

Universidad Nacional de San Martín

Instituto de Altos Estudios Sociales

Maestría en Historia

Tesis de maestría

*Los saberes estatales en Argentina:
el camino a la sanción de la ley
de accidentes de trabajo de 1915*

Tesista: Pablo Daniel Maddalena

Directora: Dra. Karina Inés Ramacciotti

Buenos Aires, Febrero de 2019

Los saberes estatales en Argentina: el camino a la sanción de la ley de accidentes de trabajo de 1915

Resumen: La presente tesis tiene el objetivo de analizar los debates, los saberes y las prácticas que, desde los albores del siglo XX, se generaron en distintas esferas estatales, en relación con los conflictos suscitados en torno a los accidentes laborales. Ello es de utilidad, en tanto observatorio para determinar sobre qué ideas en circulación, y sobre qué dispositivos, se sancionó la Ley de Accidentes y Enfermedades del Trabajo N° 9.688 de 1915. Las fuentes estatales consultadas, por un lado, coadyuvan a indagar en los conocimientos que sobre los accidentes laborales se produjeron en agencias como el Departamento Nacional del Trabajo, su par de Higiene, los ámbitos universitarios, y el parlamento. Por otro lado, permiten sopesar la impronta que los funcionarios, expertos y políticos, dejaron –y relativizar en qué medida lo hicieron– en el delineado de la legislación. A su vez, ello facilita diálogos con los saberes elaborados en ámbitos internacionales, y valorar su repercusión local. Por último, el vínculo entre el rol estatal y la formulación de las políticas sociales, posibilita pensar los intereses en juego y la forma en que éstos se posicionaron ante las pretensiones de implementar marcos regulatorios.

Palabras clave: accidentes de trabajo – saberes de Estado – cuestión social – legislación laboral



Government Bureau, George Tooker, 1956.

The Metropolitan Museum of Art and DC Moore Gallery, New York

*“En la usanza corrupta de este mundo la mano dadivosa del culpable desplaza a la justicia;
y es sabido que el propio botón compra a la ley.”*

Hamlet, príncipe de Dinamarca, William Shakespeare

“Con menos accidentes, ganamos todos”

Publicidad de la Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, año 2014

“El señor Power señaló.

—Allí es donde asesinaron a Childs —dijo—. La última casa.

—Eso es —dijo el señor Dedalus—. Un caso horrible. Seymour Bushe le liquidó.

Asesinó a su hermano. O eso decían.

—El fiscal no tenía pruebas —dijo el señor Power.

—Sólo indicios —dijo Martin Cunningham—. Ése es el principio del derecho. Mejor que escapen noventa y nueve culpables antes que condenar por error a una persona inocente.”

Ulises, James Joyce

ÍNDICE

Agradecimientos	p. 5
Introducción	p. 8
1. Presentación del tema	p. 8
2. Aspectos teóricos y diálogos historiográficos	p. 12
2.1. Los estudios clásicos sobre la legislación del trabajo de principios del siglo XX	p. 14
2.2. Aportes teóricos para pensar al Estado y sus formas de intervención social	p. 17
2.3. El legado historiográfico de las aproximaciones a la cuestión social	p. 22
2.4. Nuevas miradas historiográficas para pensar las políticas sobre los riesgos laborales	p. 27
3. Organización de la tesis	p. 31

Capítulo I:

Las producciones del Departamento Nacional del Trabajo y su influjo en la ley de accidentes laborales de 1915	p. 36
1. Los accidentes de trabajo como preocupación estatal	p. 39
2. La intervención del Departamento Nacional del Trabajo en la producción de conocimiento sobre accidentes laborales	p. 50
3. El camino a la sanción legislativa sobre accidentes	p. 61
4. A modo de balance	p. 65

Capítulo II:

Tensiones intraestatales y disputas profesionales en torno a los accidentes laborales	p. 69
1. Definiciones médicas y veredicto jurídico sobre las enfermedades profesionales	p. 73
2. El Departamento Nacional del Trabajo y la conformación de una idea de enfermedad profesional	p. 81

3. La regulación de las enfermedades profesionales: los debates en el camino a la sanción de la ley n° 9.688	p. 89
4. A modo de balance	p. 92

Capítulo III:

Los saberes académicos y expertos sobre los accidentes de trabajo	p. 96
1. Cuando el marco de producción de saberes sobre accidentes fue la academia	p. 98
2. La búsqueda de una aplicación práctica de la teoría jurídica a través de las agencias estatales	p. 106
3. La ley de accidentes de trabajo: entre miradas de beneplácito, cuestionamientos e indiferencias	p. 116
4. A modo de balance	p. 124
Conclusiones	p. 127
Anexo	p. 135
Fuentes y Bibliografía	p. 137

AGRADECIMIENTOS

*“Si empiezo a desconfiar de mi suerte estoy perdido,
pues tengo ideas cada vez menos atrevidas...”*

Mi genio amor, Patricio Rey y sus redonditos de ricota

Sin lugar a dudas, me encuentro ante las páginas más difíciles de escribir. Quizás también las más lindas y emotivas. Aunque nuestro oficio parece enfrascarnos en una tarea que se transita por un sendero en solitario y con pocas instancias de catarsis, este momento contribuye a rescatar el carácter indudablemente colectivo que tiene este trabajo. Mis deudas en los aspectos académicos son innumerables; mis aprendizajes sobre la calidez humana de quienes me acompañaron en este trayecto, la mejor síntesis de mi investigación.

Reparar en el recorrido de esta tesis de maestría, necesariamente me hace recordar con afecto a quien me instó a adentrarme en el tema de los accidentes de trabajo. Juan Suriano, por intermedio de un escrito monográfico que presenté en su seminario de Historia Social del IDAES, me alentó a que explorara por estos lares. En muchas oportunidades, fue él quien con su devolución de “encontraste un buen tema de tesis, ¡adelante!”, palió mis dudas sobre si este camino me llevaría a buen puerto. A Juan también le debo mi sentido social sobre la Historia, aunque mi mayor agradecimiento es hacia su inteligencia para sugerirme quién podía guiar mi tesis.

Karina Ramacciotti, quien me dirigió en esta instancia de la maestría, es la principal responsable de que esta tesis se haya materializado. Poner en palabras mi gratitud hacia ella va a significar una escasa estimación en relación a lo que Karina representa en este recorrido. Generosa por demás y comentarista sugerente. Consejera perspicaz y trasmisora de un entusiasmo inagotable por la disciplina. Le agradezco su pulso para sopesar su respeto hacia mis pausados avances y su carácter excepcionalmente motivador. Mi formación debe muchísimo a sus aportes.

Los Talleres de Tesis del IDAES fueron espacios que me enriquecieron sustantivamente. En el primero de ellos, Cristiana Schettini fue fundamental para que pudiera delinear un proyecto de tesis sustentable. El segundo Taller, bajo la coordinación de Marina Franco, ofició de ámbito que me dotó de herramientas para aprender a construir un texto académico. A mis compañeros de esas instancias les agradezco las lecturas y comentarios que hicieron a los borradores de mi tesis, pero sobre todo la capacidad que tuvieron para alentarme y valorar mis trabajos.

En el Núcleo de Historia Social y Cultural del Mundo del Trabajo del IDAES, tuve la posibilidad de “poner a prueba” mis avances de tesis. Allí encontré contención emocional y una desdramatización de lo que implica presentar una tesis de maestría, conjugados con lecturas atentas y sensatas sugerencias de Luciana Anapios, Laura Caruso, María Paula Luciani, Karina Ramacciotti, Ludmila Scheinkman, Cristiana Schettini y Andrés Stagnaro. El Seminario sobre el Estado del IDES/UNGS, dictado por Jimena Caravaca y Claudia Daniel, fue una usina de ideas para repensar, teorizar y conceptualizar mi objeto de estudio. A ellas mi agradecimiento.

El arduo trabajo de rastreo de fuentes se vio allanado por las y los trabajadores de las Bibliotecas, siempre dispuestos a brindar una orientación que en algunos momentos aplacó días de pesquisa pocos productivos. En la Biblioteca del Congreso de la Nación, en la Biblioteca Prebisch del BCRA, en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de la Nación, en la Biblioteca de Alfredo Palacios de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, en la Biblioteca de la Facultad de Medicina también de la UBA, siempre encontré aliados. En particular, agradezco a quienes trabajan en la Biblioteca Bialek Massé del Ministerio de Trabajo, ya que su bondad, compañerismo y cobijo fueron bocanadas de aire en momentos de falta de ideas.

No puedo dejar de destacar que conté con el apoyo económico del Ministerio de Educación de la Nación, que a través de una Beca PROFOR, me facilitó sostener mi cursada de la maestría. En épocas en que se desincentiva la investigación científica, es pertinente recordar que hace algunos años existieron políticas estatales de financiamiento a la formación académica.

Esta tesis no hubiera sido la misma sin el estímulo constante de mis compañeras y compañeros de la Dirección de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo. Allí tuve y tengo la suerte de compartir mis días con trabajadoras y trabajadores que ponen la cabeza y el cuerpo en la defensa y jerarquización del Estado y sus políticas sociales, aún en épocas como estas en que una desarticulación sostenida ya por varios años de nuestras tareas, agudiza el desánimo y la asfixia. Mis discusiones e intercambios con ellos me ayudaron a reflexionar en primera persona sobre muchos aspectos que se problematizan en esta tesis. A sabiendas de la injusticia que cometo, quiero destacar el rol de Leticia, motor incansable de optimismo y energía que me sacó de mis prolongadas épocas improductivas. Maurito y Ale, amistades de hace casi treinta años, terapeutas inagotables y compañeros audaces, son siempre una red para cuando me pongo en equilibrista.

A mi familia le agradezco el acompañamiento recibido y la inmensurable paciencia. De mi mamá, Nora, recibo un aliento constante y su exagerado –pero a veces necesario– ojo para ver oro en medio del barrial. Agradezco su lectura de la tesis, así como sus sugerencias. Mi papá, Carlos, aplaudidor silencioso, por bancar mi deserción de la Ingeniería, a un año y medio de titularme, y apoyar mi elección por la Historia. Fue un lindo aprendizaje de lo que significa la libertad. Mi hermano, Fernando, me enseña cada día a matizar la responsabilidad ante las cosas de la vida con la elección por disfrutarla.

A Loli, por su amor y su resistir cotidiano. A nuestras hijas, Clara y Tania, quienes hermosamente pausaron la tesis con sus nacimientos, les agradezco por los envites nocturnos a “estudiar”, con la computadora en el suelo de su habitación, hasta pudieran conciliar el sueño. Ellas me enseñaron a vivir menos egocéntricamente.

INTRODUCCIÓN*

1. Presentación del tema

Los años previos al primer Centenario de 1910 estuvieron signados por una conflictividad social creciente en Argentina. Esta situación se correspondió con el proceso formativo del movimiento obrero,¹ cada vez más propenso a exigir mejoras en las condiciones laborales a sectores patronales quienes supieron cobijarse bajo las alas estatales para defender sus posiciones. Desde las distintas esferas de gobierno se diagramaron mecanismos de resolución de aquellos conflictos a partir de propuestas antagónicas, pero claras en sus objetivos. Por un lado, se montaron dispositivos como la ley de Residencia de 1902 y la ley de Defensa Social de 1910 destinados a sosegar a las posiciones menos proclives a dialogar con el Estado, haciendo foco principalmente en el movimiento anarquista.² Por otro lado, se impulsaron otra serie de medidas con la finalidad de atender los asuntos emergentes de las transformaciones evidentes en el mundo del trabajo. Esos cambios se exacerbaban en cuanto se diluyó el vínculo paternalista y familiar entre patrón y obrero. Además, el crecimiento de las dimensiones de los talleres, al igual que la vitalidad que adquiría el funcionamiento de las actividades de servicios para garantizar el florecimiento del modelo agroexportador, demandaron un mayor disciplinamiento acerca del quehacer de los trabajadores. Esta opción implicó la posibilidad de diseñar un cúmulo de artefactos que fueron conformando los instrumentos de la política social de la época, dentro de los cuales “las primeras leyes obreras” ocuparon un espacio nada desdeñable.³

En el mundo laboral, la experiencia tanto de trabajadores como de los representantes del capital sirvió de parámetro para reflejar cuestiones socialmente problematizadas que consiguieron suscitar la atención de las instituciones de gobierno

* Algunos aspectos comprendidos en la presente Introducción fueron tratados en forma preliminar en un artículo publicado en la revista *Estudios Sociales del Estado*. Verse: MADDALENA, Pablo, “Reflexiones sobre el estudio de las políticas de protección social en la Argentina de la primera mitad del siglo XX”, en: *Estudios Sociales del Estado*, vol. 1, núm. 1, primer semestre de 2015.

¹ Para una historia de los orígenes de las organizaciones obreras, verse: MATSUSHITA, Hiroshi, *Movimiento obrero argentino, 1930-1945*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, Cap. I.

² SURIANO, Juan, *Trabajadores, anarquismo y estado represor: de la Ley de Residencia a la Ley de Defensa Social (1902-1910)*, Buenos Aires, CEAL, 1991; SURIANO, Juan, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916”, en: *Anuario*, Rosario, núm. 14, Universidad Nacional de Rosario, 1989-1990.

³ Durante el primer decenio y medio del siglo XX se promulgaron una serie de leyes regulatorias de las relaciones laborales. Entre las más destacadas se encontraron la ley n° 4.661 de 1905 que estableció el descanso dominical en la Capital Federal, la ley n° 5.291 de 1907 sobre el trabajo de mujeres y menores, la ley n° 8.999 de 1912 que fijó las funciones del Departamento Nacional del Trabajo creado en 1907, y la ley de accidentes laborales n° 9.688 de 1915.

en sus diferentes niveles, incorporándolas en la agenda estatal.⁴ Fundamentalmente, las luchas y demandas de los trabajadores reclamaron mejoras en las condiciones laborales y de vida, obligando respuestas de los sectores gobernantes en el diseño de políticas sociales. Algunos estudios describieron ya la naturaleza en que se llevaba a cabo el trabajo fabril⁵ y en ciertas áreas de servicios⁶ en las décadas que oficiaron de bisagra al cambio de siglo, destacando que la precariedad de los ambientes laborales fue un denominador común. Cuando las elites estatales se ocuparon de estudiar los principales motivos que devenían en conflictividad obrera, los inherentes a las peticiones por mejores condiciones de higiene y seguridad en las fábricas, y por la instrumentación de un seguro contra accidentes laborales emergieron entre las reivindicaciones principales de la clase trabajadora.⁷ Por caso, ello encontró correlato en la importancia con que los *Boletines* del Departamento Nacional del Trabajo (DNT), desde su primer número publicado en 1907, analizaron las problemáticas asociadas a las condiciones laborales y los accidentes de trabajo, con dedicación similar a la que prestaron por desentrañar los motivos de las huelgas obreras, las formas de trabajo de los menores y las mujeres, la legislación laboral y las condiciones de vida obrera, como parte de las problemáticas más acuciantes del mundo del trabajo.

Desde distintas esferas estatales se abordó la necesidad de indagar sobre las condiciones en que se realizaban los trabajos en las diversas ramas productivas. Esto abrió un cúmulo de intervenciones; primero se focalizaron en conocer los procesos

⁴ OSZLAK, Oscar y GANTMAN, Ernesto, “La Agenda Estatal y sus Tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad”, en: *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. XXXVII, núm. 1, 2007, pp. 79-110.

⁵ LOBATO, Mirta Zaida, *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970)*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2001.

⁶ CARUSO, Laura, *Embarcados. Los trabajadores marítimos y la vida a bordo: sindicato, empresas y Estado en el puerto de Buenos Aires, 1889-1921*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2016; D’UVA, Florencia, “Los accidentes de trabajo en los ferrocarriles argentinos: denuncias, reclamos y nociones sobre el riesgo profesional. Un análisis a partir de las fotografías publicadas en *La Fraternidad* entre 1907 y 1915”, en: *A contracorriente. Una revista de historia social y literatura en América Latina*, vol. 14, núm. 2, spring 2017, pp. 62-94.

⁷ Trabajos acuñados en lo que se denominó “historiografía militante” del movimiento obrero, muestran que el conjunto de exigencias que impartían de los trabajadores, abarcaban puntos que iban desde la mejora salarial, la disminución de la jornada de trabajo, la regulación de la labor femenina y la prohibición de ocupar a menores en ciertos rubros, hasta el descanso dominical, la adecuación de las condiciones de trabajo y el aseguramiento de los obreros contra accidentes en el desempeño de sus tareas. Por supuesto que tales cuestiones no fueron del todo homogéneas y ello provocó que el movimiento obrero debiera priorizar algunos lemas por sobre otros a la hora de hacer manifestas sus posturas. Verse: ODDONE, Jacinto, *Gremialismo Proletario Argentino*, Buenos Aires, Editorial La Vanguardia, 1949; MAROTTA, Sebastián, *El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo*, tomo I, Buenos Aires, Editorial Calomino, 1970; ÍSCARO, Rubens, *Historia del Movimiento Sindical Argentino*, Buenos Aires, Editorial Fundamentos, 1973; ABAD DE SANTILLÁN, Diego, *La F.O.R.A.: ideología y trayectoria del movimiento obrero revolucionario en la Argentina*, Buenos Aires, Nervio, 1933.

productivos y el impacto que el trabajo tenía sobre la salud de los obreros, y luego se pensaron en forma de mecanismos resarcitorios para aquellos trabajadores que sufrieran lesiones o padecieran enfermedades en el ejercicio de sus tareas. Fue la disciplina médica, la que a partir del último tercio del siglo XIX, empezó a demostrar con cierto empirismo los efectos nocivos que tenía el trabajo sobre los cuerpos de los trabajadores y sobre el medio circundante a los establecimientos industriales.⁸ Sin embargo, con el cambio de siglo, el campo jurídico mostró su utillaje para regular los casos de accidentes laborales, y a partir de una lectura de la legislación comparada y de la jurisprudencia que se asentaba en el ámbito internacional, intentó influir en la necesidad de erigir un cuerpo normativo específico para resarcir a los obreros de los infortunios del trabajo.

Cuatro fueron los ámbitos estatales desde donde se generaron prolíficas intervenciones en materia de accidentes y enfermedades del trabajo. Los médicos monopolizaron los saberes que al respecto se produjeron desde el Departamento Nacional de Higiene (DNH), entidad que cobró vida en 1880 y desde donde se esgrimió la atención estatal a problemas sociales propios de la higiene pública.⁹ El contorno universitario, representado principalmente por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, sirvió a los jurisconsultos como espacio para mostrar las transformaciones que estaba atravesando la jurisprudencia local y sobre todo la extranjera para regular los accidentes de trabajo. La creación del DNT en 1907, también ofició de fuente de producción de conocimiento. Los funcionarios del Departamento, en su mayoría profesionales del derecho y ligados a la rama laboral de la disciplina, realizaron un doble movimiento en pos de mostrar la necesidad de gestionar los accidentes de trabajo.¹⁰ Por un lado, en una tarea de divulgación, replicaron la

⁸ RECALDE, Héctor, *La salud de los trabajadores en Buenos Aires (1870-1910): a través de las fuentes médicas*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario, 1997; GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo, *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1999.

⁹ ARMUS, Diego, “El descubrimiento de la enfermedad como problema social”, en: LOBATO, Mirta (ed.), *El Progreso, la modernización y sus límites*, Nueva Historia Argentina, tomo V, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, pp. 507-551.

¹⁰ Esta idea del derecho como disciplina que irá acaparando poder decisorio sobre las cuestiones de los accidentes de trabajo, transversal a la presente tesis, está en sintonía con el sugerente aporte de Andrés Stagnaro. Para Stagnaro, durante la primera mitad del siglo XX, el derecho del trabajo transitó el camino de autonomizarse de sus ramas tradicionales, civil y comercial, en conjugación con el rol garantista del Estado como regulador de las relaciones laborales. Y en ello, para el autor, el rol del DNT, de las transformaciones en la enseñanza del derecho laboral, y la existencia de ámbitos internacionales de discusión como la Organización Internacional del Trabajo, fueron cruciales. Véase: STAGNARO, Andrés, *Y nació un derecho: los tribunales del trabajo en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Biblos, 2018, Cap. I.

información, fundamentalmente cuantitativa, sobre los daños que producía el trabajo a nivel mundial, y la legislación que se promulgaba en el extranjero para gestionar los riesgos laborales; por el otro lado, a medida que acreditaron credenciales de conocer los mecanismos de arbitraje sobre los desajustes que generaba el mundo del trabajo, los funcionarios del DNT argumentaron cada vez más sólidamente en favor de la sanción de una legislación sobre accidentes laborales. El parlamento también obró de espacio estatal donde se discutieron las formas más favorables para regular el tema. A lo largo de una década y media más de una docena de proyectos para legislar los accidentes se presentaron a la Cámara de Diputados, y de una manera u otra fueron modelando la sanción de la ley n° 9.688 de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que vio la luz en 1915.

Una copiosa producción historiográfica se ocupó de revelar la manera en la cual la construcción de las políticas sociales, que se materializaron durante los dos primeros gobiernos de Juan Perón (1946-1955), fue posible en Argentina. Pero, en la búsqueda por discutir la originalidad de aquellas medidas de gobierno, numerosos estudios relevaron lo acontecido en cuanto a la intervención sobre “lo social” durante las décadas finales del siglo XIX y las primeras del XX. A la vez, se desentrañaron las formas en las cuales estaban compuestas las distintas esferas estatales que funcionaron para contribuir a una comprensión de las problemáticas sociales, y en particular de las laborales, durante los años de cambio de siglo. Estos enfoques iluminaron el sentido y el alcance de las políticas sociales pioneras en el país, y contribuyeron a comprender la formación estatal, inmiscuyéndose en el funcionamiento de sus agencias y en el comportamiento de sus cuadros políticos y técnicos. Sin embargo, aún restan escrutar las relaciones existentes entre las producciones de saberes que se originaron en los espacios estatales y la formación de ciertas políticas sociales. Detenerse en los niveles de instrucción que se fueron generando y las insinuaciones que los funcionarios estatales realizaron acerca de la necesidad de formular marcos legislativos y regulatorios respecto de los accidentes de trabajo es una deuda pendiente de la historiografía, y es en ese sentido desde el cual esta investigación pretende aportar al conocimiento histórico del entramado entre políticas sociales y espacios estatales.

