



# e-I@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

<http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina>

**e-I@tina** es una publicación del  
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina (GESHAL)

<http://geshal.sociales.uba.ar/>

con sede en el

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC)

<http://iealc.sociales.uba.ar/>

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

## **INFLUENCIAS INTERNACIONALES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO EN ARGENTINA. PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX**

**Karina Inés Ramacciotti**

Investigadora Adjunta del Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género- Facultad de Filosofía y Letras- Universidad de Buenos Aires/ CONICET. Este trabajo es parte del PIP individual (2012-2014). Efectos locales de las discusiones transnacionales sobre la salud laboral, Argentina. Correo electrónico: karinaramacciotti@gmail.com. Agradezco los comentarios y sugerencias de Claudia Daniel, Verónica Giordano, Pablo Maddalena, Diego Ortúzar y Andrés Stagnaro.

Recibido con pedido de publicación: 20 de mayo de 2014.

Aceptado para publicación: 28 de agosto de 2014.

## Resumen

### **INFLUENCIAS INTERNACIONALES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO EN ARGENTINA. PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX**

El objetivo de este artículo es rastrear las ideas internacionales que circularon y repercutieron sobre la conceptualización y la reparación de los accidentes de trabajo en la Argentina durante la primera mitad del siglo XX. La discusión de Ley N° 9688 de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en 1915 estuvo atravesada por las ideas europeas principalmente francesas. Pero, a partir del impulso de la Organización Internacional del Trabajo (1919) las redes de circulación de saberes y experiencias fueron también regionales. Así pues, a la búsqueda de modelos y referentes europeos se sumaron las referencias latinas a la hora de diseñar e implementar políticas sociales.

**Palabras claves:** Políticas sociales -Accidentes de Trabajo- Circulación de ideas y saberes- redes transnacionales- Organización Internacional del Trabajo

## Summary

### **THE INFLUENCE OF INTERNATIONAL IDEAS ON LEGISLATION REGULATING WORK ACCIDENTS IN ARGENTINA BY THE EARLY XX CENTURY**

This paper seeks to trace back all the international ideas and concepts which played an impact on the way the Argentine government addressed work accidents by the early XX century. The debate on Act Number 9688 of Work Accidents and Professional Diseases passed in 1915 was influenced by the European ideas of that time, especially those from France. However, the drive of the International Labour Organization (1919) gave rise to the spread of knowledge and experience from other continents as well. Therefore, it can be argued that the social policies implemented in Argentina stem from the influence of both European and Latin American sources.

**Keywords:** Social Policies- Work Accidents - Spread of ideas and Knowledge - Transnational networks International Labour Organization

En septiembre de 1915, la Cámara de Diputados del Congreso comenzó el tratamiento legislativo sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (Ley N°9688). Habían transcurrido trece años desde el primer proyecto relacionado con esta materia presentada por el diputado conservador por la Capital Belisario Roldán (h) y Marco Avellaneda (1902). Luego de esta presentación se propusieron doce proyectos pero ninguno contó con el tratamiento legislativo.<sup>1</sup>

La discusión parlamentaria en la Cámara de Diputados duró dos jornadas y los legisladores, desde sus diferentes posturas políticas, apelaron a las ideas de gestión y organización de la reparación de los accidentes de trabajo de Europa para legitimar sus discursos y buscar insumos informativos. Las referencias a los casos latinoamericanos, donde ya habían avanzado sobre este tipo de legislación (Uruguay y Perú), fueron escasas. No obstante, a partir de los años de la Primera Guerra Mundial la circulación de ideas tuvo otros sentidos. Si a principios de siglo XX la influencia fue entre continentes, a partir de la segunda década del siglo XX también fue intracontinental. Así pues, a la búsqueda de modelos y referentes europeos, las referencias de las experiencias americanas cobraron en el discurso político vernáculo una relevancia destacada. Este trabajo tendrá como objetivo rastrear las ideas internacionales que circularon y repercutieron sobre la conceptualización y la reparación de los accidentes de trabajo en la Argentina durante la primera mitad del siglo XX.

Nuestra propuesta se inscribe en el interés reciente dentro de las Ciencias Sociales de revisar la circulación de ideas, de actores y cómo estas influyeron en el armado de las políticas locales. En este sentido podemos destacar a Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann (2012), quienes desde el interés de estudiar la conformación de élites estatales, han señalado la importancia de la dimensión transnacional. Según ellos el concepto de transnacional remite a la capacidad de circular a través de fronteras nacionales y culturales. El centro de interés está puesto en los movimientos, flujos y circulación de gente, ideas y bienes (materiales y simbólicos) a través de dichas fronteras. Son tan importantes las ideas y los modelos como las formas en que circulan las mismas. Esto abarca una amplia gama de cuestiones que van desde la materialidad misma de los mecanismos de circulación (traducciones y mundo editorial) como también las interpretaciones que se le dan cuando circulan en el espacio de la universidad y los ámbitos políticos, tales como el parlamento.

Ricardo González Leandri ha mostrado las tensiones provocadas por las recepciones alternativas de los modelos del higienismo proveniente de Francia y Alemania por parte de médicos argentinos. Lo que terminó aplicándose a la realidad fueron formas híbridas nunca idénticas a los modelos extranjeros. Ricardo González Leandri se propone buscar los rasgos de la internacionalidad en la higiene y en la Cuestión Social a fines del siglo XIX ya que considera que estos rasgos han sido en general poco destacados dado que el énfasis de la historiografía ha sido puesto en la construcción institucional y en el papel de los llamados pioneros y esto ha oscurecido el influjo de otros saberes que también participaban en las discusiones vernáculos (González Leandri, 2013: 30).

Juan Suriano y Mirta Lobato también han señalado la importancia de las ideas que estructuraron las instituciones laborales en la Argentina durante la primera mitad del siglo XX y como influyeron los debates y la circulación internacional de ciertas nociones sobre los modos de afrontar las cuestiones sociales y laborales en el contexto local (Lobato y Suriano, 2014: 9). Si bien para ellos el desarrollo de la legislación social en la Argentina se debe a las demandas de los

---

<sup>1</sup> En 1904 el Código de Trabajo de Joaquín V. González; 2) En 1906 el presentado por la Unión Industrial Argentina; 3) En 1907 el de Alfredo Palacios 4) En 1907 el del Departamento Nacional del Trabajo (Matienzo) en 1907; 5) el de Adrián Escobar en 1910; 6) El Poder Ejecutivo por medio de José Gálvez; 7) Adrián Escobar en 1912 8) Rogelio Araya en 1912; 9) Palacio y otros en 1912; 10) Araya en 1914; 11) Arturo Bas en 1914; 12) Palacios en 1914.

trabajadores y a la conflictividad social, también han analizado el peso de la circulación de ideas en el orden internacional. Mas precisamente Juan Suriano estudió como los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo conocían a fondo las políticas laborales aplicadas en diferentes lugares del mundo y esa experiencia adquirida a partir de la observación de otras realidades permitió pensar y poner en práctica las primeras leyes obreras (Suriano, 2013: 107). La adopción de conceptos y de métodos utilizados por especialistas de afuera, sumados a las observaciones y experiencias en el campo local, contribuyeron a conformar un dinámico campo de funcionarios especializados que funcionó como un verdadero laboratorio de creación de políticas sociales (Suriano y Lobato, 2014:28).

Ricardo Salvatore ha destacado que la construcción del conocimiento local, en el sentido de adaptaciones de teorías metropolitanas al contexto local o de la capacitación de expertos locales siguiendo lineamientos de los países tecnológicamente mas avanzados, parece implicar la reproducción de un cierto magnetismo que ejercen las instituciones científicas y humanísticas del centro sobre sus periferias (Salvatore, 2007: 7). Asimismo señala que las elites intelectuales locales requieren y usan una red de contactos internacionales para validar sus demandas de autoridad sobre saberes localizados (Salvatore, 2007: 13).

Sergio Morresi y Gabriel Vommaro sostienen que para comprender la circulación internacional de saberes y de grupos sociales es necesario, tomar en cuenta la relación entre las formas de “exportación” y las formas de “importación” de saberes. En este sentido, es necesario identificar las instituciones, los grupos sociales y los tipos de saberes en juego en cada contexto, así como la relación entre los contextos de exportación y los contextos de importación. La circulación internacional de saberes forma parte de la estrategia de ciertos Estados o de ciertos grupos sociales al interior de los Estados de expandir su influencia sobre el resto del mundo o sobre ciertas regiones en particular. Así, los saberes circulan en la mayor parte de los casos –pero no exclusivamente– del Norte hacia el Sur y de las potencias hegemónicas hacia los países “dependientes” (Morresi y Vommaro, 2012: 28). Para el caso que nos toca estudiar, esta idea es importante ya que si bien el influjo de ideas europeas fue muy notorio en el debate parlamentario de 1915, en los tiempos de implementación de la norma las referencias vinculadas a otros países de America Latina cobraron un mayor protagonismo.

Nuestro aporte se nutre de estas lecturas y se pondrá el foco en cuáles fueron las ideas y los actores internacionales que sirvieron tanto de legitimación como de insumo informativo para la sanción de la Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en 1915. Luego analizaremos cuáles fueron los entrelazamientos de las proposiciones cuando la ley se puso en práctica hasta mediados del siglo XX. Estudiar este tema nos lleva a reflexionar sobre qué conceptos y actores internacionales sirvieron de legitimación en el recinto parlamentario y que influjos se infirieron en el ámbito ejecutivo. 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, si comparten algunas características (Armus, 2014: 42). Entonces, poner el foco en las referencias en las discusiones argentinas sobre la legislación sobre accidentes de trabajo europea y latinoamericana es una invitación para salir del corset que nos impone el relato nacional y pensar en los cruces de 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.

A modo de hipótesis sostenemos que en el Poder Legislativo y Ejecutivo las nociones de la legislación europea fueron materia de discusión, de lucha política y fueron usadas como un insumo para el diseño de la norma; con el transcurso de los años, y a la luz de los cambios operados luego de

la Primera Guerra Mundial, las experiencias de América ofrecieron también un importante papel a la hora de buscar legitimación internacional. Las voces escogidas forman parte de lo que Ricardo Salvatore denomina “hombres públicos” ya que fueron figuras de gran exposición pública por su actuación en el Congreso, la administración y la universidad; tuvieron acceso a la prensa periódica y a revistas científicas, y participaron con los gobiernos gracias a sus conexiones locales y a sus logros académicos (Salvatore, 2007: 333).

