a favor de los intereses del capital obstaculizando la puesta en práctica de las leyes laborales. Una vez sancionadas éstas, una segunda instancia de oposición era su no aplicación o el intento de aprovechar todo resquicio legal para menguar sus alcances entre los trabajadores⁸. Victoria Haidar analizó los discursos que tuvieron como foco la salud de los trabajadores entre 1880 a 1915, para lo cual cruzó dichos discursos con el concepto de la *biopolítica* para interpretar que lo que se pretendió fue resguardar la salud de los trabajadores con el objetivo de lograr un mayor rendimiento al servicio de los procesos productivos⁹. Line Schjolden examinó los fallos judiciales entre 1900 y 1915 para determinar cómo se resolvían los juicios laborales antes de la sanción de una ley específica¹⁰. Más recientemente se abordó la implementación de la ley de accidentes de trabajo hasta el peronismo revisando las ideas y también las prácticas políticas provenientes del ámbito ejecutivo y judicial¹¹.

Este dossier constituye un aporte metodológico y temático ya que abre líneas de investigación que, sin lugar a dudas, podrán ser desarrolladas tanto para el análisis de los accidentes de trabajo como por otras áreas dentro de las políticas sociales. Asimismo constituye un ejemplo de la potencialidad que tienen algunos temas en la medida en que se los entrecruzan con preguntas remozadas, marcos teóricos novedosos, análisis de archivos hasta ahora poco frecuentados. En este volumen se presentarán cuatro aportes que, utilizando fuentes legislativas, judiciales y conocimientos emanados desde las agencias del poder ejecutivo, nos permiten comprender los avances, las tensiones, las inclusiones y las exclusiones a la hora de pensar en una política pública.

⁸ María Ester Rapalo, *Patrones y obreros. La ofensiva de la clase propietaria, 1918-1930*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

⁹ Victoria Haidar, *Trabajadores en riesgo. Una sociología histórica de la biopolítica de la población en Argentina (1890-1915)*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

¹⁰ 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, nº 1, pp. 91-120; y *Suing for justice: labor and the courts in Argentina, 1900-1943*, Berkeley, University of California Press, 2002.

¹¹ Karina Ramacciotti, «De la culpa al seguro. La Ley de Accidentes de Trabajo, Argentina (1915-1955)», en: *Mundos do Trabalho*, vol. 3, nº 3, 2011; y Karina Ramacciotti, *op. cit.*

Pablo Maddalena abre el diálogo con su artículo «El Departamento Nacional del Trabajo y su relación con la Ley de Accidentes Laborales de 1915». Se trata del recorrido por los debates sobre los accidentes laborales que sostuvieron los técnicos y políticos argentinos desde principios del siglo XX hasta la promulgación de la Ley de Accidentes y Enfermedades del Trabajo en 1915. Su objetivo se centra en revisar qué saberes se propagaron desde el Departamento Nacional del Trabajo sobre los accidentes de trabajo y rastrea los proyectos legislativos anteriores a la sanción legislativa del 1915. En este entrecruzamiento de los saberes legislativos y técnicos Maddalena ofrece un panorama en torno a las ideas rectoras que coagularon en la sanción de la ley de 1915 y nos invita a reflexionar sobre el modo en que se conforman políticas públicas a partir de la confluencia entre los saberes académicos, políticos y las demandas sociales. Su reconstrucción meticulosa de las ideas emanadas desde el Departamento Nacional de Trabajo no lo lleva a interpretar que estos conocimientos impactaron directamente en la sanción de la ley. Su hipótesis complejiza la mirada tradicional, ya que afirma que las contribuciones de la novel agencia estatal fueron acotadas y no trascendieron más allá de un lugar subsidiario de otras influencias, entre las cuales fue sustantiva la recepción de las ideas trasnacionales y la coyuntura política.