Esta tesis tiene el objetivo de analizar los debates, los saberes y las prácticas que, desde los albores del siglo XX, se dieron en los cuatro espacios estatales referenciados, en relación con los conflictos suscitados en torno a los accidentes laborales. Desde allí, podrá interpelarse en qué medida esos cúmulos de conocimiento contribuyeron, si es

que lo hicieron, en el diseño de la ley de accidentes y enfermedades profesionales que con n° 9.688 se sancionó en Argentina en 1915. A su vez, este estudio servirá como observatorio para insinuar, en qué medida y sobre qué dispositivos, las atribuciones de diversas agencias estatales de la época se transformaban como respuesta a los intereses que los distintos actores sociales ponían en juego sobre la cuestión de los accidentes. La propuesta metodológica radica en estudiar las formas de funcionamiento de las distintas esferas de intervención estatal y el accionar de sus funcionarios a partir del modo en que se discutió, diseñó y se puso en marcha una política social como fue la de accidentes laborales. Al mismo tiempo, se entiende que sólo una mirada que conjugue la injerencia que tuvieron las distintas agencias estatales que, de una manera u otra, participaron en la formulación de una política pública aporta una comprensión compleja a los entretelones que llevaron a su factibilidad. Ello facilita sopesar las intervenciones de algunas agencias y funcionarios, en relación con otros espacios de propagación de saberes, y en el caso de los accidentes de trabajo, matizar la valoración con que se cibió al DNT como fuente prominente de generación de conocimiento sobre el tema y diseño de mecanismos resarcitorios.¹¹

Circunscribirse en el estudio de los saberes estatales y ponerlos en relación con la formulación de una política social, implica asumir una mirada parcial de los factores que posibilitaron su vigencia. Entendiendo que las políticas sociales son producto de esas ideas que circulan en los ámbitos estatales en clara conjunción con la demanda y la conflictividad social, es pertinente señalar que reparar en el vínculo que tuvo la problemática de los accidentes de trabajo con las presiones del movimiento obrero, el rol del sector empresario y de las compañías aseguradoras, así como en las prácticas jurídicas, y las disposiciones para maximizar la prevención, son deudas que deja la presente tesis de maestría para futuras investigaciones.

2. Aspectos teóricos y diálogos historiográficos

Este apartado tiene el objetivo de recorrer las producciones historiográficas que se ocuparon de analizar la implementación de las políticas sociales durante las primeras

¹¹ SURIANO, Juan, “El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Yrigoyen”, en: PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012, pp. 35-62; LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan, “Trabajo, cuestión social e intervención social”, en: LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del Trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, 2014, pp. 9-56.

décadas del siglo XX y, a su vez, reparar en aquellos estudios que permiten repensar cómo desde las estructuras estatales fueron gestionados los accidentes de trabajo en ese período. Además de recuperar las contribuciones que esas investigaciones realizaron al conocimiento de las políticas sociales y los accidentes laborales, se establece un diálogo con los posicionamientos metodológicos desde los cuales parten los autores en el abordaje de sus análisis. Ello es pensado como camino posible para visitar las diversas formas de interpelar las plataformas estatales en su rol de promotoras de mecanismos de arbitraje sobre las inequidades del mundo del trabajo. El interés que atraviesa ese enfoque radica en pensarse como estrategia habilitante para mostrar el posicionamiento teórico a partir del cual se edifica esta tesis.

Siguiendo el planteo propuesto se piensan tres momentos representativos de las distintas preguntas que guiaron a quienes investigaron las temáticas de las políticas sociales y los accidentes de trabajo en derredor del Centenario. En un primer momento se incluyen los estudios ya clásicos que vieron la luz editorial durante los primeros pasos del último retorno democrático. Estos análisis se afincaron en la relación entre el Estado y los trabajadores quizás en pos de sugerir que era posible la instauración de políticas reformadoras que permitiesen la reposición de los derechos laborales, luego de la brutal derrota de la dictadura sobre quienes trazaron la posibilidad de un camino hacia un nuevo ordenamiento social. Un segundo momento se caracterizó por los enfoques que poniendo por centro a la “cuestión social” recuperaron las fórmulas con las cuales las elites estatales, tanto técnicas como gubernamentales, fueron pensando las políticas públicas delineadas para atender las nuevas problemáticas emergentes de una sociedad que se transformaba. La flexibilización de las condiciones laborales que se agudizaron en el país a medida que la década de 1990 avanzaba, y el colapso del sistema de seguridad social, llevó a estos estudios a evaluar de qué manera era posible afrontar las demandas que provenían de una nueva cuestión social. Un tercer momento concentró las publicaciones que por medio del tratamiento de los accidentes de trabajo pudieron insinuar respuestas a los interrogantes que, a lo largo del último lustro, se hizo la historiografía a la hora de redefinir los objetivos de la historia social. En ese sentido, los intersticios existentes entre la historia del Estado y la historia intelectual fueron explorados para revelar las formas de circulación y recepción de ideas, la constitución de saberes técnicos, y las opiniones no siempre homogéneas que se avizoraron en las distintas instituciones estatales. A continuación, y siguiendo el esquema propuesto, se inicia un recorrido por las producciones historiográficas más relevantes para el

conocimiento de las variables que hicieron posible la sanción de la ley de accidentes de trabajo en Argentina, sometiéndolas a la observación de cómo esa literatura académica pensó al Estado, aunque no necesariamente ello conformara parte de sus intereses.

2.1. *Los estudios clásicos sobre la legislación del trabajo de principios del siglo XX*

Los trabajos precursores en relevar la manera en que se cristalizaron las primeras leyes destinadas a normar las relaciones laborales a fines del siglo XIX y principios del XX siguieron una matriz más bien descriptiva que analítica, en tanto se preocuparon por reponer cuestiones que habían pasado por alto a los ojos de los enfoques históricos más que a problematizarlas. Las obras de José Panettieri, Ernesto Isuani y Ricardo Falcón, se han vuelto indispensables para la historiografía del período. Ellos interpellaron al momento que se extendió desde la década de 1890 hasta las vísperas de la Primera Guerra Mundial como un ciclo temporal que para sus perspectivas fue trascendental, ya que consideraron que el momento se correspondió con la época formativa de la clase trabajadora argentina. Los tres análisis insinuaron que la emergencia de la legislación laboral del cambio de siglo fue una conquista del movimiento obrero que se vio beneficiado del reformismo estatal. Ello fue argumentado desde distintas fuentes documentales, ya que, si bien los tres no desconocieron la historia militante del movimiento obrero, Isuani reconstruyó su objeto de estudio a partir de los diarios de sesiones legislativas, mientras que Panettieri y Falcón añadieron las producciones del DNT, sobre las que pusieron el acento y sugirieron un archivo de consulta impostergable para la historiografía abocada al mundo laboral de principios de siglo XX. Falcón, además atraído por reconstruir la vida de los trabajadores tanto en el ámbito productivo como fuera de él, fijó su perspectiva en la prensa obrera, intentando escuchar otras voces distintas a las emergentes de la órbita estatal.

En *Las primeras leyes obreras*,¹² Panettieri mostró que la implementación de la legislación proletaria comenzó mucho antes del advenimiento del peronismo, y entendió que si ello fue posible se debió a la participación de dirigentes socialistas como Alfredo Palacios, quienes llevaron las exigencias obreras al Parlamento. Su enfoque fue relevante al momento de insinuar la formulación estatal de las políticas sociales, destacando entre otros aspectos el rol del DNT al evidenciar el desarrollo de los

¹² PANETTIERI, José, *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.

accidentes en el país. Para estudiar este caso, su propuesta fue más bien descriptiva y careció de una interpelación que problematizara sobre los intereses que se pusieron en juego con la sanción de la ley. En cambio, un señalamiento revelador del autor fue mostrar las opiniones disímiles que existieron en la justicia e instar que ya desde una década antes a que la ley n° 9.688 fuera promulgada, la doctrina del riesgo profesional que regiría en la norma estaba siendo aplicada cada vez con mayor frecuencia por algunos jueces. Ello fue así, aunque las cámaras de apelaciones en lo civil muchas veces terminaron revocando dichas sentencias, comprobando la heterogeneidad de opiniones y de intereses que existía sobre el tema en el ámbito jurídico.

La tesis doctoral que Ernesto Isuani defendió en la Universidad de Pittsburgh en 1979, se transformó en libro para mediados de la década del ochenta con el título *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Ese estudio tuvo como principal objetivo explicar los comienzos de las políticas públicas vinculadas a la seguridad social, que a principios del siglo XX encontraron su máxima expresión en la cobertura de accidentes de trabajo, y en la instrumentación del sistema jubilatorio. El autor entendió que dichas políticas sociales fueron iniciativas que “...correspondieron al Estado y se basaron en la racionalidad de prevenir, reducir o eliminar la agitación obrera...”.¹³ Isuani conceptualizó al Estado en un sentido weberiano, al entenderlo representado por un conjunto de organizaciones de carácter burocrático; sin embargo, no indagó en las tensiones que se suscitaron en su interior y representó al Estado como el portavoz de una opinión unívoca. El autor asignó a la ley de accidentes una valoración positiva en la composición de un corpus legislativo en materia laboral, pasando por alto los intersticios existentes entre la sanción legislativa y su efectiva aplicación. El principal aporte de Isuani fue dar cuenta de las voces provenientes de distintos espacios políticos y sociales que durante más de una década contribuyeron con sus opiniones al modelado de la legislación. A partir de ello, el autor dispuso de argumentos para sostener que existía un consenso a la hora de establecer un marco normativo para la gestión de los accidentes de trabajo, a pesar de lo cual, no pudo aproximar una respuesta a por qué fueron necesarios más de una decena de proyectos presentados al Parlamento hasta que fue tratada y aprobada la ley. Isuani, al igual que Panettieri, pensó al Estado como un actor omnipotente, que a principios del siglo XX,

¹³ ISUANI, Aldo, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985, p. 82.

dispuso del instrumental necesario para instituir un orden social garantista del crecimiento económico.

A su vez, la tesis doctoral presentada por Ricardo Falcón en la *École des Hautes Études en Sciences Sociales* de París¹⁴ a comienzos de 1985, puso en evidencia la cuestión de los accidentes de trabajo y las condiciones de higiene laboral, desde una mirada centrada en dar cuenta lo que acontecía en la cotidianidad del mundo de los trabajadores. Así se diferenció de los estudios de Isuani y Panettieri que pusieron por foco de sus perspectivas a las opiniones circulantes en el seno de la vida política argentina sobre cómo legislar en materia de derecho laboral con el fin de aplacar la creciente conflictividad social, a costa de relegar a un segundo plano las penurias de la vida obrera. Para Falcón, el Estado fue pensado como un observador que por medio de sus brazos asistenciales representados por el DNT y por los funcionarios con *expertise* sobre las temáticas laborales, describió las situaciones en que los trabajadores desarrollaban sus tareas. Falcón mostró que ramas productivas como la construcción, los establecimientos dedicados a la fabricación de fósforo, servicios como el transporte y las actividades portuarias, presentaron mayores peligros para los obreros, y deslizó una sugerente advertencia al analizar no sólo lo que ocurría en Buenos Aires, sino reparando en las situaciones que se vivían en otros centros urbanos como Córdoba, Rosario y Tucumán.

Los tratamientos que Panettieri, Isuani y Falcón le dieron a la cuestión de los accidentes de trabajo en Argentina de principios de siglo XX, resultan perennes para la historiografía que aborda la problemática laboral en el período. La centralidad que adquirió el Estado en estos estudios fue un camino necesario para que las investigaciones subsiguientes pudieran repensar la composición del edificio gubernamental, estableciendo su injerencia en el delineado de las políticas públicas, fundamentalmente desentrañando sus estructuras para sugerir que ante la inconveniencia de entender al Estado como un espacio monolítico, resultaba plausible preguntarse por el rol jugado por sus cuerpos técnicos y políticos como productores de saberes y sostenedores de opiniones no siempre concordantes.

¹⁴ FALCÓN, Ricardo, *El mundo del trabajo urbano (1890-1914)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986.

2.2. *Aportes teóricos para pensar al Estado y sus formas de intervención social*

Quienes volvieron a poner en agenda la necesidad de comprender a las políticas sociales de principios del siglo pasado, dispusieron de una serie de herramientas teóricas que les permitió analizar desde un enfoque renovado la manera en que el Estado materializaba sus políticas públicas. Algunos de esos instrumentos son retomados en la presente tesis, guiando su modelado teórico, y pueden verse personificados en los aportes de cuatro autores: Oscar Oszlak, Guillermo O'Donnell, Edward P. Thompson y Theda Skocpol quienes, desde intereses y perspectivas no necesariamente coincidentes, entre fines de la década de los '70 y principios de los '80, sentaron nuevas bases para pensar tanto el funcionamiento de las estructuras estatales como sus formas de intervención en la sociedad. Oszlak, en su ya clásico estudio, vio en la *Formación del Estado argentino* un aspecto constitutivo del proceso de construcción social, que supuso también la conformación de una instancia política que articuló la dominación de la sociedad a través de una serie de instituciones que oficiaron de brazo ejecutor.¹⁵ A su vez, esa emergencia y desarrollo de las instituciones estatales fueron entendidas por Oszlak como producto de un proceso de “expropiación” social en el cual la sociedad va perdiendo competencias para resolver cuestiones colectivas inherentes a la comunidad.¹⁶ Para el autor, las políticas sociales fueron una expresión de la forma en la cual el Estado “penetraba ideológicamente” en áreas conflictivas para la sociedad. Oszlak reparó en la existencia de posiciones contradictorias en el seno del Estado, dado que su accionar se expresó por medio de múltiples organismos diferenciados, con funciones especializadas, las cuales muchas veces representaron intereses superpuestos y discordantes.¹⁷

Si bien Oszlak analizó las formas que adquirió la penetración estatal sobre potestades de la sociedad, Guillermo O'Donnell, al entender al Estado desde el punto de vista weberiano como el componente político de la dominación, se preocupó por indagar lo que a su criterio es el recurso más eficiente para el mantenimiento de esa

¹⁵ OSZLAK, Oscar, *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Ariel, 2004, pp. 15-16.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 97-98.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 37 y 157. Ello está ligado a las reflexiones de Oszlak sobre la emergencia y el desarrollo de las organizaciones burocráticas como uno de los rasgos principales del proceso de formación estatal; verse: OSZLAK, Oscar, “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, en: *Revista POSTData*, núm. 11, Abril 2006, pp. 11-56. El tema de los enfoques teóricos para el estudio de la burocracia estatal se encuentra expuesto en otra obra del autor: OSZLAK, Oscar, “Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal”, en: OSZLAK, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1984. Allí se señala la necesidad de una contextualización histórica, social y cultural de esos enfoques.

dominación: el control ideológico. A los fines de esta tesis, el aporte de O'Donnell adquiere centralidad cuando afirma que uno de los puntos nodales de ese control ideológico es que encubre la conflictividad inherente de ciertas relaciones sociales. Seguido a ello, el autor plantea que existe un acuerdo de voluntades entre sujetos formalmente iguales, cuya "*objetivación es el derecho moderno, racional-formal en el sentido weberiano, que consagra al sujeto social como sujeto jurídico en el plano de igualdad*", a lo que agrega que "*...ese derecho es la codificación formalizada de la dominación en la sociedad capitalista...*" y la creación del sujeto jurídico implica la apariencia de vinculación libre e igual de la compraventa de fuerzas de trabajo.¹⁸

El estudio que sobre la ley negra inglesa realizó Edward P. Thompson también contribuye a pensar, desde una perspectiva histórica social, el sentido que tiene la construcción legislativa como elemento mediador de las relaciones sociales. Los interrogantes que rigen el estudio de Thompson sobre los orígenes de la ley negra, se pueden transpolar, con las salvedades del caso, a la ley de accidentes de trabajo n° 9.688: ¿qué ocasionó la promulgación de la ley? ¿Estuvo impulsada por algún *lobby* de intereses creados o puede considerarse un acto de gobierno? ¿Qué funciones desempeñó la ley, una vez promulgada? La obra de Thompson facilita el ejercicio reflexivo acerca de la construcción del marco jurídico existente en momentos de ausencia de una legislación específica para regular una cuestión y de poca popularidad del derecho civil.¹⁹ La mayor contribución de Thompson, a los fines que se persigue en esta investigación, estriba en la conceptualización que hace de la *ley*, en tanto herramienta del arsenal estatal para garantizar el control social, sobre un trasfondo que muestra la "*...despersonalización en la mediación de las relaciones de clase...*".²⁰ Sin embargo, que el dominio de esa ley "*...no sea sino otra máscara del dominio de clase.*" no invalida al autor a entender que la legislación sea vista como un ámbito en cuyo derredor se amalgaman momentos de conflictividad.

Estos enfoques señalan la necesidad de reparar en la génesis, especialización, y dinámicas de las instituciones estatales, así como en la superposición de sus funciones. Sugieren a la vez, develar los entramados de funcionamiento técnico y político de las agencias estatales, en tanto moderan y transforman las relaciones sociales. Aun cuando

¹⁸ O'DONNELL, Guillermo, "Apuntes para una teoría del Estado", en: OSZLAK, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1984, p. 213.

¹⁹ THOMPSON, Edward P., *Los orígenes de la Ley Negra. Un episodio de la historia criminal inglesa*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010, pp. 59-64.

²⁰ *Ibidem*, p. 266.

el Estado sea considerado un espacio de conflicto donde los distintos actores sociales buscan hacer valer sus intereses, es necesario atender a las tendencias analíticas que reparan en la autonomía y en las capacidades estatales. En su intento por sistematizar estrategias de investigación sobre el Estado, Theda Skocpol propuso dejar de lado las grandes teorías que lo explican a partir de poner por centro a la sociedad, y “regresar al Estado a un primer plano de análisis”. Skocpol fomentó la proliferación de estudios que reparan sobre lo que acontece en el campo intrínseco al Estado y en sus relaciones transnacionales, en los colectivos de sus funcionarios, sus saberes y sus profesiones.²¹

Más recientemente, dentro del campo historiográfico local, se recuperaron algunos de los elementos teóricos presentados con anterioridad. Ello favoreció que una serie de autores dedicados a comprender la génesis de la “cuestión social” de finales del siglo XIX, se posicionaran desde una perspectiva que entendió al Estado desagregado en un conjunto de agencias que, por medio de sus funcionarios técnicos y políticos, diseñaron políticas sociales, en algunos casos con importantes grados de autonomía en relación con los intereses de los distintos actores sociales.²² A su vez, desde el señalamiento pionero realizado por Federico Neiburg y Mariano Plotkin, las investigaciones fueron concentrándose, cada vez más, en el estudio de los saberes que detentaban los intelectuales y expertos en sus funciones estatales, en sus vínculos con las nociones profesionales y académicas, en sus redes de relaciones personales e institucionales y su nexos con las trayectorias laborales, así como en su circulación en ámbitos internacionales de producción de conocimiento.²³ Otros trabajos mostraron cómo los saberes ligados a una disciplina científica o a un campo de entendimiento

²¹ SKOCPOL, Theda, “El Estado vuelve al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual” (“Bringing the State back in strategies of analysis in current research”), introducción a: EVANS, B., RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, T. (comps.), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43. Traducción de Fabián Chueca. [www.cholonautas.edu.pe / Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales](http://www.cholonautas.edu.pe/BibliotecaVirtualdeCienciasSociales).

²² Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano agruparon a esas investigaciones como parte de un conjunto de estudios que abordan al “Estado desde adentro”. Verse: BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán, “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina”, en: BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (eds.) *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010, pp. 9-55.

²³ A los fines de esta tesis, se retoman tres aportes que realizan los autores para el estudio de los intelectuales y expertos: a) resaltar la porosidad entre ambas categorías, en cuya intersección productiva donde se genera conocimiento sobre la sociedad; b) reparar en las formas en que se dan las legitimaciones entre los saberes sobre la sociedad y las prácticas estatales; c) detenerse en la recepción, nunca pasiva, que los espacios de producción de saberes locales hacen de las teorías y conocimientos que circulan en ámbitos internacionales. Verse: NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano, “Introducción”, en: NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pp. 15-31.

profesional, contribuyen a pensar en la figura del experto y su ligazón con un Estado que en la medida en que se fortalecía en el rol de regulador social, asumía tareas cada vez más diversificadas que demandaban la intervención de especialistas en distintos campos de conocimiento. Esa producción de bienes simbólicos y materiales sustentados en un saber técnico, remitió al término *expertise* para referir a las formas de intervención que los expertos alcanzaban en el campo de poder.²⁴ Según esas conceptualizaciones, los expertos circulan tanto en el interior como por fuera del ámbito estatal, y detentan una inclinación ideológica que, en muchos, casos delinea el punto de vista de aquello que intentan explicar, y por ende los aleja de toda pretensión de neutralidad en sus intervenciones.²⁵ Los estudios sobre las burocracias estatales rescatan a Max Weber y su concepto ideal de burocracia moderna como categoría para la identificación de quienes se desarrollan en los ámbitos estatales, y ayudan a pensar en las características comunes que en muchos casos detenta el funcionariado.²⁶ También se prestó atención a la definición de las configuraciones profesionales que se dan en los ámbitos académicos, y el camino por el cual los egresados de esas instituciones pasan a desempeñarse como funcionarios de las agencias estatales.²⁷

²⁴ Antonio Camou refuerza esa idea al pensar en la imbricación que existe entre las cuestiones “técnicas” y las “políticas”. Verse: CAMOU, Antonio, “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 152, Caracas, Noviembre-Diciembre 1997, pp. 54-67.

²⁵ MORRESI, Sergio y VOMMARO, Gabriel, “Introducción. Los expertos como dominio de estudio socio-político”, en: MORRESI, Sergio y VOMMARO, Gabriel, *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo Libros, 2011, pp. 19-22.

²⁶ DI LISCIA, María Silvia y SOPRANO, Germán, “Entre espacios grises y aristas brillantes: la categoría burocracia estatal y el estudio de los sistemas de administración pública en la Argentina”, en: DI LISCIA, María Silvia y SOPRANO, Germán (eds.), *Burocracias estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina: entre fines del siglo XIX y XX*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2017, pp. 9-41.

²⁷ FREDERIC, Sabina; GRACIANO, Osvaldo; SOPRANO, Germán, “Profesión, Estado y Política. Estudios sobre la formación académica y configuración profesional en la Argentina”, en: FREDERIC, Sabina; GRACIANO, Osvaldo; SOPRANO, Germán (coords.), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2010, pp. 13-46. RODRÍGUEZ, Laura Graciela y SOPRANO, Germán, “De las profesiones liberales y los intelectuales contra el Estado, al estudio de los profesionales e intelectuales de Estado”, en: RODRÍGUEZ, Laura Graciela y SOPRANO, Germán (eds.), *Profesionales e intelectuales de Estado: análisis de perfiles y trayectorias en la salud pública, la educación y las fuerzas armadas*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2018, pp. 9-67. Resulta interesante la sugerencia que hacen Jimena Caravaca, Claudia Daniel y Mariano Plotkin respecto de rescatar actores que podrían ser caracterizados a partir de su rol híbrido, en tanto actúan simultáneamente en la producción, circulación y difusión de conocimientos, en diferentes niveles sociales; verse: CARAVACA, Jimena; DANIEL, Claudia; PLOTKIN, Mariano, “Introducción”, en: CARAVACA, Jimena; DANIEL, Claudia; PLOTKIN, Mariano (eds.), *Saberes desbordados. Historias de diálogos entre conocimientos científicos y sentido común, Argentina, siglos XIX y XX*, Buenos Aires, Libros del IDES, 2018, pp. 2-19.