### **Las ideas europeas en los tiempos de debate legislativo**

Con la sanción de la primera Ley de Accidentes y Enfermedades del Trabajo (Ley N° 9.688) se intentó mitigar los efectos que ocasionaban las lesiones en los ámbitos laborales. Antes de la aprobación de este marco normativo, el principio legal que regía las relaciones entre patrones y obreros era la denominada “culpa patronal”, amparada por el Código Civil (1869). La aplicación de esta norma había reparado escasos accidentes laborales, apenas el 25% del total de casos denunciados, ya que el obrero tenía que probar la culpa del patrón para obtener una indemnización. La tramitación era difícil y onerosa debido a los gastos que el demandante debía enfrentar además, se debía de hacer cargo de su asistencia médica, rehabilitación y medicación (Panettieri, 1988; Hidart, 2008; Schjolden, 2009).

Durante el debate parlamentario el insumo de la experiencia de la bibliografía europea fue una estrategia usada por los legisladores para legitimar sus discursos ya que desde fines del siglo XVIII eran varios los países de Europa que habían adoptado leyes específicas vinculadas a los accidentes de trabajo. La difusión de estas leyes y sus precisiones técnicas circuló en la Argentina por lo menos por cinco vías. Una de ellas por la divulgación del libro del abogado y médico francés Adrién Sachet (1857-1927). Sachet, en 1899 ocupando el cargo de Presidente de Corte Civil en Viena, publicó un libro de 900 páginas cuyo título fue *Traité théorique et pratique de la législation sur les accidents du Travail*. En 1900 apareció una segunda edición que siguió otras cinco antes de su deceso; el libro, rápidamente convertido en un clásico, fue una autoridad no sólo en los tribunales franceses, sino también en jurisdicciones extranjeras. Sachet era un conocedor y estudioso de la legislación alemana, y estos aspectos fueron tematizados en su libro.

En el ámbito académico argentino este libro tuvo difusión y una muestra de ello es que en la tesis de doctorado de Domingo Salvatierra *Accidentes de Trabajo* (1905), que tenía como objetivo dar elementos técnicos para modificar el proyecto de Joaquín V. González e impulsar que la ley sobre accidentes de trabajo se sancionara para “colocarnos al nivel de las naciones extranjeras”, (Salvatierra, 1905:91) contaba con un capítulo sobre legislación internacional comparada y éste se basaba principalmente en una síntesis del mencionado libro de Sachet (Salvatierra, 1905: 17). Otra vía fue la difusión de las Actas de los Congresos Internacionales de Accidentes de Trabajos realizados desde 1891 (Ej: Berna, 1891; Milán 1894; Bruselas, 1897; París, 1900). También, el Departamento Nacional del Trabajo, a partir de su creación en 1907, sistematizó por medio de su *Boletín* información sobre accidentes de trabajos en Ciudad de Buenos Aires, Territorios Nacionales y las provincias e impulsó el conocimiento de lo sucedido en otras latitudes a partir de secciones específicas al interior de su publicación (Legislación Internacional y Legislación Americana). La inclusión de contenidos sobre legislación comparada en las facultades de Derecho en las universidades nacionales estimuló la reflexión y el conocimiento de otras realidades ya que se consideraba que el estudio de la legislación comparada era una de las fuentes fundamentales para la redacción de los proyectos de leyes y al mismo tiempo servía para impulsar estudios sobre la realidad. Por último, los viajes los hombres públicos a ciertas instituciones extranjeras sirvieron de

insumo para reflexionar sobre las distancias y cercanías en materia de moldes institucionales y marcos normativos.

El proyecto tratado en la Cámara de Diputados en la primavera de 1915 estuvo basado en la idea del riesgo profesional, que implicaba que el riesgo era intrínseco a toda actividad laboral, con lo cual poco importaba que el patrón fuera o no culpable, lo que interesaba era que existiera un riesgo y, en virtud de él, el empleador debía remediar la desgracia, ya que era responsable de los accidentes de trabajo, o probar la negligencia grave o la culpa del obrero si no deseaba resarcirlo. Por lo tanto, con la Ley 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 y cura. También se estipuló que era el Estado, por medio de sus agencias, el que tenía la obligación de tutelar las relaciones laborales (Ramacciotti, 2011 y Ramacciotti, 2014).

La idea de riesgo profesional fue tomada de la legislación francesa sancionada en 1898. A tono con las modificaciones en el pensamiento jurídico las nociones ligadas a un liberalismo clásico fueron mutando a una mayor involucramiento del Estado en las relaciones sociales. En el terreno de las responsabilidades por accidentes de trabajo el concepto de *Risques Professionels* impulsado por los juristas franceses Maurice Hauriou y Raymond Saleilles fue un importante precedente para la doctrina argentina. El concepto significaba que la responsabilidad por accidentes en el lugar de trabajo no debía ser interpretada como el resultado de una falta por parte del empleador o del empleado, sino como consecuencia de la inevitable inseguridad e impredecibilidad de la era industrial. La solución recaía en un sistema de compensación que reconociera responsabilidades sin atribuir falta (Zimmermann, 1995: 93 y 2013: 83, 87 y 88). Si bien este concepto ya había aparecido en el proyecto presentado por Belisario Roldán (h) y Marco M. Avellaneda en 1902 y en el proyecto de Joaquín V. González de 1904, el abogado socialista Alfredo Palacios en 1907 enunció esta noción con mayores precisiones conceptuales. Palacios aspiraba a superar el derecho burgués, considerado individualista y privatista, por otro, sustentado en el solidarismo social y en el reconocimiento del avance político de la clase obrera. Sus ideas dialogaban con la renovación de las corrientes jurídicas a nivel internacional, que impulsaban una mayor intervención estatal en la regulación de la propiedad privada y en las relaciones laborales (Zimmermann, 2013: 89).

En sus intervenciones parlamentarias, Palacios combinó el tono de denuncia en relación con las condiciones sociales de los trabajadores con argumentos sustentados en una mayor rigurosidad académica. Entre sus intereses se encontraba su preocupación por el trabajo industrial y cómo lograr un método científico para evaluar la fatiga laboral (Graciano, 2008). Palacios apelaba, en el debate, a un “criterio moderno más generoso, más equitativo, que establece que los gastos de protección de la vida y la salud del trabajador deben ser lógicamente comprendidos en los gastos de producción” (CN, DSCD, 7 de junio de 1907: 110). En su alocución remarcaba que: “La teoría del riesgo profesional ha sido admitida por casi todas las naciones civilizadas, Austria y Alemania en 1887, Noruega en 1893, Inglaterra en 1897, Dinamarca, Italia y Francia en 1898 y España en 1900” (CN, DSCD, 7 de junio de 1907:111). Las referencias a la temporalidad en que se habían sancionado la legislación de accidentes de trabajo en otros países le servían a Palacios para marcar el supuesto atraso relativo en el cual se encontraba nuestro país. Sus referencias intelectuales incluían un arsenal de ideas del francés Sauzet y del belga Sainctelette, quienes a fines del siglo XVIII formularon la teoría de la Responsabilidad Contractual por medio de la cual el patrón resultaba responsable de los accidentes que se producen por causas desconocidas. El patrón debía velar por la seguridad de los obreros, derivada del contrato de trabajo y por lo tanto debía adoptar las medidas pertinentes par

que el trabajador mantuviera igual eficiencia que la que poseía al ser contratado. Pero esta teoría tenía el inconveniente de dejar sin derecho a indemnización todos los hechos en que el patrón probaba caso fortuito o imprudencia de la víctima.

Se apartaba del proyecto presentados en 1902 por B. Roldán (h) y M. Avellaneda, quienes habían basado sus argumentaciones en la legislación española y por lo tanto estaban más alejados del llamado derecho nuevo. Para Palacios “atraso y novedad” se ponían en dos pares antagónicos y las experiencias internacionales provenientes de Europa eran puestas en la vanguardia de lo “nuevo y novedoso”. Roldán y Avellaneda, en la presentación de su proyecto de 1902 apelaban que sus manifestaciones no pretendía ser una creación local, sino que provenía de la “vieja Europa” y agregaban que allí había sido producto de “luminosas deliberaciones, que serían por sí solas, ciertamente, el mejor endoso oral con que los autores de este proyecto podrían abonar la modestia de sus opiniones” (CN, DSCD, 30 de mayo de 1902:145). Cabe señalar que M. Avellaneda, antes de ocupar la presidencia del Departamento Nacional del Trabajo, había realizado una larga visita a distintas instituciones de Francia y España y había recorrido el Instituto de Reformas Sociales de España (1903). Mantenía relaciones cercanas con referentes intelectuales del ámbito laboral de ambos países (Suriano, 2013: 112:113). Más allá de las diferencias políticas el europeísmo signaba las intervenciones parlamentarias.

El proyecto de Ley Nacional del Trabajo preparado por el Ministro del Interior, Joaquín V. González, y presentado al Parlamento el 6 de mayo de 1904 también contó con una estrategia narrativa apoyada en las citas sobre numerosas leyes extranjeras en el tema de accidentes de trabajo. Se admiraba a las leyes alemanas y se reconocían influencias de la ley española dado las relaciones entre varios funcionarios locales con el grupo intelectual de Oviedo, quienes impulsaron reformas sociales en España. También se observaron distintas formas de seguro obrero adoptado en Inglaterra y estudios en Italia, Francia y Bélgica (Zimmermann, 1995: 73 y Suriano, 2013: 115 y 117).

El proyecto del Departamento Nacional del Trabajo (1907) por medio de su presidente, José Matienzo estuvo articulado en función de un exhaustivo análisis de la legislación extranjera vigente. Suriano (2013: 109) señala que la escasez de investigaciones parlamentarias o universitarias locales previas estimuló la observación de las políticas implementadas en otras realidades. El detallado análisis fue publicado en el *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, allí la mirada se posaba en Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica, España e Italia, pero también los Estados Unidos, Suiza, Australia, y Nueva Zelanda. Las normativas foráneas proporcionaron aspectos de índole cualitativa que sirvieron al proyecto presentado por el Departamento Nacional del Trabajo para solicitar que la indemnización fuera un derecho que correspondía a los obreros ante los daños sufridos al trabajar por cuenta ajena (Maddalena, 2012). Cabe señalar que Ernesto Quesada en su Cátedra de Economía Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de la Plata fue un enfático defensor en torno a la importancia de estudiar la bibliografía internacional para estudiar los problemas locales y así generar un campo de producción para el conocimiento social de las relaciones laborales (Suriano, 2013: 125; Terán, 2008: 271 y 272). En una conferencia pronunciada el 9 de junio de 1907 en la biblioteca de La Plata titulada “La cuestión obrera y su estudio universitario” y publicada en el primer número del *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo* (1907) hizo mención a la importancia de revisar los datos estadísticos, los estudios técnicos y legales y las formas institucionales producidas en otras latitudes para adaptarla al medio local y también como un mecanismo de educación para “preparar a la generación dirigente”: “Hasta los indiferentes se dan cuenta de que se encuentra en presencia de un problema social y económico que no es posible solucionar con el típico procedimiento criollo, *á poncho limpio*, sino que es menester estudiar en sus diversos aspectos, por que el asunto es complejo, delicadísimo e integra al orden social entero”

(Quesada, 1907: 110). En torno a la legislación vinculada a los accidentes de trabajo en otras latitudes alertaba sobre como los abogados y los médicos habían encontrado “un rico filón en fomentar la simulación de accidentes o de sus consecuencias en los obreros para extraer de las cajas de seguros indemnizaciones desproporcionadas” (Quesada, 1907:147). En este sentido, alentaba el camino inaugurado por Alemania que por medio de la intervención estatal había comenzado a satisfacer las aspiraciones socialistas (Terán, 2008:272).