Luego, Ludmila Scheinkman en su estudio «Sujetos, instituciones y derechos en la implementación de la Ley de Accidentes del Trabajo en la Ciudad de Buenos Aires (1915-1922)» reconstruye los diálogos y cruces entre dos agencias del Estado: el Departamento Nacional del Trabajo y el Departamento Nacional de Higiene. En este sentido aborda el pensamiento del abogado laboralista Alejandro Unsain y del médico socialista Augusto Bunge. Asimismo, da cuenta cómo los saberes provenientes de estas agencias estatales se cruzan con los saberes judiciales a la hora de las disputas legales. Así pues resulta interesante analizar de qué modo se plantean las relaciones entre los cuerpos técnicos a la hora de intervenir en los problemas ocasionados en el mundo laboral. El hallazgo que realiza en los repositorios judiciales permite complejizar el análisis de la puesta en práctica de una norma legislativa. Es a partir de este enfoque, en el terreno de lo judicial, donde se pueden dar cuenta de los límites y los avances a la hora de implementar un marco jurídico. Scheinkman logra ir más allá de los debates en torno a la sanción de dicha ley y avanza sobre un terreno de difícil estudio: la puesta en práctica de un marco normativo, sus fortalezas y debilidades. Su propuesta ilumina los diversos artilugios utilizados por los trabajadores en los procesos judiciales y recrea el sinuoso

derrotero por medio del cual se apropiaron y utilizaron el derecho. Este último aspecto le permite a Scheinkman matizar la postura historiográfica que tendió a remarcar la acción de los reformistas expertos a la hora de modificar la legislación. Su reconstrucción brinda un universo más complejo en la construcción de derechos, en la interacción entre acciones y demandas emanadas de distintos sectores.

Inés Pérez contribuye a la discusión con «Una línea fluctuante: el servicio doméstico y el régimen de accidentes de trabajo (Argentina, 1915-1956)». Allí aborda un tema central para el estudio de las políticas sociales: revisar no solamente las poblaciones incluidas dentro de las leyes sancionadas, sino también examinar a quienes se excluye y por qué. En este sentido, su contribución devela las alternativas que mantuvieron al servicio doméstico excluido de toda protección legal, a pesar de existir varios proyectos que propusieron su integración. De manera sólida sopesa los proyectos legislativos durante el siglo XX desde una perspectiva de género y presenta un panorama sobre los argumentos que estuvieron en juego para pensar la inclusión y la exclusión del personal ligado al servicio doméstico. La asociación de lo doméstico ligado al cuidado y a lo familiar dio lugar a la extensión de un manto de olvido sobre quienes trabajaron dentro del ámbito de lo privado. Si bien reconoce la importancia del régimen de accidentes de trabajo en la intervención del Estado en la regulación de las desigualdades y en la construcción de la ciudadanía social, remarca cómo la noción de trabajo fue definida en una clave androcéntrica y en consecuencia las mujeres, cuya participación en el mercado de trabajo estaba condicionada por el curso vital y se concentraba en ocupaciones identificadas como «femeninas», accedieron a estos derechos de un modo limitado.

Los artículos de Scheinkman y Pérez contribuyen a echar luz sobre la intersección de la historia de las políticas sociales y las cuestiones de género al tomar dentro del análisis tanto las inclusiones sociales como las dimensiones que, para el caso del servicio doméstico y las obreras, trajeron cuotas de exclusión, marginación y subordinación. Este tema, a su vez, nos lleva a pensar cómo operaron esas modificaciones legislativas, institucionales y judiciales en la vida real de las personas¹². En este sentido, coincidimos con Luciano Andrenacci cuando sostiene que cada expansión de la capacidad política así como cada neutralización de las desigualdades

¹² Mirta Lobato, «Entre la protección y la exclusión: Discurso maternal y protección de la mujer obrera, Argentina 1890-1934», en: Juan Suriano (comp.), *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, op. cit.; Marcela Nari, *Políticas de maternidad y maternalismo político*, Buenos Aires, Biblos, 2004.

socioeconómicas es fruto de un conflicto que la coagulación jurídica no cierra del todo¹³. En función de esto, ambos artículos analizan cómo se traslada el conflicto al campo de su efectiva aplicación, las formas en que inciden los cambios políticos en los procesos de implementación, cuáles fueron las dificultades de coordinación, cómo incidieron las modificaciones institucionales en el cauce de los marcos normativos y las relaciones de coordinación o de conflicto que se produjeron entre las diferentes reparticiones administrativas y los poderes del Estado.