Así, en el entrecruce de las teorías explicativas del Estado y sus formas de intervención social, las miradas renovadas sobre las políticas sociales ampliaron su foco a lo que ocurría con los técnicos desde sus distintos roles en las agencias estatales, sus trayectorias, su carácter de productores de saberes, y sus perfiles profesionales.²⁸ A partir de tal afirmación, cabe ahora conceptualizar cómo se definen esas maneras de intervención social.

Las políticas sociales, siguiendo a Claus Offe, son entendidas como herramientas de intervención por las cuales los Estados de las economías capitalistas procuran incorporar fuerza laboral al sistema productivo, mitigando el cuestionamiento a su legitimidad²⁹ en un marco de desigualdad económica y social producido por las fuerzas del mercado.³⁰ Luciano Andrenacci y Daniela Soldano analizaron las teorías sobre la política social e identificaron un común denominador en ellas: las intervenciones públicas que regulan la forma en que la población se reproduce y socializa, y que protegen a la comunidad de factores que atenten contra aquellos procesos.³¹ Laura Golbert precisó esas formas de presencia estatal al entender a las políticas de protección social como un “...conjunto de acciones públicas destinadas a proteger a los trabajadores de determinados riesgos (accidentes de trabajo, enfermedad, desempleo, vejez, asignaciones familiares) así como las focalizadas en la atención de la pobreza”.³² Más allá de las divergencias de enfoques, y que esas definiciones estuvieran pensadas en diálogo con los alcances y límites de un Estado Social o Benefactor, presente en el plano local o foráneo, el rol estatal aparece como un modelador protagónico de las políticas sociales.³³ En ese sentido, y retomando lo planteado, cabe preguntarse sobre qué pilares de conocimiento social se pudieron trazar

²⁸ BIERNAT, Carolina y RAMACCIOTTI, Karina, “Introducción. Preguntas y herramientas para el análisis de las políticas sociales”, en: BIERNAT, Carolina y RAMACCIOTTI, Karina (eds.), *Políticas sociales, entre demandas y resistencias: Argentina, 1930-1970*, Buenos Aires, Biblos, 2012, pp. 26-27.

²⁹ OFFE, Claus, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

³⁰ ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnanim, 1993.

³¹ ANDRENACCI, Luciano y SOLDANO, Daniela, “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en: ANDRENACCI, Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, p. 32.

³² GOLBERT, Laura, *De la sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2010, p. 14.

³³ No obstante el lugar central que adquiere el Estado en la gestación e implementación de las políticas sociales, tanto por los niveles de cobertura social y territorial que desde sus brazos ejecutores puede alcanzar, se reconoce la importancia de determinadas intervenciones en manos de instituciones propias de la sociedad civil. Verse: SURIANO, Juan, “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social”, en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004, pp. 37-45.

las políticas regulatorias de las relaciones laborales a principios de siglo XX. O más bien, parafraseando a Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann, cómo esos conocimientos sociales se constituyeron en “saberes de Estado”, en manos de expertos que respondieron a la demanda estatal, a la vez que oficiaron de componentes del Estado moderno.³⁴ Estos interrogantes cobran sentido en tanto se piense en la existencia de una relación causal entre conocimiento y la posibilidad estatal de generar un marco normativo.

Como epílogo de este apartado es posible afirmar que las interpretaciones sobre las políticas sociales están intrínsecamente ligadas a las teorías sobre el Estado. Sólo una mirada conjunta entre las perspectivas de análisis de ambos objetos habilita a entendimientos que complejicen los abordajes de las formas de intervención social del Estado. El Estado aparece así como un ámbito compuesto por distintas instituciones, con diferencias en la disposición de sus recursos, sus grados de autonomía, sus anclajes territoriales, y sus funciones muchas veces superpuestas con las de otras agencias, que implican espacios de competencias interestatales.³⁵ Analizar la gestación de las políticas sociales faculta a pensar no sólo en las demandas y la conflictividad que plantean sectores de la sociedad, sino en los saberes que se generan en distintos campos profesionales y en las estrategias que se dan quienes detentan una *expertise* para incidir en el funcionamiento de las estructuras estatales por medio de diagnósticos, discusiones, conceptualizaciones y diseño de herramientas de intervención pública que morigeren las problemáticas sociales.

2.3. *El legado historiográfico de las aproximaciones a la cuestión social*

Con el advenimiento del presente milenio, la necesidad de interpretar la forma en que se diseñaban las políticas económicas neoliberales y comprender el desmantelamiento de las políticas sociales, renovó el interés de la historiografía por conocer los aspectos fundantes que hicieron posible el desarrollo del Estado social en

³⁴ PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo, “Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX”, en: PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los Saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012, p. 10.

³⁵ Como plantea Germán Soprano, disponer de una definición teórica acerca del Estado nos facilita su función explicativa, pero cuando esa definición opera como preconcepto, se corre el riesgo de proyectar sobre el objeto de estudio una visión distorsionada. Verse: SOPRANO, Germán, “El Estado en los extremos. Contribuciones de la historiografía hispanocolonial y la antropología de la política al estudio del Estado en el siglo XX”, en: *Estudios Sociales del Estado*, vol. 1, núm. 1, primer semestre de 2015, p. 18.

Argentina.³⁶ La precariedad laboral y la exclusión social se vieron favorecidas por las políticas de desprotección que, visibles durante la última dictadura militar, tuvieron su punto álgido en la década de 1990. Se aceptó con ahínco que los saberes sobre los hechos pasados eran relevantes para el diseño de las políticas públicas, afirmándose que la interpretación histórica actúa como una proveedora de elementos que facilitan la orientación de quienes están imbuidos en el diseño cotidiano de las políticas sociales.³⁷

Ahora bien, si ello fue una cuestión de consideración para que la producción en este campo historiográfico se viera incrementada en la última década, en los años de entre siglo existieron dos contribuciones de relevancia para el conocimiento sistemático de la forma en que se pusieron en marcha las primeras políticas de protección social en el país. La obra de Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, y la compilación de Juan Suriano, *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, marcaron un punto de partida inexorable para la comprensión de las problemáticas más acuciantes en la Argentina de fines de siglo XIX y principios de siglo XX. Esto llevó a que los estudios que a posteriori de esas obras abordaron la génesis de las políticas sociales, se detuvieran en analizarlas a partir de la pregunta de cómo se atendió lo que para la época se conoció como la “cuestión social”. Para ello, resultan de suma importancia las conceptualizaciones sociohistóricas de dos autores franceses: Pierre Rosanvallon y Robert Castel. Ambos se preocuparon por entender las posibilidades de incorporar dentro del entramado social a poblaciones excluidas como consecuencia de la inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social, que amenazan con descomponer todo el cuerpo social.³⁸ Castel definió a la “cuestión social” como “...la forma en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura.”³⁹ En ese sentido, la intervención del Estado a través del diseño y la implementación de políticas sociales, fue comprendida como una de las formas posibles de atender a esa “cuestión social.”

³⁶ LVOVICH, Daniel y SURIANO, Juan, “Introducción”, en: LVOVICH, Daniel y SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica: Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2006, pp. 10-11.

³⁷ GOLBERT, Laura, “Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina”, en: BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004, p. 28.

³⁸ ROSANVALLON, Pierre, *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial, 2007 [1995], Introducción y Cap. I.

³⁹ CASTEL, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1997, p. 20.

Estas contribuciones se anclan en el pensamiento del sociólogo, también francés, Jacques Donzelot, para quien “...lo social aparece como una invención necesaria para hacer gobernable a una sociedad que ha optado por un régimen democrático.”⁴⁰ El autor sostiene que esa intervención se materializa a través del derecho social, motorizado principalmente por el Estado, que a partir de las bases del movimiento legislativo desarrolló leyes vinculadas a la protección del trabajador. A los fines de la presente investigación, cobra vital importancia cuando Donzelot afirma que es en los casos de accidentes de trabajo donde el método asegurador demuestra la superioridad de la solidaridad colectiva sobre a la responsabilidad individual, en tanto obrero y patrón hacían una especie de sacrificio previo a cambio de la seguridad ante los inconvenientes que podían surgir del accidente, en lo que el autor llamó *socialización del riesgo*.⁴¹ Estas reflexiones sobre cómo se definió y qué alcances tuvo el tratamiento de “lo social”, si bien ponen el foco en el caso francés, son un punto de partida, aunque no único, sí inexcusable, para quienes nos interrogamos sobre la conformación de las políticas sociales.

Retomando los estudios sobre la cuestión social en Argentina, en *Los liberales reformistas*, Zimmermann sostuvo que las ideas de las elites intelectuales y políticas argentinas –tanto en las voces oficiales, como en las del socialismo, los círculos católicos y el radicalismo–, favorecieron el surgimiento de una corriente de pensamiento influyente sobre las estructuras de gobierno y dispuesta a introducir cambios en la institucionalidad vigente, por medio del delineado de políticas sociales.⁴² La importancia de su trabajo radicó en el intento por identificar quiénes fueron esos reformadores, ya que tal interrogante habilitó a buscar en sus trayectorias personales, cómo se generaban los saberes en sus ámbitos profesionales, particularmente de abogados y médicos, y los posibles vínculos entre el mundo académico y los entramados políticos. Zimmermann se inmiscuyó en distintos espacios de producción de conocimiento técnico existentes en diversas esferas estatales. Así dejó sentadas las bases para profundizar sobre las ligazones entre los grupos intelectuales y poseedores de un

⁴⁰ DONZELOT, Jacques, *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2007 [1984], p. 12.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 95-96.

⁴² ZIMMERMANN, Eduardo, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995.

saber técnico específico con la política pública, y la manera en que este conocimiento se puso al servicio del Estado.⁴³

Suriano, desde una perspectiva divergente a la de Zimmermann, reparó en la importancia de las demandas provenientes de la clase obrera como promotoras de la atención de la *cuestión social* por parte del Estado. Es decir, sugirió que fue la conflictividad social la que motorizó el surgimiento de instituciones estatales desde las cuales se conformaron cuerpos técnicos con saberes para diagnosticar y sugerir la implementación de políticas sociales.⁴⁴ En esa línea de pensamiento, Suriano junto a Mirta Lobato realizaron aportes imposterables sobre el entendimiento del rol del DNT en la promulgación de la legislación obrera de los primeros años del novecientos. Lejos de mostrar al DNT como una agencia estatal monolítica, destacaron las diferencias que existieron en el tenor de las políticas laborales impulsadas por la entidad, producto de las gestiones efectuadas por los distintos funcionarios que la presidieron.⁴⁵ En otro trabajo, Suriano planteó la porosidad existente entre el Poder Ejecutivo que, al igual que las agrupaciones patronales y obreras, no le otorgaron relevancia a un novato DNT; la superposición de funciones con otras esferas estatales como el DNH, a la hora de inspeccionar las condiciones de higiene industrial de las distintas actividades productivas, también fueron puestas de relieve. La fragmentación de la agencia laboral fue evidenciada en el rastreo de las disidencias existentes entre una organización que detentaba injerencia nacional y los departamentos provinciales, lo cual sirvió para reivindicar la importancia de observar la actuación de las agencias estatales también desde una perspectiva regional.⁴⁶

Tanto Zimmermann como Suriano fueron capaces de analizar la administración estatal desde el rol que jugaron las agencias que lo componían y, hacia el interior de ellas, su funcionariado. Prestaron especial atención en mostrar cómo se diseñaron y

⁴³ Cuestión que fue retomada por una serie de obras, entre las que se destacan los trabajos compilados por Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann. Verse: PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012; y PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa, 2013.

⁴⁴ SURIANO, Juan, “Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina”, en: SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000, pp. 1-29.

⁴⁵ LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan, “Trabajo, cuestión social e intervención estatal”, *Op.cit...*

⁴⁶ SURIANO, Juan, “El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Yrigoyen”, en: PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012, pp. 35-62. Como parte de un grupo de trabajos que atendieron la dimensión regional, puede verse: ORTIZ BERGIA, María José, “El tratamiento estatal de la ‘cuestión obrera’ en Córdoba, 1930-1943”, en: LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del Trabajo...Op.cit...* pp. 177-198.

administraron las políticas laborales y en lo inherente a los accidentes de trabajo, se detuvieron a escrutar sobre qué conocimientos se sostuvo la necesidad de implementar una legislación que arbitrara los riesgos laborales. Para ello, indagaron las distintas producciones de esos cuadros técnicos y rastrearon la generación de saberes en el ámbito transnacional. Zimmermann demostró la recepción que en Argentina tuvieron las ideas francesas sustanciadas en la Ley de accidentes gala de 1898, y que sirvieron de marco de referencia para dar lugar al principio jurídico del riesgo profesional.⁴⁷ A su vez, Suriano refirió a la admiración que los expertos del DNT tenían sobre la legislación alemana y a la injerencia que en materia de accidentes recibieron de la ley española de 1900, para terminar sosteniendo que “el mundo fue un taller de observación” para el funcionariado argentino, que a su vez tuvo cierto reparo en reproducir los ejemplos foráneos sin someterlos a una adaptación a las especificidades locales.⁴⁸

Los aportes de Suriano y Zimmermann resultan un punto de partida imprescindible a la hora de entender el trazado de las políticas sociales que en Argentina se diseñaron en los años bisagra entre el siglo XIX y el siglo XX. Sin embargo, la inexistencia de un campo delimitado de análisis que pusiera el foco en la protección social provocó, en cierta medida, que la cuestión fuera iluminada casi siempre como un ingrediente más dentro de perspectivas más amplias como las que precisaron su objeto de estudio en torno al mundo del trabajo, el movimiento obrero, la conflictividad social⁴⁹ y los saberes de los cuerpos técnicos estatales. Los balances historiográficos que refirieron a las formas en que se producía conocimiento sobre las políticas sociales mostraron que, para mediados de la primera década del siglo XXI, los ámbitos de intervención estatal eran atendidos siguiendo intereses dispares: mientras políticas vinculadas a la vivienda, la salubridad, las relaciones de género, venían siendo

⁴⁷ ZIMMERMANN, Eduardo, “«Un espíritu nuevo»: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930)”, en: GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo y GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar (coords.), *Revista de Indias*, “Circulación internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX”, vol. LXXIII, núm. 257, pp. 81-106. Recuperado de: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/918> (acceso 13 de enero de 2015).

⁴⁸ SURIANO, Juan, “El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del trabajo y las influencias internacionales”, en: GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo y GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar (coords.), *Revista de Indias*, *Op.cit...*, pp. 107-130. Recuperado de: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/919> (acceso el 2 de febrero de 2015).

⁴⁹ SURIANO, Juan, “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social”... *Op.cit...*

abordadas cada vez más profusamente, áreas como la protección social aún continuaba exenta de la atención de la Historia.⁵⁰

2.4. *Nuevas miradas historiográficas para pensar las políticas sobre los riesgos laborales*

Los apartados precedentes sirvieron para mostrar sucintamente los elementos con los cuales contó la historia social de la última década para indagar en lo concerniente a la manera en que se formularon las políticas de protección en la Argentina. Los autores ocupados en pensar las formas de intervención estatal en materia social, tuvieron así a su disposición el entrecruce de dos líneas historiográficas sobre las cuales sustentar sus análisis. Por un lado, las renovadas directrices que se comenzaban a trazar para pensar al Estado, a través del funcionamiento de sus agencias, de las trayectorias de sus cuerpos técnicos y políticos, de los espacios de constitución de saberes. Por otro lado, los postulados teóricos que señalaron el significado de la intervención estatal por medio de las políticas sociales, como uno de los modos posibles de afrontar las problemáticas que traía aparejada la “cuestión social”. Ahora bien, ¿en qué medida esos planteos repercutieron en una mirada renovada para precisar los marcos configurativos de las políticas sociales? ¿Esos novedosos enfoques teóricos y metodológicos modificaron los grados de conocimiento sobre el delineado de políticas previsionales como fue la legislación sobre los accidentes laborales?

En respuesta a esos interrogantes, lo primero que puede aseverarse es que una serie de aportes historiográficos, a lo largo de la última década, repararon en el estudio de las problemáticas que traían aparejados los accidentes de trabajo a principios del siglo XX, pero de forma tangencial y subsidiario a otros fines. Precedentemente, se mencionó que un conjunto de investigaciones tuvieron la finalidad de reconstruir cómo era la vida de los trabajadores en sus ámbitos fabriles. Así, no sólo se indagó en las formas de asociación y resistencia obrera, en las particularidades del proceso productivo, sino que también se mostraron las precarias condiciones laborales a que estaban sometidos los trabajadores y cómo ello incrementaba las posibilidades de que padecieran una lesión física o una enfermedad como resultado de su tarea.⁵¹ Otros autores se detuvieron en estudiar cómo se construyeron las agencias estatales de

⁵⁰ RAMACCIOTTI, Karina, “Una mirada sobre el estudio de la política social en Argentina”, en: *Nuevo Topo*, núm. 1, Buenos Aires, 2005, p. 139.

⁵¹ LOBATO, Mirta Zaida, *La vida en las fábricas. Op. cit...*; CARUSO, Laura, *Embarcados. Op. cit...*; D’UVA, Florencia, “Los accidentes de trabajo en los ferrocarriles argentinos...”, *Op. cit...*

principios de siglo XX. Las contribuciones a la comprensión del funcionamiento del DNT mostraron que, desde la entidad laboral, sus cuadros políticos y técnicos buscaron adentrarse en los problemas propios del mundo del trabajo.⁵² Esos abordajes señalaron que los inconvenientes a que daban lugar los accidentes de trabajo ocuparon un lugar protagónico entre la información divulgada desde el DNT,⁵³ desde donde se generaron canales no sólo para el estudio del tema, sino también para el diseño de mecanismos de reparación en favor de los trabajadores.

Los accidentes de trabajo también fueron referenciados por los enfoques que historiaron la seguridad social en Argentina. Laura Golbert reparó en las continuidades y rupturas que existieron en las políticas previsionales puestas en funcionamiento a lo largo del siglo XX, e identificó dos momentos de consolidación de los derechos sociales: la década peronista (1946-1955) y el período kirchnerista abierto en 2003. La autora, a través del estudio de la forma en que se sancionaron las leyes pioneras en materia de seguridad social, entre las cuales estaba la de accidentes de trabajo de 1915, se sirvió para sustentar las ventajas que trae aparejado la implementación de un sistema de protección integrado.⁵⁴ Desde una perspectiva ligada a la historia de las instituciones laborales, María Ester Rapalo exploró el accionar patronal a través de una de sus organizaciones: la Asociación del Trabajo. A partir de la puesta en vigencia de la ley de accidentes de trabajo de 1915, le fue factible reconstruir la estrategia que desde aquella entidad se diligenció para limitar los alcances de tal precepto jurídico: la presión de ciertos sectores del empresariado sobre los ámbitos judiciales, y los vínculos existentes entre los representantes del capital y los círculos políticos, revelaron la importancia de mirar más allá de las normas y las producciones de conocimiento que refractaron desde el Estado, sugiriendo detenerse en las posibilidades reales de puesta en práctica de la legislación.⁵⁵ Otros estudios interpelaron la construcción del Estado Social en Argentina, en diálogo con las dinámicas de circulación internacional de personas, ideas y arquetipos institucionales. Ellos sirvieron para mostrar la forma en que las ideas

⁵² SURIANO, Juan, “El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Yrigoyen”, *Op.cit...*; LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan, “Trabajo, cuestión social e intervención estatal”, *Op.cit...*

⁵³ SURIANO, Juan, “El *Boletín* del Departamento Nacional del Trabajo. Una herramienta de difusión de las políticas laborales, 1907-1921”, en: GONZALEZ LEANDRI, Ricardo y SURIANO, Juan (eds.), *La cuestión social y sus itinerarios de difusión a través de las publicaciones periódicas argentinas, 1870-1930*, Columbia, Estados Unidos, pp. 117-144.

⁵⁴ GOLBERT, Laura, *De la sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*, *Op. cit...*

⁵⁵ RAPALO, María Ester, *Patrones y obreros: la ofensiva de la clase propietaria, 1918-1930*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

jurídicas que se generaban en ámbitos foráneos modelaron la doctrina que rigió en la legislación local sobre accidentes laborales⁵⁶ y señalaron que los debates parlamentarios respecto de cómo regular los infortunios del trabajo reflejaron en buena medida lo que se producía en un mundo que para la época oficiaba como “taller de observación”.⁵⁷

Fueron pocos los autores que tomaron la ley de accidentes de trabajo de 1915 como centro de atención para analizar la conformación del Estado social de principios del siglo XX. La causa de tal falencia puede encontrarse en que la historiografía aceptó a los estudios de Panettieri, Isuani y Falcón como presupuestos paradigmáticos que hasta pocos años atrás parecieron haber dicho todo lo posible sobre las formas de diseño de las políticas sociales. Recientemente, nuevas miradas para investigar el fenómeno están ampliando el conocimiento sobre los accidentes laborales. Line Schjolden indagó las relaciones existentes entre la legislación laboral y la actitud de los jueces ante la falta de marcos regulatorios específicos para los desajustes que circundaban al mundo del trabajo. Su hipótesis central es que los jueces tuvieron amplia libertad para interpretar los Códigos Civil y Comercial, los que oficiaron de referencias ante la ausencia de normativas obreras, y ello implicó que los trabajadores pudieran reclamar la aplicación de derechos laborales ante los tribunales de justicia aún antes de la presencia de un fuero laboral.⁵⁸

Victoria Haidar utilizó el concepto de la biopolítica en el sentido dado por Michel Foucault y lo trasladó a lo que ocurría en el mundo laboral argentino, donde la elite dirigente y los expertos vieron que el obrero podía ser exigido en el trabajo hasta el límite de sus capacidades productivas, como sinónimo de la búsqueda de conservación de la fuerza laboral hasta el grado de su óptimo rendimiento.⁵⁹ A su vez, dicho estudio se interrogó sobre la matriz que llevó al Estado liberal a intervenir en el plano social; para ello tomó en cuenta la manera en la cual el influjo del pensamiento positivista de la época demandó un diagnóstico acabado de la cuestión social con un fuerte sentido empirista. Esta propuesta actuó como disparador para desentrañar las estructuras estatales y la intervención de una serie de expertos y “hombres prácticos” en la

⁵⁶ ZIMMERMANN, Eduardo, “Un espíritu nuevo»:...”, *Op. cit...*

⁵⁷ SURIANO, Juan, “El mundo como un taller de observación...”, *Op. cit...*

⁵⁸ SCHJOLDEN, Line, “*Suing for justice: Labor and the courts in Argentina, 1900–1943*”, (Tesis de Doctorado en Historia, Universidad de California, Berkeley), 2002. SCHJOLDEN, Line, “*Sentencing the Social Question: Court – Made Labour Law in Cases of Occupational Accidents in Argentina, 1900–1915*”, en: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 41, núm. 1, 2009, pp. 91-120.