Ahora bien, si las referencias europeas fueron utilizadas para suplir la falta de conocimiento sobre la temática, la producción local y regional sobre la materia era conocida y referenciada. Por ejemplo, Quesada, destacaba que había mucho para investigar en materia de legislación social pero referenciaba las obras que él conocía de reciente elaboración. Entre las obras que citaba se encontraban el *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*, de Biale Massé; *El obrero en la República Argentina*, de Juan Alsina; *La legislación del trabajo en la República Argentina*, de José Ingenieros. También hizo mención tesis universitarias tales como *Las huelgas en la República Argentina y el modo de combatirlas*, de Federico Figueroa; *Legislación obrera*, de Alejandro Ruzo; *Legislación del trabajo*, de Arturo Candomí Alcorta; *Accidentes del trabajo*, de Domingo Salvatierra<sup>2</sup>; *Las huelgas ante el derecho constitucional y su legislación*, de Rogelio Singulany; *La organización profesional*, de Adolfo Marcenaro (Quesada, 1907: 115).

Cabe señalar que la primera vez que se desafió judicialmente la noción de culpa patronal fue en 1903 por Quesada. En su fallo argumentaba que la culpa de los propietarios del establecimiento se demostraba por poner al trabajador a realizar tareas para las cuales no contaba con la habilidad y por no mantener en buenas condiciones las instalaciones que produjeron el accidente. De acuerdo a esta interpretación la culpa no eran solo atribuibles al que directamente causó el daño, sino también a aquellos que fallaron en tomar las precauciones necesarias para prevenir el accidente. Si bien la interpretación de Quesada fue rechazada en la instancia de apelación, abrió el camino a una mayor interpretación de los jueces respecto a disposiciones del Código Civil. En esta argumentación Quesada no invocó precedentes legislativos extranjeros, sino que fundamentó su sentencia en artículos del Código Civil y del Código Comercial que se referían a la responsabilidad de los socios en una compañía (Panettieri, 1988 y Schjolden, 2002).

En el debate parlamentario de 1915 y a tono con las anteriores presentaciones realizadas, las referencias al contexto europeo y a las ideas que allí se habían sucedido fueron una constante. Si bien la producción local y regional sobre la materia circulaba y se difundía en la publicación de la agencia laboral ésta no fue usada de insumo para el debate y sanción legislativo de la ley en 1915. Marcó, en su papel de miembro informante del proyecto de ley, apeló a las similitudes entre el proyecto local con el sancionado en otros países de Europa. Remitía a la experiencia Bélgica y de Francia y dentro de las analogías remarcaba con especial énfasis el objetivo principal de ambas codificaciones que era “asegurar a los obreros una reparación general” pero también le preocupaba que los patrones tengan

---

<sup>2</sup> Domingo Salvatierra presentó una Tesis para optar al grado de doctor en jurisprudencia en la Universidad de Buenos Aires en 1905. En *Accidentes de Trabajo* proponía hacer una síntesis de la legislación de Europa y centrarse principalmente en el proyecto de J. V. González. Creía que de los temas de la legislación del trabajo ninguno era tan importante para los poderes públicos como el de prevenir o reparar los accidentes de trabajo. Si bien referenciaba la producción local hasta el momento (Proyecto de Roldán y Avellaneda de 1902 y el *Informe de sobre el Estado de las Clases Obreras en el Interior de la República* del médico Juan Biale Massé) creía que se debía aprovechar la legislación europea y la abundante jurisprudencia para poder adaptarlas “siempre que respondan a nuestras particularidades” (Salvatierra, 1905: 17). Su tesis tenía como objetivo dar elementos técnicos para modificar el proyecto de González e impulsar que la ley sobre accidentes de trabajo se sancione para “colocarnos al nivel de las naciones extranjeras”.



“la menor sujeción posible” para que de esta forma se evitasen los pleitos largos y enojosos (CN, DSCD, de septiembre de 1915:554).

En las jornadas que duró el debate en la Cámara de Diputados quienes se caracterizaron por hacer un mayor uso de una narrativa signada por el uso de referencias internacionales fueron el médico socialista Nicolás Repetto y el diputado conservador cordobés Arturo Bas. Ambos se distinguieron por tener diferencias políticas, pero se acercaron en el modo en que historiaban con erudición las experiencias acontecidas en otras latitudes con el objetivo de reforzar sus argumentaciones y destacar el tono civilizatorio y progresista de sus manifestaciones.

Una de las temáticas que enfrentó a sendos diputados fue la diferente interpretación de las ideas del médico, abogado y asesor jurídico Adrién Sachet. Repetto y Bas articularon sus discursos parlamentarios utilizando como fuente de autoridad a este teórico francés y sus disputas políticas también tuvieron como base la obra de dicho referente internacional sobre la jurisprudencia existente en Europa sobre la materia. Ambos hacían referencia a la versión francesa ya que se encontraba traducido. En sus modulaciones también estuvieron presentes sus intereses de ser reconocidos como especialistas en la materia ya que sus afirmaciones remitían a saberes técnicamente fundados y ligados a sus campos profesionales. Ambos se ligaban a la influencia de la tradición francesa en sus expresiones del imaginario político local; no obstante, las utilizaban con diferente sentido. El diputado Repetto fue muy insistente en el debate de incorporar en la ley el término “con motivo o en el ejercicio del trabajo” en vez de “con motivo y en ejercicio del trabajo”. Avalaba sus dichos en la versión francesa del libro de Sachet y en la jurisprudencia alemana incluida en dicho tratado. Para Repetto, en línea con lo enunciado por Palacios ocho años antes, la legislación debería tener un criterio más amplio y no solamente cubrir los accidentes que se produjeran en el trabajo y motivados por situaciones laborales en las industrias. Para acreditar sus afirmaciones ofreció ejemplos sobre accidentes de trabajos en situaciones no tan claras que habían sido indemnizados. Estos casos fueron sacados de la experiencia francesa y relatados en el libro de Sachet.

Arturo Bas sostuvo, en oposición enfática a Repetto, que:

si un individuo va de su casa al taller y es víctima de un accidente cualquiera. La caída de un ladrillo sobre la cabeza, que lo mata. Ese accidente, ¿se ha producido en ocasión del trabajo, o no? Unos dirán: sí, porque iba al taller; otros expresarán, no, porque el accidente se hubiera producido lo mismo, ya fuera al taller o a otra parte (...). Frente a esa dificultad la comisión resolvió que solo se iba a amparar aquellos accidentes “en su trabajo y en ocasión del trabajo (CN, DSCD, 25 de septiembre: de 1915:562).

Bas, también remitiendo a Sachet y brindando referencias de página y edición como para espesar, aún más, la veracidad de sus dichos (p 156, núm. 217, edición de 1900), argumentó que el tratadista francés era partidario de indemnizar a aquellas lesiones consecuencia directa del trabajo y sobrevenidas *en el lugar del trabajo y durante la duración de las horas de trabajo*. Bas enlazó su manifestación con un detallado recuento de otras realidades tales como la ley inglesa de 1897, la belga de 1903, la de Estados Unidos, 1913, la de Suiza en 1890, la de Australia en 1900, la de Nueva Zelandia, 1908, Países Bajos, 1911, Nueva Escocia en 1910; la de Nueva Gales del Sur en 1911. Este recuento de experiencias le permitía reforzar su idea de que la propuesta local retomaba las ideas que ya habían acordado en otras latitudes y por lo tanto descartaba de plano la pertinencia de incluir este tema en el debate local (CN, DSCD, 25 de septiembre de 1915: 563).

Durante la sesión no se pusieron de acuerdo sobre quien tenía argumentos más certeros al respecto pero la cámara de diputados apoyó la postura de Bas, de sugerir que la ley enunciara “en su trabajo y en ocasión de su trabajo”, para evitar cualquier tipo de dudas en el espíritu y en la interpretación posterior (CN, DSCD, 25 de septiembre de 1915: 556).

Celestino Marcó, apoyando a Bas, remitió a un ejemplo:

Si estando trabajando un obrero se le dispara un tiro del revolver que lleva en la cintura y ese tiro hiere al obrero o al compañero que está trabajando en el taller, no estaremos en presencia de un accidente de trabajo, porque, como consecuencia del trabajo no se disparan revólveres y, sobre todo, el patrón no puede prever que un obrero use armas peligrosas en la prestación de servicios (CN, DSCD, 25 de septiembre de 1915: 557).

Este ejemplo extremo le servía para justificar que sólo se indemnizarían aquellos accidentes o enfermedades producidas por la acción de trabajar. Demarchi, en representación de sectores industriales, defendió la culpa grave como eximente de la responsabilidad patronal, cuando sostuvo:

para revisar o arreglar un motor cualquiera y con mayor razón a aquellos que funcionan a gran velocidad, se prescribe que hay que esperar que se detenga la marcha. Si el obrero hace alguna reparación o revisión mientras esté funcionando el motor, y se produce el accidente, hay manifiesta imprudencia y al cometer infracción a las reglas elementales de la previsión, el obrero sería culpable, y la responsabilidad no debe caer sobre el patrón (CN, DSCD, 25 de septiembre de 1915: 566).

En oposición a estas posturas, Repetto, mantuvo su oposición a estas ideas lo que según él daría un margen de maniobra más amplio para indemnizar:

no queremos que se excluya a los obreros que se mutilan en el trabajo, so pretexto de que no han sido incluidos en las clasificaciones de la ley, no queremos tampoco una ley que exija la doble circunstancia (sic) de sitio de trabajo y de ocasión de trabajo, para constituir el accidente en el sentido jurídico. Queremos una ley de accidentes en la que se exprese de una manera clara y terminante su jurisdicción nacional (CN, DSCD, 25 de septiembre de 1915: 560).

Las dudas surgieron también en torno a cómo efectivizar el pago del resarcimiento. Existían tres modelos. El modelo germánico, que imponía el seguro obligatorio al patrón y deja en manos del Estado el monopolio de los mismos, estableciendo organismos especiales encargados para el desempeño de esa misión y creando jurisdicciones para la aplicación de la ley. El modelo anglosajón en el cual no existe la obligación del patrón de asegurar a los obreros por accidentes de trabajo y desde 1911 se admite la intervención del Estado en el seguro contra ciertos riesgos de enfermedad, invalidez y vejez. El grupo francés basado en el sistema de seguro voluntario dejando en libertad al patrón de asegurarse o no en las sociedades de seguro (Pozzo, 1939: 46).