La propuesta de Diego Ortúzar, «La política de las enfermedades profesionales. Anquilostomiasis y silicosis en Chile, 1920-1940», devela las discusiones y las disposiciones legales, institucionales, médicas y laborales que tuvieron como propósito proteger la salud y bienestar de los trabajadores en Chile durante el transcurso de las décadas de 1920 a 1940. Para ello, el autor se concentra en analizar las condiciones de salud, enfermedad y atención de quienes trabajaban en la minería de cobre y de carbón, destaca la prevalencia, causas y consecuencias de la anquilostomiasis y silicosis y destaca las dificultades, reticencias y argumentaciones médicas y legales que imposibilitaron la puesta en marcha de un sistema eficaz de previsión, atención y asistencia médica laboral. Cabe señalar que desde Argentina, la legislación social chilena y peruana tuvo un lugar destacado en las discusiones vernáculas luego de la Primera Guerra Mundial¹⁴. Parafraseando a Diego Armus, los problemas ligados a los accidentes laborales y enfermedades profesionales son procesos trashumantes que, si bien no florecen del mismo modo en todos lados, sí comparten algunas características¹⁵, y por tal motivo la inclusión del artículo de Ortúzar permite reflexionar sobre las diferencias y semejanzas entre el proceso de adquisición de derechos sociales en América Latina y comprender nuestras historias desde una escala de mayor complejidad. Poner el foco en las discusiones chilenas referidas a la legislación sobre accidentes de trabajo es una invitación para salir del corset que nos impone el relato nacional y pensar en los cruces de

¹³ Luciano Andrenacci, «*Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica*», en: *Sociohistórica*, La Plata, n° 13-14, 2003, pp. 79-108.

¹⁴ 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, n° 48, julio-septiembre de 2014. Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina> (último ingreso: 01/10/2014).

¹⁵ Diego Armus, «Discursos, políticas y experiencias en la historia de las enfermedades», en: Carolina Biernat y Karina Ramacciotti (edit.), *Historia de la salud y la enfermedad. Bajo la lupa de las ciencias sociales*, Buenos Aires, Biblos, 2014, pp. 37-50.

ideas y de personas que no están solamente ligados a la historia política en clave nacional. Complementariamente, visitar otras experiencias permite complejizar la percepción de lo nacional en lugar de reemplazarlo.

Los trabajos aquí incluidos comparten una serie de premisas. En primer lugar, rechazan la idea de analizar los marcos normativos como un fiel reflejo de las ideas de técnicos o políticos, e introducen los matices y la variedad de intereses e influencias que están por detrás de la política social. En su lugar, hay un esfuerzo metodológico por rescatar las tensiones, desencuentros y la fragmentación a la hora de implementar un marco normativo y los cruces entre los actores y los saberes institucionales. Asimismo, manejan las líneas historiográficas que incidieron en el tema y postulan inflexiones analíticas que sin lugar a dudas complejizan el análisis, brindando una imagen sofisticada y sólidamente argumentada del proceso de adquisición de los derechos sociales y de la ciudadanía social.

Quienes nos aventuramos a realizar este dossier estamos convencidos de la potencia de esta temática en el campo historiográfico. De hecho, en el próximo volumen de la revista *Estudios Sociales* se presentarán tres artículos que abordarán la relación entre los accidentes de trabajo y la creación de los tribunales de trabajo; la inclusión de los trabajadores de comercio en este marco normativo; y los debates y las prácticas en torno a la rehabilitación y reinserción social de quienes, una vez recuperados, intentaron retomar sus fuente de trabajo. Las líneas de indagación pendientes son varias y esperamos contribuir para que se profundicen diferentes perspectivas de estudio aún vacantes y que despierten interés para reflexionar sobre problemas que, si bien aquí los abordamos desde una explicación histórica, nos interpelan en la coyuntura y nos convocan para tomar un papel más activo en la construcción, lenta y compleja, de la ciudadanía social.

Registro bibliográfico

RAMACCIOTTI, KARINA

«Presentación», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXV, n° 49, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre de 2015, pp. 85-93.

Recibido: 22 / 10 / 2014**Aprobado:** 18 / 12 / 2014