⁵⁹ HAIDAR, Victoria, *Trabajadores en riesgo. Una sociología histórica de la biopolítica de la población asalariada en Argentina (1890-1915)*, Buenos Aires, Prometeo, 2008, p. 20.

generación del conocimiento sobre accidentes y enfermedades laborales.⁶⁰ Haidar desarrolló una estrategia de investigación que se ligó a escudriñar en los ámbitos institucionales desde donde se produjeron saberes relacionados con los accidentes laborales; así, se evidenciaron espacios de superposición de funciones y competencias entre el DNH y el DNT, que pugnarón por monopolizar atribuciones a la hora de manifestar sus opiniones sobre la materia.

Los trabajos de Karina Ramacciotti interrogaron cuidadosamente, por medio de la legislación y las formas de regulación de los casos de accidentes de trabajo la manera en que el Estado fue inspirando respuestas a una cuestión social que en Argentina adquiriría distintos matices. Las relaciones entre el Estado y los cuerpos técnicos y administrativos, representados en el análisis de la autora por médicos y juristas del DNT y de su par de Higiene, fueron interpeladas en pos de determinar el vínculo entre los saberes y las políticas públicas, en el abanico temporal que se extendió entre la sanción de la ley n° 9.688 y el derrocamiento del peronismo en 1955.⁶¹ Este enfoque le permitió a Ramacciotti mostrar cómo la agencia laboral fue adquiriendo funciones que hasta entonces habían estado circunscriptas a la órbita sanitaria. El Estado fue pensado como el producto de la presión ejercida por un conjunto de actores que modelaron su forma; pero también como el objeto que permitió reflejar que en su seno se pusieron en juego otras lógicas sociales como las relaciones de género, cuestión sobre la cual ahondaron Florencia D'Uva y Ludmila Sheinkman, quienes precisaron las desigualdades existentes entre el trabajo femenino y el masculino, y se detuvieron en la manera en que ello se trasladó a la sanción legislativa.⁶² Ramacciotti también estudió la temática propia de los accidentes de trabajo a la luz de la recepción que en Argentina tuvieron las ideas generadas en ámbitos transnacionales, a partir de lo cual determinó las distintas vías por las cuales circuló la información referida a los avances que en materia legislativa y en el plano de las opiniones técnicas se bosquejaban en Europa.⁶³

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 59-60.

⁶¹ RAMACCIOTTI, Karina, “¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La ley de accidentes de trabajo en la Argentina, 1915-1955”, en: LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del Trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, 2014, pp. 293-317.

⁶² D' UVA, Florencia y SCHEINKMAN, Ludmila, “De lisiadas y tullidos. Trabajadoras y trabajadores ante la Ley de Accidentes de Trabajo de 1915”, en: *Trabajadores. Ideologías y experiencias en el movimiento obrero. Revista de historia*, núm. 4, Buenos Aires, 2013, pp. 1-28.

⁶³ RAMACCIOTTI, Karina, “Influencias internacionales sobre la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina. Primera mitad del siglo XX”, en: *e-I@tina*, vol. 12, núm. 48, Buenos Aires, julio-septiembre 2014. Recuperado de <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina> (acceso 1° de octubre de 2014)

El dossier que versó sobre los accidentes de trabajo y se publicó en la *Revista Estudios Sociales* constituyó un aporte al entendimiento del asunto desde distintas perspectivas que no hacen sino demostrar la multiplicidad de aristas que tiene el tema. Allí fueron indagados los saberes que circularon desde distintas esferas estatales en relación al tema de accidentes; la implementación efectiva de la legislación de accidentes en la ciudad de Buenos Aires; el vínculo entre los accidentes y los tribunales de trabajo; las problemáticas de las trabajadoras del servicio doméstico frente a los infortunios del trabajo; las prácticas de rehabilitación y reinserción social y laboral de los trabajadores que padecían accidentes en su ambiente de trabajo.⁶⁴ Los análisis expuestos, si bien circunscriptos a temporalidades no siempre concordantes, oficiaron como invitaciones a reflexionar sobre un conjunto de problemas aún pendientes de explicaciones históricas, tales como los vínculos entre el empresariado y las aseguradoras contra accidentes, el rol de los sindicatos como patrocinadores legales de los obreros accidentados, las formas en que se implementaban las indemnizaciones, lo que ocurría en el interior del país, y la repercusión que instituciones como la Organización Internacional del Trabajo⁶⁵ tuvieron para ir redefiniendo el tema.

3. Organización de la tesis

La tesis está constituida por tres capítulos. En el primero de ellos se intentan dilucidar los puntos de contacto existentes entre la producción de conocimiento sobre los accidentes laborales que se difundió desde el DNT y los debates parlamentarios que se dieron en la década y media que precedió a la sanción de la ley n° 9.688 de accidentes de trabajo del año 1915. El registro de las ideas en circulación y los saberes que se generaron en pos de legislar los riesgos laborales desde los años iniciales del

⁶⁴ Esos trabajos se encuentran publicados en el dossier sobre los accidentes de trabajo que se publicó en la *Revista Estudios Sociales* de la Universidad Nacional del Litoral. Verse: *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, Año XXV, núm. 49, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre de 2015; y *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, Año XXVI, núm. 50, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, enero-julio, de 2015. Dicho dossier fue coordinado por Karina Ramacciotti, y estuvo integrado por artículos de Pablo Maddalena, Ludmila Scheinkman, Inés Pérez, Diego Ortúzar, Andrés Stagnaro, Graciela Queirolo, Karina Ramacciotti y Daniela Testa.

⁶⁵ Recientes líneas de investigación vienen develando un camino que propone saldar el vacío historiográfico que se da en relación a las influencias recíprocas entre las instituciones internacionales y los espacios de regulación laboral latinoamericanos. En ese sentido, es sugerente la compilación de Laura Caruso y Andrés Stagnaro. Verse: CARUSO, Laura y STAGNARO, Andrés (comps.) *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, Estudios/Investigaciones, 62, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017. Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/93> (acceso 18 de agosto de 2018).

siglo XX son de utilidad para interpelar en qué medida oficiaron de sustento para el diseño de la política regulatoria de las relaciones del trabajo. Ese abanico temporal permite deslizar una respuesta al interrogante sobre si la puesta en funciones del DNT en 1907 constituyó un momento disruptivo en las producciones de saberes sobre accidentes, respecto del cúmulo de información con que se disponía precedentemente. Al mismo tiempo, se reconstruyen las prácticas jurídicas que se emplearon para resolver los litigios en casos de accidentes en momento previos a la promulgación de la ley; ese camino habilita a pensar en qué medida el marco legislativo sancionado en 1915 fue un parteaguas en materia de protección social.

En el segundo capítulo se rastrea la forma en la cual el derecho, como intérprete administrativo del Estado, desde finales del siglo XIX se afianzó como mecanismo de arbitraje de las relaciones laborales. Desandando el indiscutible rol del derecho como elemento legítimo de la intervención estatal es posible ver cómo en los años bisagra al 1900, las preocupaciones de las élites políticas y los cuerpos técnicos frente a las transformaciones que se daban en el mundo laboral, demandaron un desplazamiento del pensamiento jurídico desde una lógica individualista a una creciente intervención en materia social. En ese camino de ampliación de sus atribuciones, el derecho compitió con otros campos disciplinares para alzarse como la herramienta adecuada para regular los accidentes de trabajo. Eso dio lugar a disputas entre médicos, abogados y también ingenieros, por intervenir desde sus incumbencias profesionales para dirimir aspectos relacionados con los riesgos laborales. Cada disciplina se fue entreverando en un ámbito institucional para hacer valer sus opiniones, y en las funciones del DNH y del DNT se replicaron las rivalidades que detentaban médicos, abogados e ingenieros.

En el tercer capítulo se analizan una serie de producciones que se registraron en distintos ámbitos universitarios de la Argentina sobre temas vinculados con los accidentes de trabajo a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XX. Desde allí se registran las transformaciones que fue tomando la doctrina jurídica para saldar los inconvenientes que traían los infortunios laborales, en diálogo con la circulación transnacional de saberes. La existencia de redes relacionales entre el conocimiento académico del tema y el producido en instituciones con una ligación estrecha con el mundo laboral muestra la manera en que se constituyeron saberes en espacios donde los márgenes entre las esferas estatales y la sociedad civil fueron más difusos. La posibilidad de interpretar los límites y alcances que tuvieron las investigaciones de algunos universitarios respecto de cómo se debían arbitrar las relaciones entre capital y

trabajo en caso de accidentes sirve también para definir los distanciamientos y puntos de contacto entre los saberes académicos, las ideas de los cuadros técnicos que ocupaban funciones de administradores públicos, y los intereses de los distintos círculos políticos. Sopesar cada uno de esos aspectos en la formación de una política pública permite fijar la deuda que la ley de accidentes tuvo hacia cada uno de esos lugares y ponderar las causas que hicieron viable su promulgación.

La presente investigación se construyó fundamentalmente a partir del empleo de un conjunto de fuentes estatales, cuestión que amerita una serie de reflexiones. Los Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados y su homónimo de Senadores registraron los motivos que llevaron a las discusiones parlamentarias para tratar el tema de los accidentes de trabajo. Más allá de la riqueza de los datos que allí se proporcionan, son fuentes útiles no sólo para reconstruir posicionamientos políticos y trayectorias de los hombres públicos, sino que a través de ellas es factible leer sobre qué pilares de conocimiento se diseñan las políticas sociales. Los debates parlamentarios recuperan los posicionamientos que una sociedad tiene sobre un caso específico, los caminos posibles de su resolución, y esgrimen potenciales interlocuciones con los destinatarios de las políticas públicas. Las argumentaciones y debates que acompañaron los proyectos legislativos sobre los accidentes de trabajo son una muestra del conocimiento que los parlamentarios tuvieron sobre las estadísticas e ideas que se generaban en el plano local e internacional, y es un canal posible para fijar vínculos posibles entre los aspectos técnicos y políticos que se conjugan en toda política social.

Los *Boletines* del DNT, si bien fueron ampliamente explorados por la historiografía, reportan un valioso cúmulo de información ineludible en la reconstrucción del mundo del trabajo de las primeras décadas del siglo XX. Los *Boletines* dan muestra de las preocupaciones estatales ante las problemáticas que traían aparejados los desajustes de las relaciones laborales, y permiten dar cuenta de los conocimientos que se buscaban divulgar desde la agencia del trabajo. En ese órgano de difusión, los funcionarios recopilaron y compararon la información que circulaba en ámbitos extranjeros, y ello es de utilidad para sopesar en qué medida se reprodujeron los conocimientos generados en el extranjero o, por el contrario, existió una adaptación a las necesidades locales en función de estudios que los técnicos de la entidad producían al respecto.

Los *Anales* del DNH contienen una pluralidad de información que da cuenta de los intereses diversos que ocupaban a la agencia sanitaria. A la vez, muestran cómo las

emergencias generadas por los brotes epidémicos que azotaron distintas regiones del país, marcaron la agenda y le dieron un carácter prioritario al estudio de tales temas, demandando proposiciones de acciones tendientes a atemperar las causas de las enfermedades. En lo concerniente al mundo laboral, los *Anales* reprodujeron *in extenso* las opiniones de Augusto Bunge, y facilitan la reconstrucción de la trayectoria de este funcionario que desde el DNH defendió la pertinencia del campo médico para discernir los efectos del trabajo sobre la salud de los obreros.

También se recurrió a un conjunto de tesis producidas por quienes aspiraban a doctorarse en jurisprudencia en las Facultades de Derecho. En ellas se reconoce un doble aporte a la presente investigación. Por un lado, dichas tesis muestran las discusiones que se daban en el mundo jurídico respecto de los proyectos con los cuales en el plano local y en el internacional, se buscaban gestionar los accidentes de trabajo. Por otro lado, operan como una plataforma ante la cual se cuestionó la jurisprudencia que se iba delineando sobre el tema, y se procuró condicionar la intervención de los jueces en la materia. Las fuentes del campo académico permiten vislumbrar conocimientos y saberes generados desde el ámbito estatal, aunque producido por agentes que no cumplieron funciones dentro de una institución con facultades ejecutivas. También cabe señalar que se utilizaron fuentes producidas desde espacios en los cuales es dificultoso especificar un ámbito de pertenencia para sus autores. Dentro de ese grupo se incluyeron obras de figuras quienes adquirieron conocimiento sobre el tema de accidentes de trabajo, desde su rol de abogados que patrocinaron a obreros lesionados en su labor o desde cargos directivos en compañías aseguradoras, lo cual alimenta la comprensión de las perspectivas barajadas por quienes detentaban una *expertise* sobre el asunto.

Este tipo de fuentes tiene una significativa importancia para estudiar el funcionamiento de las agencias de gobierno y observar el tejido estatal. Indagarlas habilita a sostener que el Estado carece de un posicionamiento monolítico, en tanto las publicaciones realizadas por sus instituciones y sus funcionarios dejan entrever las opiniones discordantes y los conflictos imperantes al interior de las esferas estatales. A través de ellas se aprecian los posicionamientos que cada institución adoptó sobre la cuestión de los accidentes, que encontrándose lejos de ser homogéneos, condicionan al científico social a revisar los postulados historiográficos que interpretan al Estado como una estructura en el cual se reproducen los intereses de las clases dominantes. Estas fuentes se caracterizan por provenir todas del Estado, pero a su vez, poseer divergentes

orígenes no sólo en cuanto a la pertenencia institucional de sus actores, sino también a su perspectiva profesional, lo cual permite rescatar las tensiones que se dan al interior del Estado, recuperar las voces de los funcionarios que ocupan las segundas líneas decisorias, y en última instancia, develar la lógica de funcionamiento de la maquinaria estatal y comprender el diseño y la implementación de sus políticas.

CAPÍTULO I

Las producciones del Departamento Nacional del Trabajo y su influjo en la ley de accidentes laborales de 1915*

Los años que circundaron el arribo del siglo XX en Argentina estuvieron caracterizados por transformaciones en distintos planos de la estructura social. Los cambios que se suscitaron en el mundo laboral dieron paso a una serie de problemáticas que, por un lado, motorizaron demandas de la clase obrera por mejorar sus condiciones laborales y, por otro lado, requirieron la atención estatal en procura de evitar que aquellos requerimientos mutasen en conflicto social. El recorrido dado por aquellos países que iban a la vanguardia en el camino de la industrialización sirvió de faro a las agencias estatales para diagnosticar las posibilidades de intromisión en las relaciones entre el capital y el trabajo. Ello se conjugó con un giro dado por las instituciones de gobierno y con la constitución de nuevos organismos estatales, desde los cuales los cuadros políticos y técnicos, con un espíritu reformador, generaron conocimientos acerca de cómo interferir en los desajustes que se daban en el ejercicio de una tarea. Los accidentes de trabajo aparecieron así como una de las más evidentes desigualdades del entramado laboral, en tanto el damnificado era siempre el obrero. Al mismo tiempo, los infortunios generaban efectos no deseados que eran necesario, ante la imposibilidad de eliminar, al menos compensar desde un enfoque que procurase la conciliación entre el patrón y el trabajador.

La ley n° 9.688 de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se sancionó en 1915, bajo una coyuntura política de excepción. La hegemonía que el Partido Autonomista Nacional (PAN) ejercía desde 1880, estaba transitando su culminación. La sanción de la ley electoral de 1912 limitó las posibilidades de fraude, en razón de su carácter secreto y obligatorio, y amplió la participación de la ciudadanía en los comicios, aunque aún permanecieron excluidas las mujeres y los extranjeros. Con tal medida, el conservadorismo, que garantizó por más de tres décadas la gestión gubernamental de los sectores dominantes, abrió la posibilidad de integrar a los partidos

* Versiones preliminares y parciales de este capítulo fueron presentadas en las XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia que se realizaron en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, del 2 al 5 de octubre de 2013, y publicadas en un artículo del dossier que formó parte de *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, Año XXV, núm. 49, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre de 2015, pp. 95-124.

políticos que habían cuestionado las formas de representación tradicionales del PAN. La Unión Cívica Radical, cuyo triunfo electoral llevó a Hipólito Yrigoyen a la presidencia en 1916, y el Partido Socialista, que incrementó su participación parlamentaria, rápidamente aprendieron que su capacidad política estaba estrechamente vinculada al mantenimiento de una base de apoyo electoral. A causa de ello, para quienes aspiraban a ocupar espacios de gobierno, fue cada vez más difícil desatender las necesidades del electorado, y en ello, los mecanismos de sanción legislativa fueron estrategias sutiles de interlocución con los votantes.

Este capítulo tiene como objetivo contribuir al entendimiento de las conexiones posibles entre la producción de conocimientos en materia de accidentes laborales que se propagaron desde el DNT y los debates que en el parlamento se pronunciaron con prelación a la sanción de la ley n° 9.688 de accidentes de trabajo. Para ello, se promueven diálogos con cuatro líneas de investigación que desde diversas aristas proporcionaron cimientos para la comprensión de los momentos incipientes de la política social en la Argentina. En primer lugar, los trabajos de Eduardo Zimmermann y Juan Suriano aportan al entendimiento de un clima de época en el cual el reformismo de las elites para el primero, y la conflictividad social imperante para el segundo, auspiciaron la atención estatal de una serie de problemáticas que atentaban contra la cohesión social y que, en el proceso inmigratorio, la urbanización y las transformaciones que se daban en el mundo del trabajo tenían sus mayores preocupaciones.⁶⁶

En segundo lugar, y retomando las estrategias formuladas por Theda Skocpol hace más de tres décadas respecto de cómo analizar al Estado,⁶⁷ una serie de enfoques indicaron la necesidad de desarticular a aquél objeto de estudio en sus instituciones y en reparar en su funcionariado, despersonalizando al Estado y alejándolo de todo accionar monolítico y exento de tensiones.⁶⁸ En tercer lugar, los aportes provenientes de aquellos

⁶⁶ ZIMMERMANN, Eduardo, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995; SURIANO, Juan, “Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina”, en: SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000, pp. 1-29.

⁶⁷ SKOCPOL, Theda, “Bringing the State back in strategies of analysis in current research”, en: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (comps.), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43. [Traducción de Fabián Chueca. www.cholonautas.edu.pe/BibliotecaVirtualdeCienciasSociales, acceso 2 de marzo de 2013].

⁶⁸ Tal perspectiva es planteada en una serie de estudios y compilaciones, cuya cita, lejos de pretender ser exhaustiva, se añade a continuación. BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (eds.), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010; PLOTKIN, Mariano y

estudios que develaron el funcionamiento de los métodos de arbitraje estatal entre patrones y obreros,⁶⁹ y en particular los que pusieron el foco en cómo el DNT fue un espacio desde el cual se reclutó información para el conocimiento de los aspectos intrínsecos del mundo laboral.⁷⁰ Por último, los exámenes que repararon en la temática de los accidentes de trabajo, aunque desde diferentes perspectivas, pusieron luz sobre una cuestión hasta el momento poco interpelada por las ciencias sociales.⁷¹

Si bien este capítulo de tesis retoma los avances en el conocimiento de la cuestión que proporcionaron esas lecturas, se comprende que a su vez dejaron un valioso cúmulo de interrogantes que la investigación no atendió. Frente a ello, la singularidad de este análisis estriba en registrar la información que circuló en los boletines del DNT en materia de accidentes y en preguntarse en qué medida aquella pudo dar lugar a un conocimiento, más o menos consumado, sobre la temática por parte de los funcionarios de la entidad. A su vez, se propone un aporte novedoso al determinar hasta qué punto los saberes de los técnicos del DNT se convirtieron en un insumo disponible para los actores favorables a regular los casos de accidentes de trabajo, que provinieron de un amplio espectro político y social como representantes del radicalismo, del conservadorismo, pero también del Partido Socialista y de la Unión Industrial Argentina.

El estudio registra qué ideas en circulación y qué saberes expertos vinculados con el asunto de los accidentes se vislumbraron desde que en 1902 se presentó el primer proyecto legislativo que buscó normar la gestión de las indemnizaciones por lesiones sufridas en el trabajo, hasta el momento de la sanción de la Ley, para demostrar en qué medida actuaron como cimientos constitutivos de dicha política previsional. Este marco temporal permitirá identificar continuidades y rupturas entre lo establecido con

ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012; NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano, “Introducción”, en: NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pp. 15-31; MORRESI, Sergio y VOMMARO, Gabriel, “Los expertos como dominio de estudio socio-político”, en: MORRESI, Sergio y VOMMARO, Gabriel (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo Libros, 2011, pp. 9-41.

⁶⁹ RAPALO, María Ester, *Patrones y obreros: la ofensiva de la clase propietaria, 1918-1930*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

⁷⁰ LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan, “Trabajo, cuestión social e intervención social”, en: LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, 2014, pp. 10 y 24.

⁷¹ HAIDAR, Victoria, *Trabajadores en riesgo. Una sociología histórica de la biopolítica de la población en Argentina (1890-1915)*, Buenos Aires, Prometeo, 2008; RAMACCIOTTI, Karina, “¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La ley de accidentes de trabajo en la Argentina, 1915-1955”, en: LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del trabajo. Op. cit.*, pp. 293-317.

anterioridad a la puesta en funciones del DNT y las producciones que emergieron a partir de la intervención de esa agencia laboral. A su vez, podrá fijarse el momento disruptivo que significó el año 1912 en tanto se conjugaron allí una serie de acontecimientos favorables para el devenir de las discusiones acerca de la necesidad de legislar sobre accidentes de trabajo: la reforma del sistema electoral por medio de la llamada Ley Sáenz Peña amplió las bases de participación ciudadana, potenciando las posibilidades de representatividad parlamentaria de la clase obrera; la reglamentación de las funciones del DNT concretada por la ley n° 8.999 que adjudicó a su funcionariado de atributos de inspección; la intención que desde esa fecha se registra en la actuación de los funcionarios del Departamento de dotar de un perfil más cualitativo a sus análisis sobre los accidentes, hasta ese momento claramente dominados por los reportes estadísticos y los aspectos cuantitativos. A tales cuestiones debería añadirse que como consecuencia de la llamada Catástrofe del Riachuelo acaecida el 23 de mayo de 1913⁷² en gasómetros pertenecientes al Ministerio de Obras Públicas se dictó la ley n° 9.085, que no sólo ofició de antecedente a la norma que se dictaría dos años más tarde, sino que a su vez puso en escena una situación que requería una necesaria atención de parte de los poderes públicos. Esos elementos, además de colocar a las temáticas inherentes a los accidentes laborales en la agenda estatal, amalgamaron en el accionar de los distintos organismos públicos que paulatinamente fueron mostrándose más proclives a generar canales de entendimiento más acabado sobre el mundo laboral.