El socialismo aspiró a impulsar el seguro obligatorio ya que se consideraba que “representa la única forma posible de garantizar el derecho obrero y de permitir al mismo tiempo, la supervivencia de ciertas formas de la pequeña industria. Sin el seguro obligatorio no hay garantías suficientes para los obreros” (DSCD, 25 de septiembre de 1915: 560). Los casos que Repetto remitía para apoyar su

razonamiento eran las experiencias de Alemania, Austria, Holanda, Italia, Noruega, Rumania, Suiza, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo y Servia, Francia y Suecia. Según Repetto por medio del seguro obligatorio se garantiza que el obrero, víctima de un accidente, sea realmente indemnizado y de esta forma se evite la insolvencia de los patrones. Buscando, para este tema justificación proveniente del mundo alemán, trataba de convencer a sus colegas diciendo que si no se resolvía el tema de los accidentes quienes se harían cargo de la previsión sería la beneficencia pública, es decir el Estado mismo (DSCD, 25 de septiembre de 1915: 560).

Sobre el tema del seguro obligatorio Bas hizo la refutación y sostuvo que los países se dividen en tres grandes grupos: El que forman Alemania, Noruega, Austria, Hungría y al cual se ha incorporado Italia, con seguro obligatorio; el grupo anglo sajón, que comprende Inglaterra, Estados Unidos, el Canadá, Australia, Países Bajos, Nueva Zelanda, etcétera, que establecen la absoluta libertad, a este respecto; y el grupo que podríamos llamar mixto o ecléctico, que comprende entre otros países, Francia y Bélgica, que sin establecer la exigencia del seguro adoptan un sistema de caja de garantía: precisamente el sistema aceptado por la comisión (DSCD, 25 de septiembre de 1915:564). Según sus ideas, el principio general que debería primar era el de disminuir la intervención del Estado y determinar de una manera clara y precisa la responsabilidad del patrón para evitar dilaciones y juicios costosos (DSCD, 25 de septiembre de 1915: 564).

Repetto intentando convencer a los sectores industriales, apelaba al argumento que un trabajador activo menos representaba la pérdida de un potencial consumidor. Esta constante búsqueda de referencias internacionales para justificar la legislación local era rematada por afirmaciones que buscaban plantear una superación a las experiencias foráneas. Repetto sostuvo que el acopio de ejemplos extranjeros era un acicate para pensar situaciones superadoras:

tenemos la obligación de superarlos, porque no es inteligente ni práctico que un país al incorporarse una legislación, deba hacerlo tomando los modelos primitivos, los que adoptaron los países que primero se iniciaron en esa vía. Nosotros estamos llamados a resolver esta cuestión en un momento en que nos permitió escoger lo mejor que hay en el mundo, y adoptar, por consiguiente, un sistema de seguro que sea realmente un sistema ideal (DSCD, 25 de septiembre de 1915: 558).

El uso de referencias internacionales también fue usado como sorna política. Este el caso de Demarchi quien ironizó el uso de referencias internacionales en el recinto parlamentario “en todas las cuestiones legales en que intervienen hombres de estudio muy competentes (...) nos citan muchas legislaciones extranjeras que no todos conocen y que tal vez en su aplicación no siempre resultan muy procedentes” (DSCD, 25 de septiembre de 1915: 565). Asimismo, el diputado conservador por Tucumán Tiburcio Padilla evocó con ironía la estrategia de Repetto de usar el texto de Sachet para sus intervenciones “el señor diputado Repetto, dándome una conferencia sobre estos asuntos, que creo la ha sacado de Sachet (...). Efectivamente, señor, también he podido comprar ese libro, que he leído (DSCD, 25 de septiembre de 1915: 567).

La apelación a fuentes de legitimación europea para articular las argumentaciones políticas puede ser interpretada como una estrategia de las sociedades que se consideran “periféricas” con relación a las “centrales” (Love, 2012: 215). No obstante, a continuación revisaremos como las referencias a las experiencias provenientes de realidades regionales pueden ser estudiadas como un mecanismo para posicionar la realidad nacional dentro de un mapa de relaciones regionales, en el que las divergencias y cercanías no son tan notorias. En la primera década predominaron las relaciones jerárquicas entre continentes y las referencias internacionales fueron utilizadas para

legitimar, para proveer insumos informativos y para ser operativos y pragmáticos en el diseño de las políticas sociales. A partir de la segunda mitad del siglo XX las referencias regionales están ligadas a la búsqueda de diálogos entre sociedades con problemáticas sociales similares y también se propusieron compartir saberes profesionales y experiencias en la implementación de políticas de lugares cercanos.

### **Tiempos de implementación**

Si bien en el debate parlamentario el contexto europeo y, más precisamente francés, tuvieron un lugar destacado en las manifestaciones locales, una vez que la legislación se puso en práctica surgieron referencias del contexto latinoamericano. En la historiografía sobre la historia de las políticas sociales este punto está ausente y solo se tiende a referenciar la influencia europea. Colateralmente Ricardo González Leandri sostiene que a principios de siglo del siglo XX el proceso de circulación de ideas higiénicas y sociales comenzó un acelerado crecimiento entre las comunidades académicas médicas de América Latina demostrado en el incremento de publicaciones de informes de médicos latinoamericanos sobre la situación de sus respectivos países (González Leandri, 2013: 44). Al revisar las fuentes primarias se destacan las referencias y los flujos de circulación de personas e ideas entre los países de América. Por tal motivo, nuestro interés en este apartado es analizar cómo estas experiencias aparecieron en las discusiones locales sobre los accidentes de trabajo. Si bien en estos países también se retomaban discusiones y manifestaciones de otras partes del mundo, nos parece interesante examinar cómo en el ámbito local se buscaban instancias de consagración y de legitimación provenientes de Latinoamérica (Ramacciotti 2014b). El contexto de la Primera Guerra Mundial y sus consecuencias fue un detonante para comenzar a mirar espacios de cooperación entre algunos países de América y un alejamiento de las experiencias europeas. En el horizonte de ideas se creía que en América se compartían historias e ideales y que, como consecuencia, había mucho terreno en común sobre el que se podía discutir. El progreso y la civilización se podían imaginar en términos distintos a los emanados desde Europa.

Quien tuvo un papel clave en difundir las experiencias de otros países de América sobre la materia en cuestión fue el abogado Alejandro Unsaín (1881-1952), Unsaín, mientras ocupaba el cargo de director de Inspección en el Departamento Nacional del Trabajo durante la presidencia de José Matienzo publicó su libro *Accidentes de trabajo. Exposición y Comentarios* (1917). Allí analizó la Ley de Accidentes de Trabajo y las causas de la sanción del marco normativo. Según él entre las razones que pesaron a la hora de sancionar la ley estuvieron en primer lugar el caudal informativo estadístico elaborado por el Departamento Nacional del Trabajo que demostraba que los industriales ya contaban entre sus prácticas las de contratar seguros comerciales para indemnizar los siniestros. En segundo lugar la ineficacia del Código Civil para dar respuesta a temas como los vinculados a los accidentes que se producían en las empresas en tercer lugar los reclamos obreros y las demandas de indemnización patronal. En cuarto lugar, el impacto que tuvo la llamada Catástrofe del Riachuelo ocurrida el 23 de mayo de 1913 (Unsaín, 1917: 5-6).

Este suceso activó la discusión política y agilizó la discusión parlamentaria hasta ese momento no considerado, debido a las características particulares de este infortunado accidente: en las cañerías de la usina de gas del Ministerio de Obras Públicas, ubicada en las márgenes del Riachuelo, se produjo una explosión en la que trece obreros fallecieron y otros sufrieron graves heridas. Más tarde se produjo otra explosión que destruyó las instalaciones cercanas a la usina de gas. Este episodio provocó intensas discusiones en el ámbito parlamentario, en el Poder Ejecutivo y en la prensa periódica, ya que se ponía en cuestión cómo el Estado debía reparar un accidente producido bajo su responsabilidad. Los mecanismos de colaboración mutua y solidaridad montados alrededor de las

comisiones populares de ayuda no alcanzaron para satisfacer las acuciantes demandas producidas por tal suceso; entonces se apeló a la activa intervención del Estado. Así fue que, por medio de la sanción de la ley 9.085 (1913), el Estado reparó a los heridos y a las familias de los obreros fallecidos. Este hecho puso de manifiesto el conflicto social emergente, y condujo a reflexionar sobre la perentoria necesidad de sancionar una legislación social que contemplara los derechos de los obreros y también la necesidad de trasladar al ámbito privado las obligaciones que asumía el Estado frente a un infortunio de tal magnitud (Ramacciotti, 2014c).

Unsaín, haciéndose eco de la tradición que ya había inaugurado el DNT en cuanto a la importancia de la recopilación de información para pensar el diseño de políticas sociales, tuvo como aspiración que se formara un grupo de legislación latinoamericana que pueda “parangonarse con los grupos anglo-americanos, germánico, eslavo y neo-sajón y que marque rumbos y orientaciones” (Unsaín, 1917: 4). A tono con otros técnicos del área laboral, universitarios y políticos era muy crítico sobre la escasez de jurisprudencia local vinculada a las leyes sociales y si bien reconocía que los tribunales europeos contaban con nutridos volúmenes con sentencias judiciales, aspiraba a contar con jurisprudencia local ya que alegaba que las “leyes eran parecidas pero no idénticas a la nuestra” (Unsaín, 1917:33). En esta línea se sumaba a las voces que propiciaban la importancia de relevar información internacional con el objetivo de lograr una adaptación local. Esta perspectiva ya había sido planteada por Unsaín en 1916, en ocasión del Congreso Americano de Ciencias Sociales en Tucumán. Allí presentó un proyecto para crear una oficina de intercambio de información americana, con las funciones de concentrar información sobre hechos, estadísticas y legislación obrera en todos los países del continente; atender consultas y proveer información sobre la temática, así como procurar la implementación de formularios y procedimientos idénticos en la estadística obrera de esos Estados. En la presentación del proyecto, Unsaín resaltaba la falta de nexos y de intercambio con los países de la región, en particular de Sudamérica (Caruso, 2014: 18). Tal como demuestra Salvatore (2007: 328 y 330) los intelectuales locales se vieron tentados a revisar su europeísmo, a reconsiderar las ventajas del panamericanismo y a re-localizar la identidad y el proyecto “argentino” dentro de nuevos parámetros regionales.