1. Los accidentes de trabajo como preocupación estatal

Las prácticas respecto de cómo tratar las problemáticas que traía aparejada toda pérdida o daño físico sufrido por un trabajador en el desempeño de su oficio, se hallaban ya instaladas desde principios del siglo XIX en los países europeos que, a pasos firmes, avanzaban tras la huella de la industrialización. Aquellas encontraron su basamento en la compensación o el resarcimiento del obrero en relación con el accidente padecido

⁷² Las publicaciones periódicas de la época denominaron Catástrofe del Riachuelo a la explosión de dos gasómetros llenos de acetileno instalados en los talleres del ministerio de Obras Públicas, en la Boca del Riachuelo, en los límites de la Capital Federal y la ciudad de Avellaneda. El accidente produjo la muerte de trece trabajadores y muchos otros sufrieron heridas graves. Verse: *La Argentina*, Año XIV, núm. 2673, Buenos Aires, 24 de mayo de 1913, pp. 1 y 8; *Caras y Caretas*, núm. 765, 31 de mayo de 1913, pp. 79-80; RAMACCIOTTI, Karina, “La legislación sobre accidentes y enfermedades del trabajo. Un parteaguas en las relaciones laborales en Argentina (1915-1955)”, en: CASTAÑO, Eugenio y GALLO, Óscar (eds.), *La salud laboral en el siglo XX y el XXI: De la negación al derecho a la salud y la enfermedad*, Medellín, Colombia, Ediciones Escuela Nacional Sindical, 2016, pp. 74-75. Por medio de la ley n° 9.085 se establecieron los canales para indemnizar a los trabajadores víctimas de dicho accidente.

durante el desempeño de su profesión. En la medida en que la actividad industrial se fue vigorizando y la tecnificación expandiéndose, las voces ligadas al mundo laboral comprendieron que a mayor maquinismo se incrementaban las situaciones riesgosas en el ámbito productivo. Así, se consolidó una construcción estadística acerca de los accidentes registrados en conjunción con discusiones en el plano jurídico, que dieron sustento a una demanda de una legislación que otorgara un cuerpo normativo que protegiera al trabajador.⁷³ Para fines del ochocientos fueron varios los países europeos que adoptaron leyes específicas vinculadas a los accidentes de trabajo, al establecimiento de un seguro que garantizara la indemnización, y a un tratamiento particular de las condiciones laborales de cada rama productiva. Mientras Alemania, con su ley de 1884 y ampliada en 1900, estableció la obligatoriedad del seguro obrero, Bélgica y Francia, con leyes de 1903 y 1898 respectivamente, fijaron un fondo especial de garantías y la responsabilidad patronal. España, con la ley sancionada en 1900, fijó la no obligatoriedad del seguro, al igual que la ley inglesa de 1897, aunque ambas proclamaron que era el patrón quien debía responder indemnizando al trabajador en caso que el riesgo implícito por la labor realizada se tradujera en un accidente.

El camino recorrido por Argentina siguió una directriz que reprodujo ciertos aspectos de algunas de las leyes europeas aunque estuvo diferido en el tiempo. En cambio, la relación con los países latinoamericanos tuvo mayor sincronía, y países como Perú en 1911 y Chile en 1916, regularon la gestión de las lesiones laborales.⁷⁴ Si bien en el país hasta 1915 no se contó con una legislación específica que diera trato a los accidentes de trabajo, existieron otras prácticas y encuadramientos normativos que fueron utilizados para resolver tales situaciones. Durante el último cuarto del siglo XIX dicha situación hizo necesaria la recurrencia al Código Civil como instancia de discernimiento en las circunstancias en que los litigios alcanzaron el ámbito judicial. En ese sentido, la responsabilidad de indemnización sólo se veía fundada en los casos en que se demostrara dolo o intencionalidad de parte del causante del daño, o en las

⁷³ Como propone Alain Desrosières, “*Las herramientas estadísticas permiten descubrir o crear entes en los cuales es posible apoyarse para describir el mundo y actuar sobre él*”. Verse: DESROSIÈRES, Alain, *La política de los grandes números*, Barcelona, Melusina, 2004, p. 17. En el mismo sentido son sugerentes los aportes de Claudia Daniel para el caso Argentino. Verse las citas n° 104 y 111 en este mismo capítulo.

⁷⁴ Para un interesante estudio que propone una comparación sobre la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina, Chile y Perú durante la primera mitad del siglo XX, verse: RAMACCIOTTI, Karina, “Diálogos transnacionales entre los saberes técnicos e institucionales en la legislación sobre accidentes de trabajo, primera mitad del siglo XX”, en: *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Río de Janeiro, vol. 202, núm. 12, jan.-mar. 2015, pp. 201-219. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59702015000100201&script=sci_arttext&tlng=pt (acceso 16 de noviembre de 2018).

ocasiones en que éste se enriqueciera. El Código dejaba en claro que si los hechos eran involuntarios no originaban una responsabilidad que debía traducirse en la acción indemnizatoria.⁷⁵ Por supuesto que esta definición vaga y poco precisa, en lo que atañía a los accidentes de trabajo, ponía al obrero en desventaja, ya que como sostiene José Panettieri, para ser pasible de recibir compensación monetaria alguna debía demostrar con elementos suficientes que el daño padecido se correspondía con la responsabilidad del patrón para el cual trabajaba. Esta situación, y lo oneroso que se hacía para un obrero sostener un pleito judicial desalentaron las demandas de arbitrajes. A su vez, en no pocas ocasiones, los dueños de los establecimientos fabriles o rurales ofrecían una pequeña suma de dinero a los damnificados para evitarse las molestias de toda acción judicial, a pesar que ello estuviera lejos de representar un legítimo resarcimiento.⁷⁶

El primer proyecto de ley relacionado con la necesidad de reglamentar los casos de accidentes laborales fue promovido por Belisario Roldán (h) y Marco Avellaneda a fines de mayo de 1902. Roldán, diputado por la Capital en representación de la Unión Cívica Nacional y recientemente incorporado al Congreso, entendía que la ley debía ser promulgada ya que obedecía a un nuevo contexto proporcionado por la vida moderna, que hacía precisa una evolución de la cultura jurídica sincrónicamente con los cambios que vivenciaba la cultura social, para lo cual Europa era el modelo a seguir.⁷⁷ La locución del diputado Roldán, quien a raíz de este asunto intervenía por primera vez en la retórica parlamentaria, dejaba entrever que la necesidad de aprobar su planteo se cimentaba en una medida previsor, ya que comprendía que para el movimiento obrero ninguna de las ventajas adquiridas de su posición habían sido producto de la acción gubernamental, sino consecuencia de las iniciativas socialistas. Para sustentar sus ideas, Roldán recurría a una cita de Otto Bismarck como estrategia para lograr el beneplácito de los integrantes de la Cámara Baja: “...*nada exacerba tanto la protesta de abajo como la inacción de arriba*”. Sin lugar a dudas, para el representante capitalino esa

⁷⁵ El Código Civil establecía lo siguiente: Art. 900.- “Los hechos que fueren ejecutados sin discernimiento, intención y libertad, no producen por sí obligación alguna.” Art. 907.- “Cuando por los hechos involuntarios se causare a otro algún daño en su persona y bienes, sólo se responderá con la indemnización correspondiente, si con el daño se enriqueció el autor del hecho, y en tanto, en cuanto se hubiere enriquecido.” Art. 1109.- “Todo el que ejecuta un hecho, que por su culpa o negligencia ocasiona un daño a otro, está obligado a la reparación del perjuicio. Esta obligación es regida por las mismas disposiciones relativas a los delitos del derecho civil.”

⁷⁶ PANETTIERI, José, *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984, pp. 53-55; RAMACCIOTTI, Karina, “¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La ley de accidentes de trabajo en la Argentina, 1915-1955”, en: *Op. cit...*, p. 295.

⁷⁷ ROLDÁN, Belisario (h), en: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (en adelante DSCD), Año 1902, Tomo I, pp. 145-146.

acción predictiva debía servirse del riquísimo caudal de experiencia que podía recolectarse de los países que iban a la vanguardia en la atención a la situación obrera.

La presentación de Roldán estaba signada por un fuerte componente moralizador que la sanción de la norma suponía enaltecer. Este efecto era logrado a partir de ejemplos traídos al parlamento, como el de un obrero de 34 años quien luego de accidentarse moría en el hospital al cual era trasladado. Su mujer, imposibilitada para el trabajo, y su hijo de nueve años, eran desalojados de la pieza que ocupaban en un conventillo por orden judicial, y ante el espectáculo de quedar en la calle eran hospedados por el mismo comisario que ejecutó la orden de destitución. Ese drama era rematado con la presunción de que en aquel niño desamparado y falto del trabajo de sus padres, tal panorama había sembrado la semilla de un “libertario” futuro. La situación era paradójica en tanto generaba un movimiento de vaivén sobre las políticas estatales, que por un lado, exponían a los familiares de las víctimas de accidentes a condiciones de orfandad, pero por el otro lado, ese desamparo era visto como un polo de atracción a las ideas anarquistas que se querían combatir. Así, como propone Juan Suriano, la problemática fue captada por ciertos sectores de las elites gobernantes, y actuó como un primer disparador para que la preocupación estatal sobre la cuestión social se tradujese en políticas reformistas.⁷⁸

A pesar de no haber recibido tratamiento en la Cámara de Diputados, el proyecto de Roldán y Avellaneda se servía de definir accidente como “...*toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo por cuenta ajena...*”. Y en el artículo 2° enunciaba que el patrón era el responsable del accidente de sus operarios cuando este se debía al ejercicio de la profesión o al trabajo que realizaban, a menos que la causa se correspondiera a motivos de fuerza mayor. Esto insinuaba un cambio en la concepción doctrinal del derecho, ya que la demostración de la culpa como basamento jurídico según podía interpretarse del Código Civil era reemplazada por la comprensión de que todo trabajo suponía un riesgo que le era intrínseco. Se aceptaba así la inversión de la prueba consistente en partir de la base de la responsabilidad patronal, ya que era esta figura quien en todo caso debía excusarse para quedar liberado de su obligación indemnizatoria. El proyecto precisaba qué tareas industriales y de servicios podían ser susceptibles de resarcimiento, basándose en una nómina que, a pesar de pretender ser extensiva, exceptuaba algunas actividades como por ejemplo la rural. Este

⁷⁸ SURIANO, Juan, *Anarquistas: cultura y política libertaria en Buenos Aires, 1890-1910*, Buenos Aires, Manantial, 2008, pp. 17-18.

aspecto implicaba una cobertura parcial en cuanto al porcentaje de trabajadores abarcados por el proyecto legislativo, dado que para la época se estimaba que los trabajadores agrícolas permanentes eran más de 200.000 y los que se ocupaban en el sector en forma transitoria superaban el medio millón.⁷⁹ A su vez, procuraba diferenciar entre las indemnizaciones que debían implementarse cuando la incapacidad fuera total o parcial, permanente o temporal, o produjeran la muerte del trabajador. En este último caso, se establecían los montos de indemnización a la viuda, hijos huérfanos menores de 16 años, o padres y abuelos sexagenarios que se relacionaban con el trabajador fallecido.

Como rasgo destacable, la propuesta facultaba a los patrones a substituir sus obligaciones de resarcir al accidentado por un seguro concebido en beneficio del trabajador.⁸⁰ El tema del seguro obrero, si bien no será analizado en esta tesis ya que adquirió centralidad en las controversias políticas de los años ´40, constituye un punto de relevancia en la cuestión de los accidentes laborales en tanto suscitó una serie de discusiones: la efectividad de los seguros para garantizar la cobertura de los trabajadores; la conveniencia de transferir la responsabilidad resarcitoria desde el patrón a una entidad creada a tal fin; el carácter público o privado del seguro, fueron todas variables en debate durante las décadas sucesivas.⁸¹ A pesar de carecer de aprobación parlamentaria, los contenidos del proyecto manifestaban la intención de tabular los procedimientos en caso de accidentes, pero por sobre todas las cosas cobraban importancia al abarcar concepciones que más allá de fluctuar en su aspecto valorativo, sirvieron de parámetro y volvieron a ser consideradas en cada uno de los proyectos impulsados posteriormente.

La aceptación de la necesidad de intervención estatal en las relaciones laborales se tradujo en una posición regulatoria que tuvo su esplendor en el proyecto de ley nacional del trabajo diseñado en 1904 por el entonces Ministro del Interior Joaquín V. González, con la colaboración de técnicos especialistas en materia laboral. Esta obra de inusitada envergadura, que la hacía en sí un código de trabajo, en sus 14 títulos y 466 artículos abarcaba diversas temáticas que se extendieron desde beneficios de tipo

⁷⁹ Según la lectura que Barsky y Gelman hacen de los datos del Censo de 1914, los trabajadores agrícolas permanentes eran 237.000, mientras que los transitorios ascendían a 612.800. Verse BARSKY, Osvaldo y GELMAN, Jorge. *Historia del Agro Argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Grijalbo-Mondadori, 2001, p. 175.

⁸⁰ *DSCD*, Año 1902, Tomo I, pp. 143-145.

⁸¹ Como ejemplo, ver: ONSARI, Fabián, *Hacia el seguro social: proyecto y antecedentes*, Buenos Aires, [s.n.], 1941.

laboral y vinculados a la seguridad social de los trabajadores, a la regulación de la actividad sindical, incluyendo la formulación de dispositivos legales que facilitarían el avance sobre quienes no aceptaran los mecanismos arbitrales establecidos en la norma.⁸²

La intención constante de resaltar la insuficiencia del Código Civil y las leyes sancionadas hasta la fecha para tratar los temas particulares que emergían del mundo del trabajo ocupaba un lugar sustancial entre los argumentos abrazados por los autores del proyecto de ley. A ello se añadía una mirada negativa hacia la doctrina de la culpa utilizada con frecuencia por la justicia para sus fallos sobre accidentes a partir de una interpretación del Código Civil. Como sostiene Andrés Stagnaro, al develar un diálogo estrecho entre la sanción de la ley de accidentes de 1915 y el surgimiento de un fuero laboral a mediados de siglo, la incorporación del riesgo profesional mostró los límites de la justicia civil como espacio de resolución de litigios.⁸³ A su vez, se producía un cuestionamiento a la aplicación de disposiciones que regían para la contratación de servicios, en un marco que respondía a las peticiones de una sociedad tradicional y no adaptada a los nuevos aires que traía la vida del taller y la fábrica. A la hora de fundamentar la importancia de normar la resolución de los casos de accidentes, el proyecto de González buscó amenizar el temor que la intervención estatal podía producir en los representantes del capital, llegando a dar por cierto que la implementación de la ley garantizaría “...*la conservación de los obreros, y al régimen más ordenado y racional de la industria misma, todo lo cual se resuelve, al fin, en provecho del industrial, que se ve libre de aquellas consecuencias pecuniarias...*”⁸⁴ que podía demandar toda reparación de los daños sufridos por quienes trabajaran para él. Así, sin dejar de traducirse en beneficiosa para el trabajador, la normativa era vista a su vez como un resguardo al patrimonio de los empleadores.

En lo específico a los accidentes de trabajo, el proyecto que el Poder Ejecutivo elevó a la Cámara Baja fijaba la necesidad de conformar un espacio regido por

⁸² Para una interpretación acerca de las intervenciones de Joaquín V. González en el plano político, verse: ROLDAN, Darío, *Joaquín V. González, a propósito del pensamiento político liberal (1880-1920)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1993.

⁸³ STAGNARO, Andrés, “La Ley de Accidentes de Trabajo y los debates promovidos para la creación de un fuero laboral (Argentina, 1904-1946)”, en: *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, Año XXVI, núm. 50, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, enero-junio, 2016, pp. 111-143. A su vez, Stagnaro sostiene que la idea del riesgo profesional, por fuera de las herramientas ofrecidas por el Código Civil y el Código Comercial, sería una marca de nacimiento con la cual cargó el derecho del trabajo, demandando un fuero específico para atender los objetivos de la ley de accidentes de 1915; verse: STAGNARO, Andrés, *Y nació un derecho: los tribunales del trabajo en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Biblos, 2018, pp. 41-42 y 76.

⁸⁴ *DSCD*, Año 1904, Tomo I, p. 82.

autoridades afincadas en el entendimiento de las relaciones laborales y con la atribución de dirimir la conflictividad emergente de ese ámbito. Así, ese funcionariado constituiría una “comisión técnica especial de accidentes” que, compuesta por un médico, un abogado, un ingeniero, un representante patronal y uno obrero, tendría entre sus roles el de determinar la causa del accidente, establecer la naturaleza o gravedad de la lesión o la enfermedad, y por último pautar el alcance de los hechos. La presentación de Joaquín González insistía en la necesidad de legislar la forma en la cual resarcir a los trabajadores expuestos al riesgo que de por sí les proporcionaba el trabajo industrial cada vez más tecnificado. Sin embargo, el riesgo profesional estaba limitado por los casos de hecho fortuito o según en quién recaía la culpa por el accidente sufrido.⁸⁵ El Título V del Proyecto tuvo la pretensión de normar los casos de accidentes, y si Roldán y Avellaneda lo habían intentado mediante sólo 16 artículos, González dedicó 34 artículos a la cuestión, agrupándolos en tres grandes subtemas: la responsabilidad civil, los seguros sobre accidentes y el procedimiento a seguir en caso de un trabajador sufrir un daño en el ejercicio de su tarea.

Dos innovaciones valiosas se plantearon en 1904 con respecto al proyecto dos años anterior. La primera consistió en hacer extensivo el derecho a indemnización no sólo a los operarios fabriles sino también a los jornaleros y peones rurales, y empleados en actividades de servicios. La segunda fue fijar la responsabilidad resarcitoria del patrón en los casos en que los trabajadores que dependían de aquél sufrieran enfermedades graves producto de la tarea desempeñada.⁸⁶ En este caso, los informes producidos por la disciplina médica, representada en la voz del Dr. Augusto Bunge⁸⁷ desde su rol de funcionario del DNH habían repercutido al momento de incorporar el tema de las enfermedades profesionales como cuestión que demandaba una indemnización a favor del trabajador. La necesidad de especificar con mayor ahínco qué aspectos debía contemplar la legislación propuesta puede ser entendida como un objetivo por reducir los intersticios que el Código Civil dejaba al poder judicial para actuar. A su vez, demuestra que los límites y alcances respecto de qué cuestiones debían atender los proyectos legislativos eran fronteras móviles que aún había que precisar.

⁸⁵ *DSCD*, Año 1904, Tomo I, p. 90.

⁸⁶ *DSCD*, Año 1904, Tomo I, p. 107.

⁸⁷ BUNGE, Augusto, “El trabajo industrial en Buenos Aires. Informe presentado al Departamento Nacional de Higiene”, en: *Anales del Departamento Nacional de Higiene*, (Buenos Aires, Año XI, núms. 8 a 10, 1904, pp. 337-364; 388-410; 435-448).

Si bien ninguno de los dos proyectos enunciados contó con la aprobación legislativa, la falta de un marco regulatorio específico para los casos de accidentes no fue óbice para que se produjeran transformaciones en cuanto a la interpretación de las responsabilidades en caso que los trabajadores sufrieran un daño en el ejercicio de su labor. Lentamente, esto fue quedando de manifiesto en los criterios jurídicos que comenzaron a vislumbrarse hacia mediados de la primera década de la centuria. En forma paulatina, desde 1903, y a partir de una sentencia del juez Ernesto Quesada, los fallos tuvieron en cuenta, cada vez con mayor frecuencia, una opinión cercana al principio del riesgo profesional que emergía de considerar que los accidentes no se hubieran suscitado de no mediar una tarea que, al ser llevada a cabo para un empleador lo hacía responsable del acto indemnizatorio.⁸⁸ Tomando en consideración esos aspectos, la historiadora Line Schjolden infirió que a mediados de la primera década del siglo XX, la jurisprudencia favorable a los trabajadores significó el advenimiento de una justicia laboral.⁸⁹ Sin embargo, Andrés Stagnaro estableció un contrapunto con aquella idea, aseverando que lo que estaba en juego allí era la insuficiencia de la justicia civil para determinar aspectos propios del ámbito del trabajo que la sanción de la ley de accidentes de 1915 terminaría de evidenciar. Si bien la hipótesis de Schjolden encarece la interpretación de una justicia favorable a los trabajadores previa a la sanción legislativa, el análisis de Stagnaro, pertinente para pensar el surgimiento de un fuero laboral a mediados de siglo XX, presupone que la sanción de la ley n° 9.688 implicó un posicionamiento pro obrero, marcando un quiebre en el abanico interpretativo a disposición de la justicia.⁹⁰ Por medio de esta tesis se buscará discutir con las aseveraciones que sostienen que la sanción de la ley de accidentes laborales de 1915 fue un parteaguas en materia de previsión social.

Junto con el afán de justicia, estos cambios en los preceptos legales fijados, para los pocos casos que llegaban a juicio, tenían objetivos concordantes con los que se perseguían en los proyectos legislativos que comprendían el tratamiento de las indemnizaciones en caso de accidentes, referidos a evitar la precariedad obrera que era factible de traducirse en conflictividad, en la medida en que quienes quedarán

⁸⁸ FIGUEROA, Federico, “La jurisprudencia nacional sobre accidentes del trabajo”, en: *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo* (en adelante BDNT), núm. 20, 31 de julio de 1912, pp. 33-51.

⁸⁹ SCHJOLDEN, Line, “Sentencing the Social Question: Court – Made Labour Law in Cases of Occupational Accidents in Argentina, 1900-1915”, en: *Journal of Latin American Studies*, vol. 41, núm. 1, 2009, pp. 91-120.