La estrategia narrativa que utilizó Unsaín en su libro fue la de tomar tópicos de la ley y buscar analogías y diferencias entre los marcos normativos sancionados. Tres aspectos fueron destacados en la comparación: cómo definir a los accidentes de trabajo y cuáles serían los accidentes no indemnizables, qué forma adoptaría la asistencia médica y cómo se establecería la indemnización. Sobre el primer aspecto señaló que en la Argentina y en Perú existió un consenso en cuanto reconocer el criterio de riesgo profesional en los marcos legislativos y, en virtud de dicho riesgo, el empleador debía remediar la desgracia. La legislación argentina sobre accidentes laborales tuvo similitudes con la Ley N° 3.170 de Accidentes de Trabajo sancionada en Chile (1916) en cuanto que en ambas se pretendió avanzar respecto de una definición de accidente de trabajo, y en las dos se los definió como a aquellas lesiones ocasionadas, ya fuera por razones fortuitas o por fuerza mayor, con el hecho prestar servicios laborales (Unsaín, 1917: 77). Con diferencia a la legislación sancionada en 1911 en Perú (Ley N° 1.378), allí no se intentó avanzar en una definición sobre accidente de trabajo. De manera indirecta, se remitía a la responsabilidad del empresario por los accidentes que les ocurrían a sus obreros y empleados en el hecho del trabajo o en ocasión directa de él (Unsaín, 1917:26).

La cuestión de cómo definir el accidente laboral no fue un tema menor, ya que, a partir de dicha enunciación, los trabajadores tuvieron más herramientas para solicitar la indemnización, y los patrones, menos artilugios para evitar sus obligaciones. La claridad en torno a la definición apuntaba a reconocer legalmente que la acción de trabajar para otra persona implicaba riesgos, y

que era el empleador el que tenía la obligación de amparar a los trabajadores. En el debate legislativo de 1915 este tema no fue menor a la hora de definir si las actividades que no estaban estrictamente ligadas a las circunstancias del trabajo debían de ser indemnizadas. Por tal motivo, Unsaín retomaba aspectos de otras realidades. En Chile si los accidentes se producían sin relación alguna con el trabajo, no se cubría la reparación, pero la demostración estaba a cargo del patrón, y era el juez quien tenía la facultad de determinar la culpabilidad. En la ley peruana, si la culpa se relacionaba con la acción imprudente del obrero, se reducía la indemnización; a diferencia del caso chileno, la acción del juez no era necesaria; se trataba de un vínculo entre el obrero y el patrón. Esta relación entre las partes afectadas dejaba al obrero en una situación de mayor desprotección (Unsaín, 1917:77).

Sobre el tema de la cobertura médica destacaba que la obligación de asistir al accidentado fue común a todas las leyes de accidentes. En la Argentina, la ley puso a cargo del patrón la asistencia médica y los medicamentos o prestaciones farmacéuticas. Frente a esta situación, podía darse uno de tres tipos de escenario. Los obreros que tenían seguro contaban también con sanatorios o médicos que prestaban servicios al obrero en el propio domicilio. El cumplimiento de esta obligación se debía a un doble interés: el control del Departamento Nacional del Trabajo y el interés de la compañía aseguradora por que el lesionado se recuperara rápidamente para volver en condiciones a su trabajo, y así reducir el monto de la indemnización y el costo del tratamiento y/o hospitalización. En la ley de Chile se estableció que el patrón pagaría la asistencia médica y los gastos de botica de la víctima hasta que se encontrara en condiciones de volver a su trabajo. El patrón podía designar un médico para constatar el estado del obrero y, si la persona accidentada se negaba a recibirlo, el juez podía suspender el pago de la indemnización. De manera similar a lo acontecido en Argentina, en Chile, si el obrero se atendía en el hospital, el patrón debía pagar los servicios que establecían los reglamentos hospitalarios (Unsaín, 1917. 77).

A tono con los casos mencionados, en Perú también se estableció la asistencia médica inmediata en cualquier clase de accidente. Era el empresario el que tenía la obligación de designar al médico y cubrir los gastos de farmacia. La designación del médico por parte del patrón podía dar lugar a ciertas inequidades, ya que los galenos podían asistir a los enfermos con remedios y tratamientos poco onerosos y, en definitiva, ineficientes, con tal de evitar incrementar los gastos empresariales. A diferencia de los casos chileno y argentino, si el patrón entregaba un monto de acuerdo con el arancel establecido, cesaba la obligación patronal. Esta instancia generó dos tipos de situaciones. Una de ellas podía ser que el obrero utilizara el dinero para otras urgencias personales o familiares y que abandonara su tratamiento, con lo cual corría peligro su reinserción laboral futura por agravamiento de la dolencia. La otra situación podría implicar que cubriera su tratamiento coyuntural pero luego, si surgía otra consecuencia vinculada con la misma lesión, el patrón ya quedaba eximido de cubrir las consecuencias a largo plazo del tratamiento (Unsaín, 1917:129).

Esta preocupación por la asistencia médica estaba vinculada en los tres países a la preocupación que los gastos empresariales se incrementasen debido a largos tratamientos de rehabilitación. La rehabilitación, si estaba bajo la égida del patrón, recaería en los costos empresariales y esto, según los argumentos de los patrones, influenciaría en la sociedad, ya que se tendrían que aumentar los precios. De quedar librado el patrón de responsabilidades, el costo también lo tendría que pagar la sociedad, ya que las personas lesionadas o “inhabilitadas” tendrían que ser socorridas o por la beneficencia o la asistencia públicas. El liberalismo económico mostraba allí, una vez más, sus contradicciones, ya que ante un accidente laboral en ámbitos privados se trataba de derivar las responsabilidades a las víctimas por ser culpables de sus propios accidentes; y al resto de la sociedad mediante un aumento de los precios o al mayor gasto que le ocasionaría al sistema sanitario y de

asistencia. Si bien la legislación propendió a mejorar ciertas condiciones en los ámbitos fabriles y complejizó el abanico de derechos sociales, sin lugar a dudas apuntó a preservar el patrimonio empresarial, ya fuera por medio de la inducción a contratar seguros o por medio de la creación de servicios hospitalarios públicos o financiados de manera tripartita que redujeran, en definitiva, tanto el costo como las responsabilidades empresariales.

A tono con el aspecto anterior, Unsaín destacó que con respecto al pago de la indemnización, luego de un accidente en los tres países primó el sistema de renta. En la Argentina se instauró un sistema de responsabilidad individual, no corporativa, de acuerdo con el cual los patrones podían traspasar a las compañías de seguros las cargas de las indemnizaciones. Esta situación dio lugar a que las grandes empresas contrataran aseguradoras privadas. Si bien antes de la sanción de las leyes esta práctica ya existía, lo que habilitó la sanción del corpus fue legitimar y dar mayor aliento a esta iniciativa de indemnización obligatoria. En la Argentina, los patrones o las compañías aseguradoras depositaban la indemnización en una sección especial: la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, que dependía del Ministerio del Interior. Los seguros eran facultativos y las compañías de seguro serían controladas por el Estado. En los casos que el patrón no las contratase y se declarase insolvente, una Caja de Garantías pagaría la indemnización. En Perú se estipuló una renta vitalicia como indemnización en los casos mortales y en los de incapacidad absoluta y permanente. De manera similar que con los gastos de atención médica, la ley autorizaba la liberación de la responsabilidad patronal si entregaba a la caja de depósitos una suma determinada por única vez. La ley chilena se refirió a la entrega de una suma vitalicia para todas las incapacidades. Para aquellas lesiones parciales, el monto se estipularía por una tabla especial. (Unsaín, 1917: 178).

El papel de Unsaín en la conceptualización sobre accidentes de trabajo y sus relaciones comparativas, así como su rol en el DNT, primero como empleado y entre 1920 a 1922 como presidente interino y su lugar en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) nos ayuda entender el papel creciente de la difusión de las normas sociales de América Latina. La OIT, creada en 1919 al finalizar la Primera Guerra Mundial, fue la cristalización de la preocupación en torno a la solución de las contradicciones que la producción industrial generaba en los más diversos países. Argentina adhirió a la OIT y, a pesar de no haber estado entre los primeros, se lo considera aun hasta hoy miembro fundador. Las reuniones anuales que celebró la OIT fueron de utilidad para realizar un análisis sobre la legislación argentina en una perspectiva comparada y habilitaba, además la potencialización de los sectores políticos que tendían al reformismo dentro de la escena nacional. Siendo la organización misma promotora de proyectos legislativos, también servían las Conferencias como una usina de ideas donde se discutía no sólo proyectos para los países centrales con una mayor tradición industrial sino que se contemplaban las condiciones específicas de cada miembro. La realización de la Conferencia Internacional del Trabajo impulsada por la OIT en Washington en 1919 implicó un impulso significativo para el grupo de académicos que seguían con atención el desarrollo de la legislación laboral y propugnaban la autonomía del campo en la Argentina. La delegación argentina estuvo compuesta el reconocido abogado y fundador de varias revistas especializadas, Leónidas Anastasi y Unsaín, quien fue el encargado de redactar el informe sobre la reunión que fue publicado por el DNT, y se convirtió en un nexo permanente entre la OIT y el gobierno argentino, llegando a vivir varios años en Ginebra y siendo corresponsal de la OIT en Argentina (Stagnaro, 2014 y Caruso, 2014). Entonces a partir de la creación de la OIT y el rol desempeñado por Unsaín en la misma podemos destacar un cambio marcado en las relaciones de ideas que tendrá como momento destacado los años cuarenta cuando por medio de la Ley 12.631 se incorporaron actividades a ser contempladas por las protecciones laborales vigentes; las actividades avícolas, forestales, ganaderas y pesqueras, y la de los accidentes de los trabajadores antes

o después de su jornada laboral. Ambos principios habían sido señalados por la Convención de Ginebra de la Organización Internacional del Trabajo veinte años antes (Ramacciotti, 2014). La creación de este organismo internacional obligó a profundizar ciertos aspectos en el camino de consolidar espacios de integración, de regulación y de construcción de legislación sobre el trabajo. Específicamente en relación con el tema de los accidentes de trabajo, a partir de 1925 la Organización Internacional del Trabajo acordó unificar entre todos los países integrantes el monto mínimo de indemnizaciones, las jurisdicciones sobre los conflictos referentes a indemnizaciones, la regulación de enfermedades profesionales, la igualación en el tratamiento de trabajadores nacionales y extranjeros y la ampliación de la cobertura a los trabajadores agrícolas (Pozzo, 1939:80).

Ahora bien, este interés por buscar distancias y cercanías entre la codificación de diferentes países de América o el señalamiento de los logros o las protecciones por accidentes de trabajo se mantuvo en otras publicaciones científicas de la época. Ya sea publicando artículos de funcionarios extranjeros y/o referentes locales que sintetizaban o celebraban algún aspecto del sistema sociales. Lo que nos interesa destacar en esta oportunidad es la presencia creciente de las experiencias en materia de política social de algunos países de América en el contexto de ideas locales, aspecto ausente en la primera década del siglo XX. Así como los debates parlamentarios sirven para revisar la circulación de ideas; las revistas científicas constituyen una vía para estudiar que ideas se difunden, quienes publican, qué aspectos son los relevantes y cuáles son los diálogos e influencias de ideas. En este sentido, el *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, cuyo primer número se publicó en el mes de enero de 1942 y tuvo como director a Amadeo Alitta<sup>3</sup>, nos permite aproximarnos a los temas y a los actores que referenciados localmente y utilizados como insumo y como validación internacional para las discusiones de las políticas sociales locales.