⁹⁰ STAGNARO, Andrés, “La Ley de Accidentes del Trabajo...” *Op. cit...*p. 142. STAGNARO, Andrés, *Y nació un derecho...* *Op. cit...*p. 39.

exceptuados del amparo propuesto en las reglamentaciones eran potenciales adherentes a la lucha obrera. A su vez, el impacto que provocaba el avance del maquinismo demandaba una atención de sus consecuencias en tanto y en cuanto los nuevos peligros a que se enfrentaban los trabajadores en sus puestos de trabajo eran vistos como los causales del incremento en la cantidad de accidentados. Sin embargo, las estadísticas del DNT dejarían ver que, como demostró Anson Rabinbach al estudiar las formas de conocimiento social y las políticas de accidentes en Alemania y Francia, los infortunios en el trabajo no necesariamente fueron consecuencia de la modernidad en los sistemas productivos, sino más bien los trabajos preindustriales excedían los peligros de la industrialización.⁹¹

Que reglar en lo concerniente a los accidentes de trabajo era una cuenta pendiente del poder legislativo quedó demostrado en los años 1906 y 1907, cuando dos proyectos de leyes fueron presentados por dos sectores que en principio se caracterizaban antagónicamente: la Unión Industrial Argentina y el Partido Socialista por medio de Alfredo Palacios, como su representante en la Cámara Baja. La asociación patronal intentaba minimizar los montos de las indemnizaciones, a la vez que delimitar cuáles serían las industrias a las que referiría la ley, ampliando los regímenes de excepciones. El presidente de la Unión Industrial Argentina, Alfredo Demarchi, luego diputado y dirigente radical, llegó a afirmar en su discurso que se encontraba “...preocupado de mejorar dentro de lo posible la situación de los obreros...”. Sin embargo, lo que el relato probaba era la preocupación del empresariado argentino ante el avance de una legislación que regulaba cada vez más las relaciones laborales, y que a manos del socialismo hacía oír los reclamos del movimiento obrero sobre la necesidad de limitar la jornada de trabajo. Los industriales explicitaron su oposición a “...pasar bruscamente de un régimen de libertad de trabajo casi completo a uno de reglamentación extremada” y demandaban a los poderes públicos la necesidad de intervenir en estos casos con el objetivo de armonizar en las leyes los intereses de gremios y empresarios para “...proceder sin violencias, mediante concesiones recíprocas que concilien en un justo término medio las exigencias contrarias.”⁹² El proyecto de la Unión Industrial incorporaba como aspecto relevante la obligatoriedad

⁹¹ RABINBACH, Anson, “Social Knowledge, Social Risk, and the Politics of Industrial Accidents in Germany and France”, en: RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (comps.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, New Jersey: Princeton, University Press, 1996, pp. 60-61.

⁹² *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, Año XX, núm. 452, agosto de 1906, pp. 24-27.

del seguro contra accidentes, como una manera de resguardar el capital empresario. Si la instrumentación del seguro obligatorio era novedosa en el contexto legislativo, en el mundo empresarial era una práctica aceptada y que transitaba un proceso de extensión numérica;⁹³ las publicidades que las compañías aseguradoras difundían por medio del *Boletín* de la Unión Industrial Argentina promoviendo los beneficios de tal seguro mostraban cierta competencia por atraer la atención de los empresarios. Las publicidades dejan entrever que los seguros se presentaban como posibilidades de inversión para los industriales, a los cuales se los tentaba con la participación en las utilidades de las compañías. Esta situación se reafirmaba ya que, en no pocos casos, los directorios de las compañías aseguradoras eran ocupados por representantes industriales y bancarios.⁹⁴

La propuesta legislativa presentada por Palacios no difirió en los aspectos sustanciales respecto de los proyectos presentados con anterioridad, aunque obviamente las proclamas que allí se plasmaban siempre cuidaron de marcar su benevolencia para con el obrero. La obligatoriedad del seguro en caso de accidentes también encontraba su lugar en el planteo socialista, ahora con la finalidad de garantizar que, en caso de corresponder, la indemnización se materializara en beneficio del trabajador al repercutir la responsabilidad resarcitoria en una aseguradora creada a tales fines específicos. Palacios fundamentó la necesidad de establecer una norma que diese cuenta que el derecho no era una abstracción sino resultado de las relaciones sociales, y por lo tanto debía evolucionar para adaptarse a nuevas necesidades.⁹⁵ Ello implicaba un cambio en la doctrina que lejos quedaba de la demostración de la culpa para afianzarse en la idea del riesgo profesional y la responsabilidad patronal.

La manera en la cual los accidentes de trabajo fueron definiéndose y tratándose durante los primeros años de la década inicial del siglo XX sirvió de cimiento para que los debates subsiguientes terminaran de modelar lo ya postulado al respecto. Los proyectos legislativos que se presentaron tanto en manos de Roldán-Avellaneda, de Joaquín V. González, de la Unión Industrial Argentina y de Palacios, son muestra de la

⁹³ *Vid. infra*, p. 52-53.

⁹⁴ En el ANEXO de esta tesis se presentan dos publicidades que aparecieron en los Boletines de la Unión Industrial Argentina de forma sistemática durante los años 1906 y 1907. Queda por abordar una investigación que dé cuenta de la relación existente entre las aseguradoras y los industriales, ya que es plausible aseverar que siguiendo casos como el del “Grupo Devoto”, no pocas veces sus intereses fueron congruentes y estuvieron diversificados en ambos rubros. Ver BARBERO, María Inés, “Estrategias de empresarios italianos en Argentina. El Grupo Devoto”, en *Anuario CEEED*, N° 1 – Año 1, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2009. pp. 10-42.

⁹⁵ *DSCD*, Año 1907, tomo I, p. 109.

aceptación que, más allá de sus matices, actores referentes de distintos espacios sociales, económicos y políticos sostuvieron acerca de la necesidad de contar con una ley sobre accidentes. Las vías por las cuales eran recepcionadas las ideas que sobre accidentes de trabajo se producían en los espacios transnacionales, nutrieron de contenidos a los primeros proyectos legislativos presentados en el Parlamento,⁹⁶ dado que las normas foráneas actuaron como una fuente de inspiración suficiente para definir el alcance de lo que proponían los diputados argentinos. Ello así, al punto que el proyecto legislativo presentado por Roldán y Avellaneda sufría la crítica porque se veía en él una transcripción textual de la ley de accidentes sancionada en España en 1900.⁹⁷ Por un lado, esta idea *a priori* reduce el rol disruptivo que podría haber tenido el DNT en su faz de árbitro de las relaciones laborales, a la hora de intervenir en materia de accidentes. Por el otro lado, la imitación que en Argentina se hacía de lo que ocurría en Europa demuestra que la realización de investigaciones preliminares no fue condición *sine qua non* para poner el tema en discusión de la agenda pública.

Cierto es que no había voces que se opusieran rotundamente a la sanción de una ley para gestionar los accidentes de trabajo. Sin embargo, es necesario responder por qué se demoró su promulgación legislativa a pesar de haberse llevado el tema al parlamento en reiteradas ocasiones. La inexistencia de un marco normativo específico para la resolución de litigios en casos de accidentes no implicaba la falta de mecanismos alternativos que regularan las problemáticas que se desprendían de las lesiones sufridas por los trabajadores en el ejercicio de una labor. En primera instancia, más allá de los cuestionamientos que pudieran hacerse, el Código Civil seguía oficiando de marco de referencia para los dictámenes judiciales que versaban sobre accidentes de trabajo. Y más aún, la versatilidad que el mismo podía proporcionar a la jurisprudencia, facilitaba un movimiento sincrónico en la doctrina al son de lo que las opiniones jurídicas se estaban pronunciando en Europa. En segundo lugar, la extensión del número de los seguros y pólizas emitidas⁹⁸ también insinuaron un camino posible de resolución de los

⁹⁶ RAMACCIOTTI, Karina, “Influencias internacionales sobre la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina. Primera mitad del siglo XX”, en: *e-I@tina*, vol. 12, núm. 48, Buenos Aires, julio-septiembre 2014 Recuperado de: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina> (acceso 1° de octubre de 2014)

⁹⁷ Los juristas de la época, ávidos por el estudio de la legislación comparada, criticaron el proyecto de Roldán y Avellaneda por no adaptarse a las necesidades locales y ser una transcripción textual de las prácticas que se implementaban en España. Para ello referenciaron la crítica que al respecto hizo el Dr. de la Serna en la publicación especializada “Revista Jurídica” del mes de julio de 1903. Verse RUZO, Alejandro, *Legislación obrera, Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia (UBA)*, Colección Candiotti, Buenos Aires, Imprenta de M. Biedma e hijo, 1906, p. 176.

⁹⁸ *Vid. infra*, pp. 56-57.

conflictos por la vía indemnizatoria sin recurrencia al ámbito judicial. Por último, la persistencia de mecanismos resarcitorios que en algunos casos se nutrían del aún perdurable y sobre todo armónico vínculo directo entre patrón y trabajador,⁹⁹ también operaba como instrumento que competía con el sinuoso camino judicial. Que dichos elementos no eran del todo suficientes para garantizar un efectivo resarcimiento a favor del trabajador quedó demostrado durante la Catástrofe del Riachuelo ocurrida en 1913 en depósitos estatales, cuando se necesitó de la ley n° 9.085 para indemnizar a los trabajadores fallecidos y accidentados a causa del acontecimiento.

2. La intervención del Departamento Nacional del Trabajo en la producción de conocimiento sobre accidentes laborales

La creación del DNT por Decreto del Presidente de la República del 14 de marzo de 1907 fijó entre sus deberes la recolección y publicación de datos que favorecieran el conocimiento de lo que acontecía en el mundo del trabajo,¹⁰⁰ insumos que debían ser utilizados para sugerir las reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación material, social, intelectual y moral de los trabajadores. Desde la presidencia del Departamento ocupada en un principio por José Matienzo, se comenzó una ardua tarea de recopilación de la información existente y diseminada en otros ámbitos públicos y privados, sobre los aspectos que rodeaban el ejercicio laboral. Al mismo tiempo, era un espacio donde nóveles cuadros técnicos comenzaron a esbozar sus opiniones y a difundir sus saberes, no pocas veces tomando como sustento la circulación de ideas producidas en el espacio internacional. En ese sentido, como sostiene Juan Suriano, *“El mundo se había convertido para estos pioneros del estudio social en un verdadero taller de observación...”*, ya que *“...era imposible pensar las políticas laborales locales sin tener en cuenta y referenciarse en las experiencias internacionales...”*.¹⁰¹ En lo concerniente a la temática de los accidentes de trabajo, los

⁹⁹ Fernando Rocchi nomina a esa relación armónica como parte de la existencia de una “familia industrial” donde los vínculos entre patrones y obreros proporcionaban un camino de resolución de conflictos tan o más importante que la conflictividad. Verse ROCCHI, Fernando, “Un largo camino a casa: empresarios, trabajadores e identidad industrial en Argentina, 1880-1930”, en: SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000, pp. 159-190.

¹⁰⁰ GONZÁLEZ BOLLO, Hernán, “Ciencias sociales y sociografía estatal. Tras el estudio de la familia obrera porteña, 1899-1932”, en: *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Año IX, núm. 16, Santa Fe, Argentina, 1° semestre de 1999, pp. 19-39.

¹⁰¹ SURIANO, Juan, “El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del trabajo y las influencias internacionales”, en: GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo y GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar (coords.), *Revista de Indias*, “Circulación internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX”, vol.

funcionarios del DNT lejos estuvieron de producir un conocimiento floreciente en terreno virgen, ya que la necesidad de legislar al respecto se había hecho manifiesta por distintos actores políticos y económicos, poniendo en escena los asuntos jurídicos, pero también sociales que rodeaban a la cuestión.

Sin desatender los antecedentes que se habían formulado sobre los accidentes de trabajo, desde la bisoña entidad laboral existió una vocación para identificar las características de la temática, con un esfuerzo que sólo encontró sinónimos en aspectos de extrema relevancia como fueron las huelgas, las formas en que se establecían las relaciones laborales en otros países y las condiciones de trabajo. Esa preocupación transmutó en política del Departamento y quedó manifiesta en los intentos precoces por obtener información sobre todo lo concomitante a los accidentes. Así, sin haber mediado mucho más de dos meses desde que el organismo comenzó a detentar sus funciones, Matienzo dirigió una nota a la Unión Industrial Argentina solicitándole información respecto de los establecimientos de la Capital de la República que aseguraban a sus obreros contra accidentes de trabajo, cuáles eran las cláusulas y montos de los seguros, y cómo indemnizaban a los trabajadores que sufrían un daño en el desempeño de su tarea aquellas industrias que no contaban con cobertura –idéntica información se recabó de las propias compañías de seguro, de las empresas, haciendo foco en las de transporte, y de las provincias y territorios nacionales–. No menos sugerente fue la respuesta remitida por Alfredo Demarchi, quien presidía la cámara empresaria; allí se daba cuenta de todos los detalles requeridos por el DNT y se hacía explícita la conformidad del tratamiento recibido por los asegurados respecto de las compañías encargadas de asumir la responsabilidad del resarcimiento correspondiente, que para ese entonces eran *La Industrial, La Inmobiliaria, La República, La Rosario, La Aseguradora del Plata y La Alianza*. Particularmente se hacía mención a la manera en que eran indemnizados los obreros lesionados en su empleo y que no habían sido asegurados: los responsables de los establecimientos en que se producía el accidente abonaban los gastos de asistencia médica y el salario del trabajador mientras duraba la inhabilitación para retornar al puesto de trabajo. A su vez, algunas industrias, generalmente las que empleaban más de un centenar de trabajadores, atendían a sus obreros accidentados a través de la intermediación de un servicio médico contratado a

tal fin, como era el caso de los talleres metalúrgicos de Pedro Vasena e hijos a cuya disposición se encontraban varias camas del Hospital Italiano.¹⁰² En consecuencia con el proyecto enviado al Congreso de la Nación en 1906, la Unión Industrial Argentina reiteraba, ahora dirigiéndose a Matienzo como interlocutor, que bajo ningún aspecto sus asociados se oponían a una sanción legislativa que normase los casos de accidentes de trabajo, aunque aclarando que ello se sostenía en la medida en que no afectase los intereses de los industriales.

El aspecto más llamativo de la intervención del Departamento fue la pronta elaboración de un proyecto de ley sobre reparación de los accidentes de trabajo, que el 16 de septiembre de 1907 Matienzo elevó a su superior, el Ministro del Interior, Manuel Montes de Oca.¹⁰³ Para la confección de la propuesta los funcionarios del DNT actuaron como colectores de las informaciones registradas sobre la materia en Argentina: en el mes de julio de 1907 Matienzo había dirigido notas a la Jefatura de la Policía de la Capital y al Intendente Municipal, a los hospitales municipales y a las gobernaciones de las provincias y territorios nacionales, suministrando planillas para que cada agencia pudiese especificar la cantidad, sexo, nacionalidad, oficio del obrero accidentado, así como la naturaleza de las lesiones y de las incapacidades resultantes. La información obtenida de las fuentes locales suministraron las bases para constituir un registro estadístico acerca de los accidentes de trabajo que se producían en distintos rubros y espacio geográfico del país. Como sostiene Claudia Daniel, las agencias estatales de principios de siglo XX buscaron un sustento científico a sus argumentaciones en las cifras estadísticas, y a su vez, los análisis numéricos “...contribuían a dotar toda decisión política de una imagen de objetividad, imparcialidad e, incluso, justicia, que era capaz de imponerse por encima de la arbitrariedad inherente a toda decisión”.¹⁰⁴

Que la actuación de Matienzo haya sido tan precoz a la hora de presentar un proyecto legislativo sobre accidentes de trabajo, no sólo puede entenderse como una consecuencia de la explícita solicitud que el Poder Ejecutivo hiciera al DNT al respecto. Evidentemente, el presidente del Departamento supo que debía indagar sobre la información ya disponible, en tanto esperar una producción de conocimiento referido a la temática de parte de la agencia laboral por él dirigida demandaría un tiempo crucial

¹⁰² *BDNT*, núm. 2, 30 de septiembre de 1907, pp. 158-159.

¹⁰³ *BDNT*, núm. 2, 30 de septiembre de 1907, pp. 160-177.

¹⁰⁴ DANIEL, Claudia, “Una escuela científica en el Estado. Los estadísticos oficiales en la Argentina de entreguerras.”, en: PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012, p. 79.

para sus necesidades. Esta decisión del máximo funcionario del DNT actúa como un indicio respecto de los límites que tenía el organismo para elaborar documentación sustantiva sobre la cuestión de accidentes en un tiempo perentorio. Por eso también se recurrió a todos los antecedentes disponibles, entre los que se encontró la aplicación del concepto jurídico del riesgo profesional en Argentina aceptado ya en la reglamentación de la locación de servicios de los hombres de mar a partir de la interpretación de lo dispuesto en los artículos 1.010 y 1.012 del Código de Comercio.¹⁰⁵ Pero aun en el caso de los marítimos, las precisiones que otorgaba la norma eran limitadas y como afirma Laura Caruso “*Las ausencias en el Código son más importantes que sus efectivas regulaciones*”, lo cual incrementaba las irregularidades en el trabajo cotidiano.¹⁰⁶

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

El presidente del Departamento determinó la necesidad de posicionar la legislación laboral en sincronía con los usos industriales que, a su parecer hasta allí, se encontraban adelantados a los marcos regulatorios de la actividad. En lo inherente a los accidentes de trabajo, los funcionarios del DNT veían que los patrones reconocían cada vez más, de forma espontánea, su obligación de indemnizar a los obreros incapacitados por lesión en el ejercicio de su tarea. A la vez, destacaban la evolución favorable de los seguros: hacia junio de 1907, las cuatro principales compañías contaban con más de novecientas pólizas en la órbita de la ciudad de Buenos Aires y el número de asegurados

¹⁰⁵ *BDNT*, núm. 2, 30 de septiembre de 1907, pp. 163-164.

¹⁰⁶ CARUSO, Laura, *Embarcados. Los trabajadores marítimos y la vida a bordo: sindicato, empresas y Estado en el puerto de Buenos Aires, 1889-1921*, Buenos Aires, Ediciones Imago Mundi, 2016, p. 26. Caruso reconstruye de manera perspicaz el proceso de trabajo de los obreros marítimos, dando un marco referencial ineludible para comprender los peligros a los que estaba expuesta la tripulación.

alcanzaba a 51.869 obreros,¹⁰⁷ equivalente a más de un cuarenta por ciento del total de trabajadores que se registraban en fábricas y talleres.¹⁰⁸ Sin embargo, a la hora de proyectar la ley, lo hicieron tratando de separarse lo menos posible de las prácticas ya presentes: del Código Civil respetaron las concepciones acerca de la herencia, de la iniciativa privada los montos de las indemnizaciones, y de las pólizas de seguros la determinación de los beneficiarios en caso de muerte. Las enfermedades profesionales fueron asimiladas a los casos de accidentes, aunque siguiendo un planteo de idéntico tenor al formulado por el Poder Ejecutivo tres años antes, y como lo sostenía la ley inglesa, es decir, en un sentido restrictivo, limitando dicho riesgo profesional a las enfermedades más notorias ocasionadas por el trabajo industrial, pero que por primera vez habían sido nominadas en un proyecto legislativo. Entre ellas se encontraban el ántrax, la anquilostomiasis, el envenenamiento por el plomo, por el mercurio, por el fósforo, por el arsénico, o sus derivados. Matienzo también definió el procedimiento del pago de las indemnizaciones, que a su criterio debían hacerse efectivas por intermedio de una caja nacional de seguros, para evitar que compañías particulares aprovecharan el carácter forzoso dado al aseguramiento.

La propuesta legislativa del DNT no fue más allá de la Cartera ministerial a cargo de Montes de Oca. A pesar de ello, las acciones desarrolladas por los técnicos de la agencia laboral para advertir aspectos relacionados con los accidentes de trabajo se continuaron ininterrumpidamente. Lo primero que se destacó fue la abundante recolección de datos y la constante elaboración de estadísticas sobre los accidentes de trabajo, lo cual presupuso una observación de lo que acontecía en relación a tal temática: entre los años 1907 y 1912, el Departamento publicó datos sobre los accidentes identificados según la actividad desarrollada por el trabajador, la característica del daño, la edad cumplida y el estado civil. Esto se difundió por medio de su órgano de prensa, el *Boletín*, que aparecía con una frecuencia trimestral, y que para ese período se abocó a publicar documentos oficiales pertinentes, monografías sobre aspectos del trabajo, información solicitada a otras instituciones públicas o privadas, legislación extranjera y formas de funcionamiento de agencias laborales de otras

¹⁰⁷ *BDNT*, núm. 2, 30 de septiembre de 1907, p. 160.

¹⁰⁸ Adolfo Dorfman, siguiendo al Censo Industrial de 1908, estimó la existencia de 118.435 personas trabajando en talleres y fábricas de la Capital Federal, a los que habría que añadirles los obreros desempeñados en el rubro servicios. El personal ocupado en la industria a nivel país ascendía a 329.000. Verse DORFMAN, Adolfo, *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, pp. 287-289.

latitudes.¹⁰⁹ Tal información precisó fundamentalmente lo que se vivenciaba en la órbita de la Ciudad de Buenos Aires, e inauguró un esbozo de lo acontecido en distintas regiones del interior del país.¹¹⁰

Los instrumentos de medición oficial fueron artífices de colocar en un lugar de visibilidad a esa problemática laboral en proceso de transformación, y que veía en el avance de la actividad manufacturera una de sus causas. Ante la dificultad de encontrar elementos de análisis de índole descriptiva y analítica, que hubieran demandado otro tipo de indagaciones sobre los accidentes laborales, los aspectos numéricos tuvieron la utilidad de servir a quienes aducían que la cuestión acrecentaba sus efectos. Como sostiene Claudia Daniel al analizar las estadísticas laborales de principio de siglo, “...*el dato cuantitativo se presentaba como expresión directa o reflejo de la realidad.*” Sin embargo, la autora afirma que “*la cifra estadística pasaba a tener una enorme importancia pública, pues posibilitaba dar el primer paso hacia la resolución de una cuestión social...*”,¹¹¹ aseveración un tanto excesiva para el caso de los accidentes laborales, ya que las conexiones entre las cifras obtenidas y los fundamentos otorgados por los miembros del DNT en favor de una intervención estatal en la materia no se correspondieron con fluidez. Es decir, esto significó una utilización acotada del insumo que ponían a disposición las estadísticas, afirmación que en el caso de accidentes laborales matiza las argumentaciones referidas a que la información numérica impactó considerablemente en el conocimiento estatal del mundo laboral e influyó crecientemente en las decisiones de los poderes políticos.¹¹²

El DNT confeccionó sus propias estadísticas a partir de una tarea de recolección de los datos que le fueron provistos por la policía, la prefectura y por los hospitales con la intermediación de la municipalidad y las gobernaciones del interior del país. A su vez, las aseguradoras proporcionaron también sus indicadores acerca de los accidentados que eran cubiertos por las pólizas emitidas por las compañías. Para los

¹⁰⁹ SURIANO, Juan, “El *Boletín* del Departamento Nacional del Trabajo. Una herramienta de difusión de las políticas laborales, 1907-1921”, en: GONZALEZ LEANDRI, Ricardo y SURIANO, Juan (eds.), *La cuestión social y sus itinerarios de difusión a través de las publicaciones periódicas argentinas, 1870-1930*, Columbia, Estados Unidos, Global South Press, pp. 121-122.

¹¹⁰ *BDNT*, núm. 2, 30 de septiembre de 1907, pp. 385-386, donde se reproduce la situación de las Provincias de Buenos Aires, Tucumán, Salta, Córdoba y Jujuy.