La publicación pretendía estudiar e investigar los problemas sociales contemporáneos y constituirse en una base informativa y consultiva sobre las leyes de trabajo. En la nota editorial del tercer año se enunció con claridad la importancia de incluir notas sobre otros países: “Los fenómenos sociales y de los regímenes legales ocurridos en el extranjero interesan porque por encima de los detalles que lo diferencian está el principio generador que los produce (“Al comenzar el tercer año”, 1944:1)”. Se le dio preferencia a las colaboraciones de los autores americanos ya que se consideraba que “los países de América constituyen una unidad no sólo geográfica, sino también moral y política ya que sus problemas presentan caracteres análogos y semejante debe ser la solución que se les da” (“Al comenzar el tercer año”, 1944:1). En 1950, cuando asumió Ricardo Moles como director de la revista, se insistió en el mantenimiento de las relaciones con otros países por medio de las instituciones, cátedras, publicaciones, intercambio de intelectuales y actividades de cooperación. En sintonía con lo planteado por Quesada y Unsain años antes se pretendía revisar como se le había dado solución en otros países a problemas similares y se aspiraba a lograr la unificación legal internacional de todos los estatutos (“Nuevas Orientaciones y finalidades”, 1950:7). Moles, doctor en Filosofía y Letras por la Universidad de Buenos Aires, estuvo ligado al gremialismo médico ya que fue bibliotecario de la Confederación Médica Argentina y en los años 60 fue referente nacional e internacional de la previsión y seguridad social. Ocupó importantes puestos en organizaciones internacionales tales como la OIT y en la Asociación Internacional de Seguridad Social fue Director

---

<sup>3</sup> Amadeo Alitta durante la gestión del radicalismo (1915 a 1930) se desempeñó como secretario de la Comisión en la Legislatura de La Plata. En 1945 fue designado primero secretario de la cámara de Alquileres de La Plata y luego presidente. Entre 1942 a 1948 fue el director del *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*. En 1950 asumió como director de la revista Ricardo Moles y se produjo un cambio en la estética y en la organización en la revista.



de la Oficina Regional Americana. Fue consultor tanto en la Argentina como en otros países de América (Costa Rica, Ecuador) y en 1962 publicó el libro *Historia de la seguridad social en Hispanoamérica*.

El *Boletín* fue una publicación especializada en temas de jurídicos y médicos sociales del ámbito laboral y estaba integrada por profesores especializados en legislación del trabajo, por médicos dedicados a la medicina del trabajo y por representantes de los Departamentos de Trabajo de las provincias. Varios de los autores que escribían tenían vínculos con la Comisión de Seguridad Social creada en la Universidad de la Plata por Alfredo Palacios durante su rectorado en 1943. Esta Comisión estuvo formada por Carlos Desmarás de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Francisco D Vidio, Vicente Ruiz y Amador Barros Hurtado de la Facultad de Ciencias Médicas, Arturo Caral de la Facultad de Medicina Veterinaria, Domingo Borea de la Facultad de Agronomía, Jorge Ursino de la Facultad de Química y Farmacia y un delegado estudiantil propuesto por la delegación universitaria. Se propuso como objetivo el estudio del seguro y de la asistencia social; resolver el régimen jubilatorio la invalidez, vejez, muerte, prevención de los riesgos y la defensa de la salud. Asimismo, aspiraba a estar desligado de toda filiación política militante y enfocar el problema desde una “serena valoración de todas las fuerzas, factores, circunstancias”. También recepcionada informes sobre la situación social de las provincias que luego eran publicados en el *Boletín*. Como sostiene Graciano el rasgo distintivo de estas comisiones fue que su actuación se realizaba por fuera de los marcos de la organización disciplinar y académica y lograban integrar propuestas interdisciplinarias con un fuerte sesgo ligado a la planificación social (Graciano, 2008:272).

El *Boletín* pretendía servir como una fuente de información teórica, sugerir soluciones prácticas y tener un anclaje nacional y regional. En sus números se editaron notas de la situación sociolaboral de las provincias argentinas. Se publicaron artículos sobre las provincias algunos de ellos anónimos y otros con firmas. Dentro de los primeros podemos destacar informes de la provincia de Buenos Aires, Mendoza, La Rioja, Santa Fe, Entre Ríos. Dentro de los autores con firma se destacan las escritas por Andrés Breppe Espeche, Presidente del Departamento del Trabajo de Catamarca; Amalio Olmos Castro, Director del Departamento del Trabajo de Santiago del Estero; Jorge Francisco Arraya, Secretario General del Departamento del Trabajo de Córdoba; Manuel Ossorio y Florit, Jefe de Estudios de Previsión Social de la Caja Popular de Ahorros de Córdoba; Enrique Aznarez, profesor Adjunto de Tisiología de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba; Juan Zanetti, presidente de la Federación Provincial de Bibliotecas y Asociaciones Culturales de Córdoba; Eloy López, inspector del Departamento Provincial del Trabajo de Entre Ríos; Felipe Alberto Villagra funcionario de Tucumán. También se publicaron notas de otros países de América y se proponían brindar a los lectores trabajos de autores internacionales en el campo de la legislación obrera o referente del campo legal o médico que sistematizaban aspectos históricos y/o actuales de las experiencias regionales. Dentro de los autores extranjeros se publicaron colaboraciones (traducidas al español por los integrantes del cuerpo editorial) provenientes de EEUU, Brasil y Canadá. Otras colaboraciones provenían de Chile, Perú y Paraguay, Ecuador, República Dominicana, Guatemala, Paraguay, México y Bolivia y otros artículos estuvieron escritos por referentes locales que sistematizaban las experiencias foráneas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Algunos ejemplos de artículos vinculados América publicados en diferentes números del *Boletín Informativo de leyes de Trabajo* entre 1942 a 1950 son Alfredo Giardino: “Seguridad Social en los Estados Unidos”; M. Cavalcanti Carvalho, “De la Protección al Económicamente débil en el Derecho Brasileño”; Rudolf Aladar Metall, “Las funciones económicas del Seguro Social (Brasil)”; Helvecio Xavier Lopes, “La organización financiera del seguro social Brasileño”; Carlos Desmarás, “La reconstrucción social del Canadá.

El intercambio de revistas académicas era un aspecto destacado dentro de las secciones y muestra las relaciones locales e internacionales que se fueron tejiendo. Son tres los aspectos que podemos destacar: la difusión de los boletines de los Departamentos del Trabajo provinciales tales como los de la Provincia de Buenos Aires; Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán; la recepción de publicaciones científicas tales como *Derecho del Trabajo*, *Clínica de Trabajo o Trabajo y Seguro Social* dirigida por el brasileño M. Cavalcanti Carvalho y la recepción y elaboración de breves reseñas de libros vinculados a temas sociales y jurídicos. Algunos de los libros reseñados fueron el del presidente del Departamento de Trabajo de Santiago del Estero Amalio Olmos Castro, *El seguro social*; varios libros del médico chileno especializado en medicina social Gustavo Molina Guzmán; el médico higienista peruano Carlos Enrique Paz Soldán, *Rumbos de política sanitaria*; Federico Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*; el de Rigola Rinaldo, *Storia del movimento Operaio Italiano* (Milán); Karl Mannheim, *Libertad y planificación*, Moisés Poblete Troncoso, *El derecho del trabajo y la seguridad social en Chile*.

La experiencia de Chile en materia de legislación social fue la que tuvo un mayor protagonismo en la publicación. Así Moisés Poblete Troncoso, abogado y profesor de la Universidad de Chile, Director de la Oficina del Trabajo, Subsecretario del Ministerio de Higiene y jefe del grupo latinoamericano de la OIT de Ginebra entre 1927 a 1940, publicó un artículo sobre las fuentes de información del llamado Derecho Social Americano. En el artículo sostenía que los países de América no podían inventar un derecho propio ya que los problemas del trabajo eran similares y por lo tanto requerían las mismas soluciones y les era de utilidad aprovechar otras experiencias. Solo los problemas propios que requerían una modalidad especial tales como el “problema del trabajador indígena” o el “Trabajo agrícola” podían llegar a tener alguna particularidad. Hizo una asociación entre las Ciencias Naturales y las Ciencias Sociales manifestaba que a “un enfermo de cáncer o del corazón no va a recibir un tratamiento diverso de un país a otro” (Poblete Troncoso, 1942: 12 -13). Cabe señalar que Poblete Troncoso publicó uno de los libros más completos sobre la legislación social del continente americano: *Problemas sociales y económicos de América Latina* (1936). Una suerte de balance sobre los progresos sociales del continente una llamada de atención sobre las visiones prejuiciosas que la intelectualidad europea y norteamericana tenían sobre el continente, señalando los avances sociales en Latinoamérica. Destacaba la importancia de los argentinos Juan B Justo, Palacios, Unsaín, Augusto Bunge, Tomás Amadeo y José Ingenieros en temáticas sociales y del trabajo. Este material circuló tanto en espacios académicos como políticos de América y de Europa (Yañez Andrade, 2013: 42 y 42). Una versión resumida y reformulada fue publicada en el *Boletín* (Poblete Troncoso, 1943: 45-48).

Carlos Desmarás, profesor de Legislación del Trabajo de la Universidad de La Plata y presidente de la ya mencionada Comisión de Seguridad Social, destacó el esfuerzo realizado por Chile en 1924 en materia de seguridad social. Se señalaba que la experiencia trasandina sirvió para perfeccionar el sistema de ese país y también el de los restantes. Se enumeraba las características de la Ley 4.054 de 1924 que implementó el seguro obligatorio por enfermedad e invalidez. Según el

---

Consideraciones al Plan Marsh”; Eduardo Rosales Puentes, “Características del Derecho del Trabajo (Perú)”; Alberto Stoeckel Maes, “Alcance que tiene en el orden interno el texto de un convenio Internacional del Trabajo ratificado por Chile”; Margarita Jimenez Duhau, “Servicio de la Madre y el Niño en la Caja de Seguro Obligatorio”; Alfredo Gaete Berrios, “Introducción al Estudio del derecho del trabajo (Chile)”; Exequiel Figueroa Araya, “La medicina del Trabajo”; Moisés Poblete Troncoso “El derecho del Trabajo” y “La legislación social agrícola durante el imperio incaico y la colonia en algunos países de América”, Oscar Barahona Streberm, “ Principios financieros del régimen de Seguridad Social de Guatemala, Boris Acharan Blau, “ Fundamentos constitucional del derecho de trabajo paraguay, sus proyecciones y sus posibilidades”.

autor la influencia de la OIT a partir de la segunda década del siglo XX fue un parteaguas para la incorporación de las cuestiones relacionadas con la seguridad social. Asimismo reconocía la importancia del profesor chileno Eduardo Cruz Coke en la organización de la medicina preventiva (Desmarás, 1943:23). Es interesante señalar que Manuel Mejía Becerra, funcionario del Instituto de Previsión Social de Ecuador, al realizar un recuento de la sanción del seguro social en Ecuador y la creación del Instituto de Previsión Social en dicho país también remitió a la experiencia chilena ya que desde allí se habían contratado los actuarios para elaborar los censos, la clasificación de trabajadores y el relevamiento de los riesgos laborales a cubrir (Mejía Becerra, 1950:10). La experiencia temprana en materia de seguridad social chilena generó saberes técnicos que fueron aprovechados en otras latitudes a la hora de diseñar e implementar políticas sociales.