¹¹¹ DANIEL, Claudia, “Las estadísticas laborales del Estado argentino (1910-1930). Controversias sociales, políticas y técnicas.”, pp. 4 y 16. Recuperado de: [historiapolitica.com, http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/daniel.pdf](http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/daniel.pdf) (acceso el 7 de enero de 2017).

¹¹² GONZALEZ BOLLO, Hernán, “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943” en: OTERO, Hernán (dir.), *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX- XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, p. 336.

funcionarios del Departamento, éstos fueron más detallados que los provenientes de las instituciones estatales, ya que incluían hasta los casos de daños más leves no registrados por los otros mecanismos, aunque privaban a la entidad laboral de datos sobre muchos accidentes que no eran denunciados o que por el tipo de lesión no demandaban atención hospitalaria y quedaban fuera de las estadísticas.¹¹³ Recién con la sanción de la ley orgánica del DNT (n° 8.999) del año 1912, la institución contó con el atributo de la aplicación de la inspección, en su rol de policía de la industria y el comercio,¹¹⁴ lo cual coadyuvó a complementar los registros que, logrados por intermedio de instituciones estatales o privadas no siempre respondían con precisión a las particularidades de la información que los funcionarios del DNT consideraban necesaria. Esta situación, en parte, da una pauta del por qué los informes en materia de accidentes de trabajo se caracterizaron por detentar un perfil cuantitativo y estadístico¹¹⁵ que, salvo excepciones, hasta 1912 quedó alejado de todo análisis complementario en sus aspectos cualitativos. Este enfoque permitió que circularan indicadores sobre el número de trabajadores accidentados en el ejercicio de su labor, el oficio al que pertenecían, el sexo, la nacionalidad, e incluso el día y franja horaria en que había ocurrido el accidente. Las pólizas de seguros emitidas y la cantidad de trabajadores asegurados también fueron cuantificadas, permitiendo a los funcionarios del DNT establecer comparaciones acerca de la evolución de los seguros y la propagación de los accidentes.

Cuando a principios de marzo de 1910 el doctor en derecho Alejandro Ruza se dirigió al Ministro del Interior José Gálvez, insistiendo en la necesidad de contar con una ley reparadora de los accidentes de trabajo, lo hizo a partir de una fundamentación sustentada en aspectos cuantitativos. Ruza se había graduado como doctor en jurisprudencia en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en 1906. Allí fue docente en la cátedra de finanzas, actividad que complementó con su conocimiento específico sobre el terreno laboral, avales que le permitieron ocupar la dirección de la Sección de Estudios Legales y Estadísticos del

¹¹³ Esta situación es indicada por los funcionarios del DNT en un informe sobre el Seguro Obrero. Verse: *BDNT*, núm. 11, 31 de diciembre de 1909, pp. 557.

¹¹⁴ SOPRANO, Germán, “‘Haciendo inspección’”. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914), en: BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (eds.). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, p. 90.

¹¹⁵ HAIDAR, Victoria, *Trabajadores en riesgo. Una sociología histórica de la biopolítica de la población en Argentina (1890-1915)*, Buenos Aires, Prometeo, 2008, pp. 143-149.

DNT.¹¹⁶ En la misiva presentada por Ruzo a Gálvez se consolidaron los datos acumulados durante los años precedentes, haciéndose hincapié en la evolución de los seguros obreros, comparando los habidos en los años 1908 y 1909. Tales registros evidenciaron que en el país el número de pólizas en vigencia de las cuatro principales compañías se había incrementado en más de un sesenta por ciento, lo cual se tradujo en más de veinte mil obreros incorporados al seguro en el lapso de un año, alcanzando así un total de 90.146 trabajadores para 1909.¹¹⁷ En los primeros años de funcionamiento del Departamento se registró que pese a carecer de obligatoriedad, la instrumentación del seguro era una práctica ya instaurada y daba visos de crecer en extensión: para 1910, el número de pólizas emitidas superaba las tres mil, y eran más de cien mil los obreros cubiertos.¹¹⁸

Los miembros del DNT no ocultaron su opinión y consideraron excelentes los resultados que arrojaba la práctica del seguro obrero en cuanto a la efectividad de la cobertura; sostuvieron, por ejemplo, que sobre 8.205 siniestros registrados por las compañías en 1910, 8.150 habían sido liquidados en el mismo ejercicio.¹¹⁹ Ello los llevó a hurgar en las formas en que se constituían las pólizas, los alcances que tenían, los métodos a partir de los cuales se calculaban las indemnizaciones, y cómo eran calificados los oficios según el tipo de riesgo que presentaban. Desde el DNT no sólo se deslizaron opiniones favorables a la sanción de una ley reparadora en caso de accidentes, sino que se instrumentaron medidas preventivas como fueron las vinculadas a reglamentar las condiciones de trabajo de distintas ramas industriales, desarrollándose los conceptos germinales de la higiene industrial al, por ejemplo, limitar el peso de las cargas o determinar los recaudos a tomar en el manejo de ciertos materiales nocivos para la salud. Si bien la necesidad de legislar en materia de accidentes había sido manifiesta ya por los funcionarios del DNT, también observaban que sin una intervención normativa específica que regulase las relaciones laborales, existían mecanismos que garantizaban el proceso indemnizatorio y una cobertura en favor de los obreros. Esta percepción, no exclusiva de los funcionarios del DNT, puede explicar en

¹¹⁶ La trayectoria de Alejandro Ruzo en el ámbito político se complementó cuando en 1925 fue elegido senador por la provincia de Catamarca, cargo que perdió tras el golpe militar de 1930.

¹¹⁷ *BDNT*, núm. 12, 31 de marzo de 1910, pp. 230-233.

¹¹⁸ A modo orientativo y a falta de estimaciones para los años 1909 y 1910 se indica que según el Tercer Censo Nacional de 1914 el personal ocupado en la industria ascendía a 410.000, de los cuales 151.700 se desempeñaban en el ámbito de la Capital Federal. Ver DORFMAN, Adolfo, *Op. cit.*...pp. 288 y 296.

¹¹⁹ *BDNT*, núm. 17, 30 de junio de 1911, pp. 293-296.

parte los motivos que llevaron a una dilación en el tratamiento legislativo de los proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados.

El DNT hizo circular sus opiniones mediante su órgano de prensa, el *Boletín*, que se publicó con una frecuencia trimestral. Con números que contenían entre 150 y 300 páginas, se inició con un tiraje de 700 ejemplares, y como sostiene Juan Suriano, actuó como elemento de construcción de una mirada oficial sobre la cuestión social, a la vez que procuraba tener como interlocutor tanto al parlamento, como a la justicia, los ámbitos universitarios y la prensa.¹²⁰

En 1912 los boletines del DNT comenzaron a editarse con el objetivo de reunir en un mismo tomo los antecedentes relacionados con una cuestión similar, y la temática escogida para iniciar la serie fue la de los accidentes de trabajo. Allí se compilaron los datos estadísticos que habían sido obtenidos hasta la fecha, se transcribieron los distintos proyectos de ley que sobre el tema habían sido presentados, y se hizo referencia a la legislación extranjera sobre accidentes. Sin embargo, lo más relevante de la publicación estuvo relacionado a los informes, ahora sí con un carácter claramente cualitativo, que abordando la temática desde distintas perspectivas confluyeron en la dirección de argumentar, desde el punto de vista técnico, la necesidad de legislar sobre los accidentes de trabajo y sobre el seguro obrero. Juan Suriano entiende que la elección del tema de accidentes laborales para iniciar la publicación con un nuevo formato, ahora de carácter monográfico, se justificaba como parte de la presión existente sobre los poderes legislativos para lograr la sanción de una ley que regulase los riesgos del trabajo. Si bien los considerandos técnicos coadyuvaron para evidenciar los alcances que la problemática traía aparejada sobre los trabajadores, fundamentalmente por medio del registro y la construcción estadística, ello no termina de demostrar que el accionar del DNT fuera importante a la hora de sancionar la ley n° 9.688, y menos aún entrelaza una deuda directa de la promulgación legislativa para con la perspectiva técnica.¹²¹

En el número 20 del *Boletín*, distintos funcionarios del DNT publicaron estudios sobre el tema de los accidentes laborales, cada uno desde un abordaje disímil. Alejandro Ruzo demostró los fundamentos jurídicos del riesgo profesional, para lo cual sustentó su análisis en la evolución de la doctrina aplicada a la resolución de casos, desde la tradicional teoría de la culpa, pasando por la relacionada al caso fortuito, para terminar en la teoría del riesgo profesional a la cual el funcionario adhirió sin más

¹²⁰ SURIANO, Juan, “El *Boletín* del Departamento Nacional del Trabajo...”, *Op. cit.*..., p. 118.

¹²¹ *Ibidem*, p. 133.

miramientos.¹²² Alejandro Unsain, en ese entonces jefe de la Sección de Inspección, se encargó de estudiar los principios generales de la legislación sobre accidentes. Unsain estuvo vinculado al estudio de las relaciones laborales a partir de su actividad docente en las Universidades de Buenos Aires y de La Plata, y entre 1920 y 1922 sería presidente del Departamento desde donde influiría en la política laboral trazada por el radicalismo a través de promocionar la implementación de un Código de Trabajo.¹²³ Tanto Laura Caruso como Andrés Stagnaro, coinciden en que la figura de Unsain tuvo un rol crucial en la relación entre el DNT, el gobierno argentino y la Organización Internacional del Trabajo, fundamentalmente en sus actividades como delegado en representación de la Argentina en el ente internacional,¹²⁴ desde donde trazó puentes que sirvieron a la recepción de ideas que veían luz en ámbitos foráneos. En su intervención en el *Boletín* número 20 del DNT, Unsain trató los diversos proyectos de ley presentados tanto en el parlamento como al Poder Ejecutivo, y llegó a concluir que era ineludible reparar en la responsabilidad patronal como herramienta normativa, y a sostener la conveniencia evidente del seguro obrero a cuyo criterio debía ser obligatorio.¹²⁵

En ese mismo número del *Boletín* del DNT, Federico Figueroa,¹²⁶ Inspector de la Sección a cuyo cargo estaba Unsain, logró demostrar por medio del empleo de ejemplos extraídos de la jurisprudencia nacional la manera en que cobraba impronta la aceptación de la doctrina del riesgo profesional entre los jueces, y la aceptación de que ya no era el obrero el que tenía que demostrar la culpabilidad del patrono dado que se habían invertido los términos de la prueba. Figueroa se graduó como doctor en jurisprudencia en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. En 1906 había publicado un trabajo que nominó *Las huelgas*

¹²² RUZO, Alejandro, “Fundamentos jurídicos del riesgo profesional”, en: *BDNT*, núm. 20, 31 de julio de 1912, pp. 7-18.

¹²³ Verse: SURIANO, Juan, “El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Yrigoyen”, en: PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012, pp. 56-58.

¹²⁴ CARUSO, Laura, “La política laboral argentina en la inmediata posguerra: una perspectiva internacional, 1907-1925”, en: *Relaciones*, vol. 35, número 138, México, primavera 2014, pp. 11-43. STAGNARO, Andrés, “La delegación argentina en Washington (1919): Entre el prestigio internacional y la acción local”, en: CARUSO, Laura y STAGNARO, Andrés (comps.) *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, Estudios/Investigaciones, 62, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017, disponible en: <http://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/93> (acceso 1 de mayo 2018).

¹²⁵ UNSAIN, Alejandro, “Principios generales de la legislación de accidentes”, en: *BDNT*, núm. 20, 31 de julio de 1912, pp. 19-31.

¹²⁶ Verse: ZIMMERMANN, Eduardo, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995, p. 72.

en la República Argentina y el modo de combatirlos. Había ingresado al DNT en 1909 y fue nombrado inspector en 1912, con la reestructuración que sufrió el Departamento como parte del proceso de reglamentación de sus funciones que se completaba con la sanción de la ley n° 8.999. Para Figueroa, desde 1905 la intervención jurídica había ido uniformándose en un sentido favorable al obrero víctima del accidente. Al entender del funcionario, los dictámenes que el jurista Ernesto Quesada había presentado ese año fueron un hito en la transformación doctrinaria, en tanto innovaron al separarse de las interpretaciones predominantes hasta el momento que se ligaban estrechamente al principio de la culpa.¹²⁷

Los cuadros técnicos políticos del DNT opinaron unánimemente en 1912 acerca de la necesidad de contar con un marco legislativo que regulase los casos de accidentes de trabajo. Allí se encontró el punto álgido en la producción de conocimiento sobre el tema desde una perspectiva cualitativa. Y lo fue, en gran medida, porque los momentos en que los análisis se impusieron sobre las estadísticas fueron pocos. Ello así, desde ese año hasta luego de la sanción de la ley n° 9.688 los boletines del Departamento continuaron publicando los registros estadísticos obtenidos, que ciertamente fueron ganando en precisión. Pero si las opiniones de los técnicos del DNT confluían en la necesidad de legislar los accidentes laborales, no desconocieron en absoluto que los vínculos entre patrones y obreros encontraban aún mecanismos útiles de resolución de los conflictos que entre las partes se generaban cuando un trabajador padecía un infortunio a causa de su tarea. En ese rol, los seguros obreros ocuparon un lugar protagónico y por ello fueron presentados como un método posible de zanjar las situaciones que se podían presentar frente a un trabajador lesionado. También los funcionarios del Departamento veían cómo el mundo jurídico empezaba a modificar sus fallos y su marco doctrinario se alejaba cada vez más de la teoría de la culpa. A partir de esa lectura, Zimmermann interpretó que “...los jueces operaron como portadores del nuevo conocimiento social: a través de sus fallos intentaron cubrir la ausencia de legislación “moderna”, y canalizar de ese modo el conflicto social por canales institucionales.”¹²⁸ La existencia de un cúmulo de artefactos que en la práctica tuvieron

¹²⁷ FIGUEROA, Federico, *Op. cit...*

¹²⁸ ZIMMERMANN, Eduardo, “Un espíritu nuevo»: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930)”, en: GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo y GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar (coords.), *Revista de Indias*, “Circulación internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX”, vol. LXXIII, N° 257, pp. 81-106. Recuperado de: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/918> (acceso 13 de enero de 2015).

utilidad para no dejar en una situación de desamparo absoluto a los trabajadores o sus familias ante un accidente, en cierta medida puede servir de argumento para explicar los motivos que llevaron a que una legislación que se veía necesaria por amplios sectores políticos y sociales, se dilatara tanto en su promulgación parlamentaria.

3. El camino a la sanción legislativa sobre accidentes

El año 1912 fue catalizador a la hora de favorecer el proceso de discusión legislativa sobre la gestión de los accidentes laborales, y también para comenzar a reconocer el papel que podía propiciar el DNT como órgano asesor en la materia. En 1912 se reglamentaron las funciones del DNT y se organizó su estructura operativa. Las atribuciones vinculadas a la inspección con que se dotó al Departamento significaron un poder que potencialmente permitiría a su funcionariado indagar las vicisitudes del mundo laboral con métodos propios y en carácter de primera persona. Los acontecimientos suscitados en el Riachuelo en 1913 demandaron la sanción de una ley sobre accidentes laborales que puso en la escena pública la necesidad de contar con un respaldo normativo que indemnizara a los familiares de las víctimas fatales y a los heridos en la tragedia, y que por extensión interrogaba cómo resarcir económicamente a todo trabajador lesionado en el desempeño de su tarea. Estas cuestiones se dieron sincrónicamente con las transformaciones que en la vida política implicaron la reforma del sistema electoral por medio de la cual ciertos sectores de la clase trabajadora se vieron posibilitados de participar en el ejercicio del sufragio, lo cual factiblemente haya agudizado la atención sobre la cuestión obrera por parte de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Ciertos estudios históricos interpelaron a la información proporcionada por la discusión legislativa. Algunos lo hicieron para comprender cómo fue posible la sanción de una ley de previsión social a la cual interpretaron como una política pública favorable a la posición obrera.¹²⁹ Otros análisis se centraron en registrar qué aspectos se ponían en discusión en el recinto parlamentario cuando se trataban los temas de accidentes laborales, con una perspectiva enriquecida por un enfoque a largo plazo.¹³⁰ Sin embargo, esos planteos esquivaron la posibilidad de fijar vínculos entre los saberes estatales generados en agencias como el DNT y lo que se producía en el ámbito

¹²⁹ PANETTI, José, *Op. cit...*; ISUANI, Aldo, *Op. cit...*

¹³⁰ RAMACCIOTTI, Karina, *Los accidentes laborales en perspectiva histórica*, Universidad Nacional General Sarmiento, Malvinas Argentinas, en prensa.

legislativo, cuestión que intenta recuperarse en este enfoque. Al mismo tiempo, se busca generar un aporte que matice la idea que sostiene que la ley de accidentes privilegió una mejora en la vida de los trabajadores, y resaltar las conveniencias que también suponía para los representantes del capital.

Desde la primera propuesta legislativa referida a los accidentes de trabajo presentada en 1902 por Roldán y Avellaneda, el socialismo, la Unión Industrial Argentina, Joaquín V. González a través de la Ley Nacional de Trabajo, y también los cuadros técnicos del DNT presidido por Matienzo, para 1907 habían coincidido en la necesidad de regular el resarcimiento de los trabajadores lesionados en el ejercicio de su tarea. El tema salió de la agenda deliberativa hasta 1910, cuando el diputado demócrata nacional Adrián Escobar volvió a poner en discusión del Congreso un proyecto de Ley. El rasgo distintivo del Proyecto de Escobar estribaba en considerar accidente también a las lesiones intelectuales producidas en el desempeño del trabajo, y extender la responsabilidad del patrón, aunque el trabajador fuera subcontratado –con la excepción de las actividades agrarias que utilizaran fuerza mecánica–. Una vez más, un proyecto legislativo sobre accidentes de trabajo no encontraba eco en el tratamiento parlamentario, a pesar que, la mayoría de los actores políticos y sociales estuvieran en concordancia acerca de su necesidad.

En 1912, durante los meses de junio, julio y agosto, los diputados Adrián Escobar, Alfredo Palacios y el radical Rogelio Araya, respectivamente, presentaron cada uno sus proyectos para legislar sobre los accidentes de trabajo. Si el contenido de la ley propuesta por Escobar replicaba lo que ya había presentado dos años antes, las argumentaciones con las cuales acompañó su formulación en el recinto adquirieron un matiz diferente. Por un lado, su locución se asemejó a la de los socialistas, en el sentido de reclamar la protección y el amparo de los trabajadores que ejecutaban su labor en las condiciones más deplorables y en proclamar que la responsabilidad en caso de accidente recayera sobre los patrones. Por otro lado, el DNT comenzó a actuar como un órgano que era difícil no enunciar cuando se trataba de cuestiones vinculadas al mundo obrero, y de ello dio cuenta Escobar al mencionar que su proyecto había adquirido el aval de la agencia laboral, aunque le cupo reclamar que la falencia de una ley orgánica para el Departamento le procurase no llenar las funciones para las cuales había sido creado. Esto implicaba una transformación en la percepción que para la época comenzaba a otorgarse al DNT, que paulatinamente alcanzaba cierto reconocimiento y legitimidad social.

El proyecto presentado por Palacios también en 1912, ahora acompañado por la firma de Juan B. Justo y que, a su vez, contaba con el apoyo del diputado radical Miguel Laurencena no modificó el contenido sustancial de la presentación que el Partido Socialista había promovido años atrás. La intervención parlamentaria de Palacios se centró en demostrar la necesidad de actualizar la normativa referida a los accidentes de trabajo, que hasta allí estaba en manos de un Código Civil que había quedado obsoleto en la materia. Sin pronunciarse deudor de los datos originados por el DNT en relación con los accidentes y el seguro obrero, Palacios mencionó que su anterior proyecto ya había contado con el visto bueno del entonces presidente del Departamento, José Nicolás Matienzo, a partir de ambos coincidir en la responsabilidad resarcitoria que cabía a la patronal ante un trabajador lesionado consecuencia de la tarea desarrollada. Dicha cita era una manera de respaldar, desde la opinión de los técnicos, la viabilidad y sustentación del proyecto que se impulsaba políticamente.¹³¹

La presentación efectuada por la bancada radical y encabezada por el diputado Araya se basó en la idea de instrumentar la obligatoriedad del seguro obrero, sacando así del foco del debate la dicotomía entre la doctrina del riesgo profesional o a la doctrina de la culpa. En el artículo 5° de la ley elevada a consideración del Parlamento se hacía tácita la búsqueda por dejar libres a los empresarios de toda responsabilidad por los daños sufridos por los obreros a su cargo en el desempeño de un oficio, lo cual se efectivizaba mediante la póliza de seguro.¹³² Es decir que, si bien se procuró resarcir a los obreros accidentados o enfermos producto del ejercicio de su oficio, el fin último de la norma estribó en diferir el pesar del efecto indemnizatorio del patrón al seguro, resguardando el patrimonio empresario que, en caso contrario, se vería sometido al riesgo de ser inducido a la ruina. A diferencia de los otros dos proyectos que se habían presentado en los meses precedentes, el del partido radical en ningún momento verbalizó sentirse ligado a lo producido por el DNT.

Indudablemente, 1912 marcaba un hito en la competencia por legislar en materia social, ya que las repercusiones de la reforma electoral promovida por la Ley Sáenz Peña, abrían camino a una carrera por conseguir el sufragio de una masa de votantes que hasta allí había permanecido excluida de tal derecho, entre la cual, la clase trabajadora

¹³¹ *DSCD*, Año 1912, tomo I, pp. 725-729.

¹³² *DSCD*, Año 1912, tomo II, pp. 123-131.

ocupaba un lugar no despreciable.¹³³ La carrera política y la disputa entre socialistas y radicales, actuaron como elementos aglutinadores para que en 1914 se volvieran a presentar tres proyectos legislativos procurando normar los accidentes de trabajo y la instrumentación del seguro obrero: Palacios y Araya reiteraron sus propuestas ya deslizadas dos años atrás, y a ellos se agregaba la presentada por el diputado Arturo Bas en representación de la Unión Nacional y que en realidad reproducía el anteproyecto ya presentado. Sobre el contenido de tal presentación, se sancionaría al año siguiente la ley n° 9.688. La discusión de la ley se realizó en el Congreso en las últimas sesiones de septiembre de 1915, a partir del informe de la comisión de legislación comunicado por parte del diputado Celestino Marcó. En el mismo, Marcó hacía una síntesis de los diversos proyectos que habían sido presentados a la fecha en lo inherente a los accidentes de trabajo, y recorría las similitudes y divergencias existentes entre tales, sirviendo según cada caso de argumentación a lo que finalmente se proponía. Así, por ejemplo, ante la discusión sobre la obligatoriedad del seguro obrero, la Comisión sostenía, siguiendo lo propuesto por Bas, que el mismo debía ser facultativo con la finalidad de someter a patrones y empresarios a una sujeción menor. A su vez, se separaba de la idea promovida por Palacios respecto a que recayera la responsabilidad en el Poder Ejecutivo de aquellas indemnizaciones que no pudieran hacerse efectivas, para lo cual se proponía la creación de una caja de garantías. Marcó, al mismo tiempo, sustentaba el impulso de la Comisión por aprobar el proyecto, en algunos datos estadísticos suministrados por el DNT en el entendimiento de que la información recolectada por la agencia estatal servía como argumento de respaldo para dar curso a la legislación respectiva.