En el *Boletín* se difundían los viajes realizados de técnicos o funcionarios de otros países tal como el viaje J. N Perrot, técnico del Consejo Inter-americano de Seguridad de EEUU e integrante de la entidad que tenía a su cargo el estudio y la coordinación de los problemas ligados a los accidentes de trabajo y a su prevención. Perrot organizó en Brasil una Asociación para la prevención de accidentes y se había realizado un intercambio en Cuba, Panamá, Venezuela, Puerto Rico (“Arribo a nuestro país un técnico en previsión de accidentes”, 1942: 61). Asimismo, se daban a conocer los viajes de las delegaciones de técnicos de la Argentina a otros países. En 1943 Francisco Dovidio y Carlos Desmarás, ambos profesores de la Universidad de La Plata, concurren al país trasandino para estudiar el funcionamiento del sistema previsional y recorrieron la Caja de Seguro Obligatorio, sanatorios y policlínicos en Santiago y en Valparaíso. En su informe, publicado en el *Boletín*, sostenían que era indispensable fomentar en las universidades argentinas este tipo de intercambios para que se fortalecieran las miradas sobre la previsión social. Se veía con mucho entusiasmo la sanción del seguro obrero obligatorio en 1924 en Chile y destacaban que la sanción de la Ley de Medicina Preventiva en 1938 (Ley N° 6.174) permitió recuperar a los enfermos de sífilis, enfermedades cardiovasculares y tuberculosis de manera gratuita. Al final del informe se reflexionaba sobre la necesidad de resolver el problema de la seguridad social en la Argentina y se convocaba a la solidaridad de las universidades, los organismos provinciales y la activa participación del Estado (Francisco Dovidio y Carlos Desmarás, 1943:15-16). Otro ejemplo constituye el viaje realizado por Oscar Meana y Ricardo Moles en 1946 para estudiar la organización Estadística en los Servicios de Previsión Social en Chile. Sus impresiones fueron publicadas en el *Boletín* ya que se consideraban que el sistema previsional chileno constituía un modelo a seguir (Moles, 1946:33-39 y 1947:27). También se resaltaba que la sanción en 1938 en Chile de la Ley de Medicina Preventiva había intentado ampliar la protección entre la población general e impulsó la asistencia médica curativa y preventiva y las pensiones de invalidez y de vejez. Esta exaltación de los logros de las políticas implementadas en otros países, en este caso en el país trasandino, debe leerse a la luz de la necesidad de buscar insumo informativo, validación internacional y legitimar el lugar de expertos desde el cual se piensan y diseñan políticas sociales.

Esta admiración por el ejemplo chileno continuó durante la gestión del peronismo. Tanto en la Secretaría de Trabajo y Previsión (1944) como en la Secretaría de Salud Pública (1946), las discusiones políticas y técnicas giraron en torno a la constitución del Seguro Social, y Chile fue visto como el país que había sabido anticiparse en materia de lograr un Seguro de Enfermedad. Según las palabras de Germinal Rodríguez, médico y funcionario destacado de la Secretaría de Salud Pública, a la hora de lanzar su proyecto de planificación de los servicios de Medicina Preventiva, “Nuestra ley de Medicina preventiva ha sido inspirada en la Ley chilena de 1937 [...] Chile fue el primer país del mundo que comprendió la importancia de preservar la capacidad del trabajo en los medios obreros” (Rodríguez, 1946:11). El ideal apuntaba a universalizar la asistencia sanitaria y social

entre la población obrera; no sólo a otorgar una prestación económica por la lesión, sino a mejorar y ampliar la asistencia médico-social y a estimular estrategias de reeducación y seguridad industrial.

El chileno Exequiel Figueroa Araya, publicó en el *Boletín* su artículo “La Medicina del Trabajo” que fue había sido galardonado por el premio anual que otorgaba la Caja de Seguro Obrero en Chile. Allí sintetizaba el rol de los médicos y de las visitadoras sociales en el ámbito fabril y explicaba el funcionamiento de la Sección Accidentes de Trabajo de la Caja Nacional en Chile. A partir de los fondos recaudados se había organizado en Santiago la atención médica por medio del Hospital Traumatológico el cual fue inaugurado a fines de 1937 y estuvo bajo la dirección de Teodoro Gebauer Weisner. Este hospital, considerado de vanguardia y equipado con la más moderna tecnología de la época, se convirtió en una competencia para las compañías asegurados y las organizaciones obreras impulsaban que los obreros denunciasen a los patronos que se inclinaban por compañías comerciales e impulsaban que hagan los aportes en la Sección Accidentes de Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros. Además su acción se extendía a las provincias por medio de “postas traumatológicas” que pretendían asegurar el tratamiento en cualquier punto del territorio (Figueroa Araya, 1944: 59).

Juan Atilio Bramuglia, por entonces abogado de la Unión Ferroviaria, publicó un artículo sobre legislación comparada y destacó la experiencia de Perú donde se impulsó medidas activas en las áreas de salud y de educación. En 1936 se creó el La Caja Nacional de Seguro Social Obrero (Ley N° 8.433) cuya concreción más destacada fue la inauguración en 1940 del Hospital Obrero de Lima organizado por el médico Guillermo Almenara Irigoyen, Edgardo Rebagliati y Juan José Calle. Su organización pretendió buscar una marcada profesionalización técnica y para tal fin se contrataron equipos médicos de Estados Unidos y se introdujeron técnicas y procedimientos asistenciales y de administración que buscaban optimizar el tiempo y mejorar la asistencia en el territorio nacional entre los trabajadores de la industria, del comercio y de la agricultura, los aprendices, los trabajadores a domicilio y los del servicio doméstico. Los riesgos cubiertos serían los de enfermedad, la maternidad, invalidez, vejez, muerte y la rehabilitación. Se acordaron prestaciones de asistencia médica, hospitalaria, terapéutica, subsidios, pensiones y material ortopédico. Se financió por las cotizaciones de los asegurados, los patronos y el Estado (Bramuglia, 1943:39).

A diferencia del caso peruano y chileno, la Argentina no contó con un hospital que pudiera ser visualizado como un referente para el tratamiento de patologías vinculadas al trabajo y a sus complicaciones. Si bien desde entrados los años veinte estuvo entre los debates y propuestas la de crear un Hospital Policlínico del Trabajo que pudiera reunir a los accidentados y enfermos en un establecimiento especializado en el tratamiento de sus dolencias, éste no vio la luz; probablemente porque en dichas propuestas no se enunciaba claramente quién lo financiaría (Feinmann, 1925:24). A partir de los años cuarenta, algunos sindicatos fueron montando sus propios hospitales, destinados a sus empleados y sus familias. Ejemplo de ello constituyó el Hospital Ferroviario, creado en 1954, financiado por los aportes gremiales y que contó con apoyo estatal. A partir de esta experiencia, los sindicatos fueron organizando servicios médicos (Andrenacci, Lvovich, Falapa, 2004).

Es de destacar la similitud, para los años treinta, entre Perú y Chile en cuanto el intento de concretar sistemas más abarcadores de seguridad social. Es muy probable que los importantes encuentros auspiciados por la OIT influyeran significativamente en sendos países para rectificar marcos legales que ya se encontraban enunciados para, de esta forma, reforzar y difundir modelos existentes. Cabe recordar que en 1936 se realizó en Chile la Conferencia del Trabajo de los Estados Americanos; en 1941, la Conferencia Interamericana de Previsión Social en Lima; y en 1942, la

Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Santiago de Chile, que tuvo como objetivo fundamental intensificar la cooperación de los países de América en el campo de la seguridad social para preservar y mejorar la salud y la capacidad productiva de los trabajadores y sus familias (Lauzet, 1942:34).

Como sostiene Patricia Flier, estas conferencias marcaron tendencia en materia de política laboral y social de la época. Éstas fueron la creciente intervención del Estado en la regulación de diversas esferas de la vida social; la aceptación progresiva por parte de los empresarios de la necesidad de tal intervención; la integración creciente de los sindicatos a las estructura del Estado; el descrédito de las políticas liberales; el auge de pleno empleo; la gradual universalización de la seguridad social y la preocupación por el desmejoramiento psicofísico del trabajador, debido a su situación económica, la insalubridad, el exceso del trabajo y la fatiga (Flier, 2006:197-226; Gaggero y Garro, 2004:175-192). La OIT jugó un papel destacado en la puesta en locución de la agenda de reformas laborales y en el desarrollo del derecho laboral en los países del continente. A partir de la segunda y tercera décadas del siglo XX, las resoluciones de los convenios fueron ratificadas por las dinámicas de las políticas locales de los estados miembros de América Latina.

### **Reflexiones finales**

El estudio de las ideas internacionales que estuvieron en la legitimación de la sanción e implementación de la Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales nos sirvió para revisar la hegemonía de las ideas europeas en el diseño de las políticas sociales y, a partir de la Primera Guerra Mundial, de la búsqueda de otras experiencias regionales que permitieran nutrir el diseño de las políticas sociales. En este sentido, el marco regulatorio de América, pero con mayor notoriedad el Chile y Perú, comenzó a dialogar con el argentino, en tanto y en cuanto dichas experiencias estaban dentro de experiencias civilizatorias tendientes a regular las relaciones laborales.

La utilización de fuentes de autoridad y de validación intelectual proveniente de teóricos europeos fue una estrategia usada en el debate parlamentario de accidentes de trabajo para marcar el supuesto retraso de la legislación local en relación a otras realidades, para buscar ejemplos foráneos que reforzaran las ideas y para marcar cierto distanciamiento intelectual entre los diputados presentes. El señalamiento y el uso de autores consagrados, aun no traducidos al español, para ser incorporados a las argumentaciones políticas se convirtieron en una estrategia compartida por algunos y usada con sorna por otros.

A la hora de implementar los marcos regulatorios, los tiempos de la gestión, caracterizados por la búsqueda de soluciones más rápidas y eficaces, y el influjo de la Primera Guerra Mundial, condujeron a que se mirara el contexto regional como una posible vía de encontrar un espacio común de intercambio ideacional para la implementación de las políticas sociales. Claro está que las experiencias a observar tenían como horizonte supuestos márgenes de lo que se consideraba por civilidad y progreso. Pero, que se revisara otras experiencias cercanas da cuenta de remozados vínculos de ideas, actores y moldes institucionales que distinguirán la segunda década del siglo XX y se verá alimentado por el impulso generado por los organismos internacionales ya que crearon un marco para que los países compararan sus propias realidades e impulsaran medidas para homologar las realidades locales en pos de lograr un escenario de cooperación internacional.

En este contexto, en el cual los riesgos del trabajo serán tematizados y debatidos en diferentes círculos profesionales, no resulta extraño que delegados argentinos viajaran a los países vecinos, para luego realizar informes acerca de las experiencias llevadas a cabo en ellos. En estos informes se volcaba la observación y la valoración de las distintas experiencias que en cada país se llevaban a cabo con el objetivo de lograr la protección médica y social de amplios grupos

poblacionales. El objetivo era ampliar, mediante políticas sociales, el abanico de recursos de la seguridad social. En forma paralela, reconocidos médicos y abogados de América mantenían relaciones con sus pares argentinos por medio por ejemplo de las revistas científicas y la realización de viajes realizados por delegaciones para observar las otras realidades. Estas “misiones” y sus informes cumplían la función de señalar las mejoras realizadas en otros países para que luego se convirtieran en un punto de partida para mejorar la legislación local. La publicación de estas conferencias e informes o la reproducción de artículos en publicaciones locales dan cuenta de las interconexiones entre el quehacer político y científico dentro de un marco geográfico que excedió lo local. En el plano discursivo, esta confluencia de ideas, que tenía la ventaja de no tener que estar mediada por una traducción, fue forjando una nueva concepción en torno a las responsabilidades estatales. Esta responsabilidad estatal era vista tanto en términos de diálogos con los actores locales como en clave de lineamientos transnacionales.

### Bibliografía

- S/A (1944). “Al comenzar el tercer año”, en *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, Año III, N° XIII, p.1.
- S/A (1942). “Arribo a nuestro país un técnico en previsión de accidentes”, en *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, Año I, N° II, p. 61.
- S/A “Nuevas orientaciones y finalidades” (1950). *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, Año IX, N°XXVI-XXVII, p. 7-8.
- Armus, Diego (2014). “Discursos, políticas y experiencias en la historia de las enfermedades”, en Biernat, Carolina y Ramacciotti, Karina (editoras). *Historia de la salud y la enfermedad. Bajo la lupa de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Biblos, p.37-50.
- Andrenacci, Luciano; Lvovich, Daniel; Falappa, Fernando (2004). “Acerca del Estado de Bienestar del Peronismo clásico”, en Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel; Serrano, Gerardo (Compiladores). *En el país del no me acuerdo*. Buenos Aires: Prometeo, p.83-114.
- Bramuglia, Juan Atilio (1943). “Acción Internacional y Legislación Comparada”, en *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*. Buenos Aires, Año II, N°VIII, p.31-39.
- Boletín del Departamento Nacional del Trabajo (1907 y 1911) N° 1 y N° 16, N°17, N°18.
- Caruso, Laura (2014). “La política laboral argentina en la inmediata posguerra: una perspectiva internacional, 1907-1925”. *Relaciones* N° 138, p. 11-43.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (1902-1915).
- Dovido Francisco y Carlos Desmarás (1943). “Chile y el seguro social”, en *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, Año II, N° VIII, p. 15-16.
- Figuroa Araya, Exequiel (1944). “La Medicina del Trabajo”, en *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, Año II, N° IX, p. 59.
- Feinmann, Enrique (s/f). “Hospital Policlínico del Trabajo”, en *Boletín del Trabajo*, Año 2, p.24-25.
- Flier, Patricia (2006). “Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia de Seguridad Social”, en Lvovich, Daniel; Suriano, Juan, *Las políticas sociales en perspectiva histórica, Argentina, 1870-1952*. Buenos Aires: Prometeo, p. 197-226.
- Gaggero, Horacio; Garro, Alicia (2004). “La política de seguridad social peronista”, en Berrotarán, Patricia; Jáuregui, Aníbal; Rougier, Marcelo (editores.). *Sueños de bienestar en la nueva Argentina. Estado y política pública durante el peronismo, 1946-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi, p.175-192.

González Leandri, Ricardo (2013). "Internacionalidad, higiene y cuestión social en Buenos Aires (1850-1910). Tres momentos". *Revista de Indias*, Vol. LXXIII, N°257, p.23-54.

Graciano, Osvaldo (2008). *Entre la torre de marfil y el compromiso político. Intelectuales en la izquierda en la Argentina, 1918-1955*. Bernal: Universidad de Quilmes.

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

Lauzet, Luis (1942): "Reunión Panamericana de Seguridad Social", *Clínica de Trabajo*. Buenos Aires, II, N° 8, p.34.

Lobato, Mirta Zaida y Juan Suriano (2014). "Trabajo, cuestión social e intervención social", en Lobato, Mirta y Suriano, Juan. (compiladores) *La Sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires: Edhasa, p.9-56.

Love, Joseph (2012). "Saberes de Estado: comentarios finales", en Plotkin, Mariano; Zimmerman, Eduardo (editores). *Los Saberes de Estado*. Buenos Aires: Edhasa, p. 213-222.

Maddalena, Pablo (2013). "Los estudios sobre la cuestión de los accidentes laborales y la injerencia del Departamento Nacional del Trabajo en la promulgación de la Ley N° 9688: desde principios del siglo XX hasta 1915", en XIV *Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Mendoza, 2 al 5 de octubre de 2013.

Mejía Becerra, Manuel (1950). "Como fue concebido el seguro social en la República del Ecuador", *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, Año IX, N° XXVI- XXVII, p.9-16.

Moles, Ricardo (1946). "Estadística social", *Boletín Informativo de leyes del trabajo*, Año V, N° XIX-XX, p. 33-39.

------(1947). "Estadística social (Continuación)", *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, Año VI, N° XXI-XXII pp27-

Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro (Compiladores.) (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Ossorio y Florit, Manuel (1945). "La previsión social y la reparación de accidentes de trabajo", *Crónica Mensual de la Secretaría de Trabajo y Previsión*, Año 2, N° 13, p.91-96.

Panettieri, José (1988). *Las primeras leyes obreras*. Buenos Aires: CEAL.

Plotkin, Mariano; Zimmerman, Eduardo (2012). "Introducción de Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX", en Plotkin, Mariano; Zimmerman, Eduardo (Editores). *Los Saberes de Estado*. Buenos Aires: Edhasa. p. 9-28.

Poblete Troncoso, Moisés (1928a). "Labour Legislation in Latin America: II", *International Labour Review*, Vol. XVII, N°. 1, Jan. p. 51-67.

------(1928b). "Labour Legislation in Latin America I", *International Labour Review*, N° V, Jan.

------(1942). "El derecho del trabajo", *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, Buenos Aires, Año I, Anuario N°V, p.9-14.

------(1943). "La legislación social agrícola durante el imperio incaico y la colonia en algunos países de América", *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, Año II, N° IX, Anuario, pp.45-48.

Pozzo, Juan (1939). *Accidentes del Trabajo*. Buenos Aires: Compañía Argentina de Editores.

Quesada, Ernesto (1907). "La cuestión obrera y su estudio universitario", *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, Vol. I, N°1, p. 110-152.

Ramacciotti, Karina (2011). "De la culpa al seguro. La Ley de Accidentes de Trabajo, Argentina (1915-1955)", *Mundos do Trabalho*, Universidad Federal de Santa Catarina, v.3, n.5, p.266-284.

------(2014a). "¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La ley de Accidentes de Trabajo en la Argentina, 1915-1955", en Lobato, Mirta y Suriano, Juan. (compiladores). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires: Edhasa, p.293-318.

------(2014b). "Diálogos transnacionales entre los saberes técnicos e institucionales en la legislación sobre accidentes de trabajo. Primera mitad del siglo XX", *Historia, Ciências, Saúde – Manguinhos*, N° 21 (Suplemento).

- (2014c). *Los accidentes laborales en perspectiva histórica*. San Miguel: Universidad Nacional General Sarmiento, (en prensa).
- Rodríguez, Germinal (1946). “Planificación de los servicios de Medicina preventiva”, en *Clínica del Trabajo*, Año 6, N°19-21, p.11.
- Rosales Puente, Eduardo (1943). “Tribunales y normas procesales del trabajo en la República de Perú”, *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, Buenos Aires, Año II, N° IX, p.61-67.
- Salvatierra, Domingo (1905). *Accidentes de Trabajo*. Buenos Aires: Las Ciencias.
- Salvatore, Ricardo (2007). “Introducción. Los lugares del Saber”, en Salvatore, Ricardo (edit), *Los lugares del Saber. Contexto locales y redes trasnacionales en la formación del conocimiento moderno*. Rosario: Beatriz Viterbo.
- Siebel Jensen, Walter (1943). “El Régimen de beneficios de la Caja de Previsión de Empleados Particulares de Chile”, *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*. Buenos Aires, Año II, N°VIII, p.13-17.
- Suriano, Juan (2013). “El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del Trabajo y las influencias internacionales”, *Revista de Indias*, Vol. LXXIII, N° 257, pp. 107-130.
- Schjolden, Line (2002). *Suing for justice: labor and the courts in Argentina, 1900-1943*. Tesis Doctoral, University of California, Berkeley.
- Schjolden, Line (2009). “Sentencing the Social Question: Court – Made Labour Law in Cases of Occupational Accidents in Argentina, 1900-1915”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 41, N°1, pp. 91-120.
- Stagnaro, Andrés (2014). “El fin de la Gran Guerra Europea y los organismos internacionales: La misión Argentina en las conferencias de Washington de 1919 y el impulso al derecho laboral” (mimeo)
- Unsaín, Alejandro (1917). *Accidentes de Trabajo. Exposición y Comentarios*. Buenos Aires: Gotelli y Peralta.
- Terán, Oscar (2008). *Vida intelectual en el Buenos aires de fin de siglo 1880-1910*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Zimmermann, Eduardo (1995). *Los Liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés.
- Zimmermann, Eduardo (2013). “Un espíritu nuevo”: La cuestión social y el derecho en la Argentina (1890-1930), *Revista de Indias*, Vol. LXXIII, N° 257, p. 81-106.
- Yáñez Andrade, Juan Carlos (2013). “La OIT y la red sudamericana de corresponsales. El caso de Moisés Poblete, 1922-1946”, en Herrera León, Fabián y Herrera González, Patricio (coords.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*. México: Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, p. 23-54.