Luego de la aprobación de la Cámara Baja, el Senado votó la ley a libro cerrado el 29 de septiembre y el Poder Ejecutivo finalmente la promulgó el 11 de octubre. La ley n° 9.688 se basaba en la idea del riesgo profesional por medio de la cual implícitamente se atribuía la responsabilidad del accidente al patrón. A su vez, se enumeraba una nómina de industrias para las cuales regía la norma. Se señalaban las características del accidente, pero en sí no se lo definía, lo cual dejaba a la doctrina y a la jurisprudencia la tarea de dotarlo de contenido conceptual. La indemnización que pautaba la legislación se relacionaba directamente con el grado del daño sufrido y, a la vez, también con el salario percibido por el trabajador; la misma se efectivizaría luego

¹³³ ISUANI, Aldo, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985, pp. 76-82.

del depósito del patrón, o en su defecto del asegurador, en la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles. Los seguros resultarían facultativos, y las compañías aseguradoras serían controladas por el Estado. En los casos en que el patrón no las contratase y se declarase insolvente, una Caja de Garantías pagaría las indemnizaciones. La ley tenía un alcance nacional, aunque facultaba al Poder Ejecutivo su reglamentación para la Capital Federal y los Territorios Nacionales, y a las provincias para lo que ocurriese dentro de su territorio. Si bien casi todo el país, ya en 1916 contaba con la reglamentación a la ley, provincias como Mendoza y Corrientes recién lo harían en 1926 y La Rioja en 1929.¹³⁴

4. A modo de balance

Los años que circundaron al advenimiento del siglo XX, al tiempo que dieron cuenta de la manera en que el Estado alcanzó la base de su estructura organizativa, estuvieron ligados a la búsqueda de soluciones a las problemáticas emergentes de la *cuestión social*.¹³⁵ Ésta, en los primeros años del novecientos, estuvo íntimamente ligada con las vicisitudes emergentes del mundo obrero y la sanción de las primeras leyes orientadas a regular las relaciones entre el capital y el trabajo apareció como uno de los caminos posibles que intentaron mitigar la conflictividad social creciente. La ley de accidentes y enfermedades del trabajo n° 9.688 sancionada en 1915 fue deudora de los avatares que surgieron en su tiempo, formando parte de un entramado de políticas sociales y ocupando un lugar pionero en el fomento de la seguridad social en Argentina. Dicha promulgación legislativa afianzó los instrumentos que con anterioridad eran aceptados por los distintos actores sociales a la hora de indemnizar a los trabajadores que sufrieran una lesión en el ejercicio de su labor. Los sectores más ligados al conservadorismo y a los intereses patronales encontraban una estrategia para limitar el avance estatal en la regulación de las relaciones laborales. Fue así en tanto la ley n° 9.688 se sustentó en la aceptación del principio jurídico del riesgo profesional, doctrina que venía rigiendo los litigios judiciales que se suscitaban sobre accidentes laborales, cada vez con mayor aplomo desde una década antes de la sanción de la ley. A su vez, el seguro obrero, otro de los dispositivos que la ley sugirió para garantizar la

¹³⁴ POZZO, Juan, *Accidentes del trabajo*, Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 1939, pp.64-78.

¹³⁵ Para revisar la connotación que tuvo la cuestión social a comienzos del siglo XX, verse las páginas 22 a 26 del apartado introductorio de la tesis.

indemnización de los trabajadores lesionados o enfermos producto de su tarea, había evolucionado favorablemente incluso antes de la sanción de la norma y continuó haciéndolo luego de 1915, a pesar de ser una herramienta facultativa para los empresarios. Marcó ya lo había declarado en el parlamento, minimizando la importancia de la sanción de la ley –y con ello la injerencia del socialismo en favor de los trabajadores– al sostener que “...*en presencia de la notable extensión de los seguros por accidentes que se operan en el país espontáneamente [sic], puede decirse que nos llega con los contornos y en los términos fáciles de un problema en parte resuelto por los mismos que podrían ser tachados o cuando menos sospechados de abrigar interés por su fracaso, es decir, por los patronos y empresarios.*”¹³⁶ Así, la ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no puede considerarse como un elemento plenamente disruptivo con las prácticas de resolución de los litigios jurídicos ni con los elementos utilizados como resguardos para garantizar las indemnizaciones que precedieron a su sanción.

La presencia de una agencia estatal con atribuciones específicas sobre lo que acontecía en el mundo del trabajo, como fue el DNT creado y puesto en funciones en 1907 implicó un mejor entendimiento y una mayor visibilidad de lo que ocurría en los ámbitos laborales. No obstante, en lo referido a los accidentes de trabajo, el tema estaba puesto en escena antes de la creación del DNT, y si bien la sanción legislativa no logró materializarse durante los años medios de la primera década del siglo, como sí lo hicieron las leyes de descanso dominical y de regulación del trabajo de la mujer y el niño, ya se habían sentado las bases normativas de lo que sería su promulgación. Es cierto que desde 1910 la opinión favorable del DNT referida a la conveniencia de contar con una ley de accidentes fue un elemento legitimador de los proyectos esgrimidos en el Congreso, los cuales tomaron en cuenta ciertos aspectos de la información cuantitativa recopilada por el Departamento, pero no repararon en los pocos análisis cualitativos insinuados por la agencia laboral. Los datos recolectados por el DNT no parecieron necesarios para transmutar los contenidos de los proyectos de ley presentados en el Parlamento; el propio presidente del Departamento, José Matienzo no tuvo la intención de esperar a que la agencia por él liderada recabara la información pertinente para mostrar una opinión fundada en sus producciones estadísticas y análisis cualitativos: así, desde la puesta en funciones del DNT hasta la elevación del proyecto legislativo que

¹³⁶ DSCD, Año 1915, tomo I, p. 551.

Matienzo acercó al Ministerio del Interior, no pasaron más de cuatro meses. La impronta del Departamento en la sanción de la ley n° 9.688 fue acotada fundamentalmente porque la mirada legislativa estuvo direccionada hacia atender lo que al respecto se producía en el extranjero, más que a la información que podría suministrarle la agencia laboral. Y esto ocurrió así no sólo porque el mundo se había constituido en un laboratorio de observación para los gobernantes y técnicos argentinos, quienes privilegiaron atender a lo que acontecía en otros países que en los aportes predominantemente estadísticos que realizó el Departamento.

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

La dilación que sufrió la Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en ser sancionada, puede ser explicada en parte por la preexistencia de mecanismos de resolución de los casos de accidentes laborales. Los dictámenes jurídicos que recurrían a la doctrina del riesgo profesional iban dominando los fueros. Sin embargo, en ocasiones como la Catástrofe del Riachuelo, estas formas de establecer

las indemnizaciones basadas en la utilización de artilugios que debían buscarse en intersticios legales tomados como alternativos frente a la ausencia de una ley específica que regulase los casos de accidentes, demostraron la necesidad de sancionar la norma. Al mismo tiempo, la Ley Sáenz Peña proporcionó un nuevo escenario para los partidos políticos que participaban de la carrera electoral; sus representantes en el Congreso debían mantenerse dialógicos con los intereses de la clase trabajadora, lo cual cristalizó las posibilidades de sancionar una ley que, al menos retóricamente, atendía una preocupación obrera. Estas cuestiones actuaron como amalgama para que representantes de intereses divergentes encontraran varios puntos en común en cuanto al contenido de una ley que se discutió en dos sesiones en la Cámara de Diputados y sucintas intervenciones en el recinto del Senado, lo cual permite aseverar que las lecturas de la Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales podían dar lugar a interpretaciones encontradas. Esta imprecisión normativa provocó que a menos de cuatro años de reglamentada la ley n° 9.688 ya se estuvieran sugiriendo reformas con el objetivo de especificar su campo de acción y sus efectos.¹³⁷

¹³⁷ *Crónica Mensual del DNT*, septiembre de 1919, Año II, núm. 21, pp.322-330.

CAPÍTULO II

Tensiones intraestatales y disputas profesionales en torno a los accidentes laborales

La Ley de Accidentes y Enfermedades del Trabajo n° 9.688 que se promulgó en Argentina en el año 1915, tuvo la finalidad de establecer el marco jurídico por el cual aquellos trabajadores que sufrían un deterioro de la salud como producto del ejercicio de su labor debían ser indemnizados. Esta norma, pionera en el país en materia de seguridad social, se erigió sobre dos componentes centrales: por un lado, resarcir al trabajador lesionado físicamente mientras desarrollaba una tarea para un tercero. Por el otro, reparar las enfermedades profesionales que ocasionaba el ambiente laboral. Mientras el primer aspecto resultó más tangible, las definiciones acerca de lo que se entendía por enfermedad profesional fueron algo difusas, provocando disputas políticas en las que también se pusieron en juego las atribuciones que iban adquiriendo las diferentes esferas estatales, algunas de ellas recientemente creadas. No obstante, ya los expertos¹³⁸ de fines del siglo XIX y principios del XX consolidaron la idea de la existencia de “trabajos que enferman”, y que producían perjuicios a la salud de los trabajadores, pero también a su moral y su intelecto.

Este trabajo se ocupa de recorrer uno de los caminos por los cuales el derecho, en su rol de lenguaje administrativo del Estado, se afianzó como resorte del arbitraje en las relaciones laborales, ya desde las postrimerías del siglo XIX. Si bien la primacía del derecho como elemento legitimador de la intervención estatal se tornó indiscutible a medida que transcurrieron los años del novecientos, fue para las décadas que actuaron de bisagra al cambio de siglo cuando las preocupaciones manifiestas de la *cuestión social* hicieron que el pensamiento jurídico se orientase a considerar una faceta social. En el capítulo III de la tesis veremos de qué forma ese desfasaje entre el derecho individualista y el derecho público fue dándose también en las discusiones acerca de cómo debían resolverse los casos de accidentes laborales. De acuerdo con Eduardo Zimmermann, ello estaba emparentado con una ampliación de los alcances del derecho nacional, en la medida que se producía una separación respecto de la mirada clásica del

¹³⁸ Siguiendo a Morresi y Vommaro, por experto se entiende a quien detenta “...formas de intervención en el campo del poder y de la producción de bienes materiales y simbólicos que remiten a un saber técnicamente fundado, ligado a una disciplina científica o a un campo profesional.” MORRESI, Sergio y VOMMARO, Gabriel, “Introducción. Los expertos como dominio de estudio socio-político”, en: MORRESI, Sergio y VOMMARO, Gabriel (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo Libros, 2011, p. 14.

pensamiento jurídico basada en la idea liberal, por la cual, el derecho público se oponía al derecho individualista.¹³⁹

En sincronía con las transformaciones que vivenciaba el derecho en su trayectoria hacia el normativismo de lo público, el conocimiento jurídico entró en una competencia con otros campos disciplinares por ser la voz cantante en el armado regulatorio sobre los accidentes de trabajo. Este capítulo de tesis parte del interés por construir la manera en la cual la especialidad del derecho procuró apropiarse de objetos que *a priori* podrían considerarse peculiares de otras áreas de saberes. Las disputas entre abogados y médicos por determinar los grados de las lesiones padecidas por los trabajadores accidentados, o por precisar si las enfermedades de los obreros se vinculaban con la labor desarrollada, estuvieron a la vanguardia de las tensiones entre ambas profesiones. Fue el derecho quien se arrogó la construcción de un lenguaje propio desde donde impuso su autoridad para reservarse el espacio decisorio a la hora de dirimir sobre accidentes laborales, necesitando, pero a la vez subsumiendo las opiniones de médicos, higienistas, ingenieros, a definiciones conceptuales provenientes del mundo jurídico. No obstante, esa prevalencia del derecho distó de ser reflejo de un camino lineal, y más bien resultó el producto de las tensiones y debates que fueron marcando el afianzamiento de ese lenguaje aún en arenas propias de otras especialidades de conocimiento. Recuperar el derrotero de esas discusiones hacen al objetivo de este trabajo, en tanto ayudan a pensar cómo los juristas, aún sin incumbencias profesionales que se impusieran *per se* a las de otros ámbitos de saber, se apropiaron la validación de opiniones sobre problemas del mundo laboral.

Este capítulo establece un diálogo con algunas líneas de investigación que desde distintos enfoques se preguntaron de qué manera fue posible la constitución de las políticas sociales en la Argentina finisecular. La producción historiográfica, potenciada por el retorno democrático de hace tres décadas, reparó desde distintas perspectivas en las condiciones sociales de las clases trabajadoras y de los sectores populares,¹⁴⁰ y en la manera en la cual el Estado atendió las contingencias que emanaban de una sociedad que desde las últimas décadas del siglo XIX se transformaba a pasos agigantados. En

¹³⁹ ZIMMERMANN, Eduardo, “«Un espíritu nuevo»: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930)”, en: GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo y GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar (coords.), *Revista de Indias*, “Circulación internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX”, vol. LXXIII, núm. 257, pp. 82-83, Recuperado de: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/918> (acceso 13 de enero de 2015).

¹⁴⁰ ARMUS, Diego (et. al.), *Sectores populares y vida urbana*, Buenos Aires, Clacso, 1984.

este lineamiento, las problemáticas propias de la salud pública, la vivienda, la criminalidad urbana, la inmigración, y los avatares que traía aparejado la conformación del movimiento obrero, vienen siendo interrogados asiduamente en profundidad, originando debates que contribuyeron a precisar lo que se entendió como parte de la *cuestión social* en Argentina. Mientras algunos planteos pusieron el énfasis en el accionar de las elites “liberales reformistas” como las promotoras de las primeras políticas sociales,¹⁴¹ otro grupo de estudios se abocó a demostrar que la conflictividad social de la época amalgamó la conformación de instituciones estatales y la sanción de las leyes atentas a las problemáticas obreras.¹⁴²

Las políticas sociales entendidas como acciones públicas destinadas a proteger a los trabajadores frente a determinados riesgos encuentran en los ámbitos estatales un espacio casi exclusivo para su diseño y puesta en práctica.¹⁴³ Por ello es preciso posicionar el trabajo en lo que respecta a cómo analizar al Estado, para lo cual se retomaron ciertas propuestas formuladas por la socióloga norteamericana Theda Skocpol en lo referente a la necesidad de pensar al brazo ejecutor del gobierno desde sus instituciones y a partir de sus cuerpos técnicos y políticos.¹⁴⁴ Esa mirada implica alejarse de pensar al Estado como un ente omnipotente que acciona de modo monolítico y habilita a apreciar las voces variopintas y las tensiones que laten en su interior.¹⁴⁵ Durante la última década, la literatura académica produjo avances en el conocimiento de

¹⁴¹ ZIMMERMANN, Eduardo, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995.

¹⁴² PANETTIERI, José, *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984; ISUANI, Aldo, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985; SURIANO, Juan, “Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina”, en: SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000, pp. 1-29; LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan, “Trabajo, cuestión social e intervención social”, en: LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del Trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, 2014, pp. 9-56.

¹⁴³ GOLBERT, Laura; ROCA, Emilia, *De la sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2010, pág. 26. Las autoras también incluyen dentro de las políticas sociales a aquellas acciones focalizadas en la atención de la pobreza.

¹⁴⁴ SKOCPOL, Theda, “Bringing the State back in strategies of analysis in current research”, en: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (comps.), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43. [Traducción de Fabián Chueca. www.cholonautas.edu.pe/ / Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales].

¹⁴⁵ BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (eds.), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010; PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012; NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano, “Introducción”, en: NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pp. 15-31; MORRESI, Sergio y VOMMARO, Gabriel...*Op. cit...*, pp. 9-41.

los accidentes de trabajo en Argentina desde una perspectiva sociohistórica, tanto para el momento en que se sancionó la ley n° 9.688,¹⁴⁶ como para establecer puentes con las políticas laborales de los dos primeros gobiernos de Juan Perón (1946-1955),¹⁴⁷ o incluso con una mirada de largo plazo que favoreció una lectura de la legislación de los riesgos laborales a través de la última centuria.¹⁴⁸ A su vez, se realizaron aportes acerca del rol que le cupo a la justicia frente a los litigios por accidentes de trabajo en épocas de carencia de una legislación específica que regulase el asunto,¹⁴⁹ en cuanto a cómo la circulación de ideas en ámbitos internacionales repercutió en el país y generó espacios de conocimiento para el tratamiento de los accidentes,¹⁵⁰ y respecto de la forma en que los procesos judiciales mostraron que la sanción de la ley n° 9.688 difundía el derecho a la indemnización entre los trabajadores, a la vez que persistían las desigualdades jurídicas y materiales entre varones y mujeres.¹⁵¹

Si bien esas lecturas resultan ineludibles para explorar la puesta en funcionamiento de los marcos regulatorios ante los casos de accidentes de trabajo y las formas en que operaba el derecho sobre los damnificados, también insinuaron cuantiosos interrogantes que aún forman parte del saldo deudor de la investigación, como el rol de las aseguradoras o las políticas preventivas. Este capítulo busca arrojar luz sobre un espacio en que hay vacancia reflexiva: el de las disputas entre las incumbencias profesionales, protagonizadas pero no exclusivas, del mundo jurídico y del médico, para inmiscuirse en conceptualizar los alcances y las limitaciones de los accidentes de trabajo y en particular de las enfermedades profesionales a principios del

¹⁴⁶ HAIDAR, Victoria, *Trabajadores en riesgo. Una sociología histórica de la biopolítica de la población en Argentina (1890-1915)*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

¹⁴⁷ RAMACCIOTTI, Karina, “¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La ley de accidentes de trabajo en la Argentina, 1915-1955”, en: LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, 2014, pp. 293-317.

¹⁴⁸ RAMACCIOTTI, Karina, *Los accidentes laborales en perspectiva histórica*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Malvinas Argentinas, en prensa.

¹⁴⁹ SCHJOLDEN, Line, “Sentencing the Social Question: Court – Made Labour Law in Cases of Occupational Accidents in Argentina, 1900-1915”, en: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 41, núm. 1, 2009, pp. 91-120; STAGNARO, Andrés, “La Ley de Accidentes del Trabajo y los debates promovidos para la creación de un fuero laboral (Argentina, 1904-1946)”, en: *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, Año XXVI, núm. 50, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, enero-junio, 2016, pp. 111-143.

¹⁵⁰ RAMACCIOTTI, Karina, “Influencias internacionales sobre la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina. Primera mitad del siglo XX”, en: *e-l@tina*, vol. 12, núm. 48, Buenos Aires, julio-septiembre 2014. Recuperado de: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina> (acceso 1° de octubre de 2014).

¹⁵¹ SCHEINKMAN, Ludmila, “Sujetos, instituciones y derechos en la implementación de la Ley de Accidentes del Trabajo en la ciudad de Buenos Aires (1915-1922)”, en: *Estudios Sociales*, revista universitaria semestral, año XXV, núm. 49, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre de 2015, pp. 125-154.

siglo XX. Para avanzar en ese sentido se indagarán fundamentalmente las publicaciones e investigaciones que se generaron en el DNH y el DNT. Tal como sostienen Ricardo González Leandri y Juan Suriano, esos espacios institucionales se convirtieron en un agente activo en la caracterización de la cuestión social en la Argentina de la época,¹⁵² y desde allí los cuadros expertos difundieron sus producciones de conocimiento respecto de los accidentes, aunque también dejaron entrever la forma en que se apropiaban de los insumos informativos que circulaban internacionalmente.¹⁵³

1. Definiciones médicas y veredicto jurídico sobre las enfermedades profesionales

Como anticipamos en el capítulo I, a fines de mayo de 1902, los diputados de la Unión Cívica Nacional por la Capital, Belisario Roldán (hijo) y Marco Avellaneda, elevaron a la Cámara Baja el primer proyecto legislativo que tuvo por finalidad regular los casos de accidentes de trabajo y fijar los parámetros que debían regir las indemnizaciones en favor de los obreros. Esta presentación abría, en el ámbito parlamentario, un derrotero de más de una docena de años entre los cuales el Congreso de la Nación recibió más diez proyectos para normar el asunto. El aspecto central de la propuesta de Roldán y Avellaneda estribó en insinuar un cambio en la concepción doctrinal del derecho que dejaba atrás la demostración de la culpa como basamento jurídico según lo establecía el Código Civil Argentino, y asumía que la realización de toda labor implicaba un riesgo que le era intrínseco, y que en caso de ese riesgo convertirse en accidente, era responsabilidad patronal responder resarcitoriamente. Como veremos en el capítulo III, la jurisprudencia argentina sintió el efecto refractario de las transformaciones jurídicas que se daban en algunos países europeos, en particular en Francia, Alemania y España, en un camino que desembocaría en la aceptación de la doctrina del riesgo profesional como elemento rector en los fallos sobre accidentes laborales.

¹⁵² GONZALEZ LEANDRI, Ricardo y SURIANO, Juan, “Introducción”, en: GONZALEZ LEANDRI, Ricardo y SURIANO, Juan (eds.), *La cuestión social y sus itinerarios de difusión a través de las publicaciones periódicas argentinas, 1870-1930*, Columbia, Estados Unidos, p. 19.

¹⁵³ Esta idea es tomada del análisis que Nadia Ledesma Prietto y Karina Ramacciotti realizan sobre el Boletín Informativo de Leyes de Trabajo, en tanto publicación oficial que circuló entre los años cuarenta y cincuenta del siglo XX en Argentina. Verse LEDESMA PRIETTO, Nadia y RAMACCIOTTI, Karina, “Prensa profesional y políticas socio-laborales (1942-1951)”, en: *Oficios Terrestres*, núm. 37, FPYCP, Universidad Nacional de la Plata, julio-diciembre 2017. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/64273> (acceso 4 de junio de 2018).

El proyecto de ley presentado en 1902, definió accidente como sinónimo de lesión física sufrida por un obrero que se encontraba realizando un trabajo para un tercero.¹⁵⁴ No hizo ninguna alusión a la cuestión de las enfermedades que podían originarse producto del trabajo. Los pocos juristas que analizaron la pertinencia de la norma llevada a consideración de la Cámara de Diputados en 1902 explicaron que esa escisión entre lesión física y enfermedad profesional, que dejaba a esta última fuera de la cobertura legal, se debía a que la propuesta de Roldán y Avellaneda había reproducido casi textualmente la ley de accidentes que en España se había sancionado en 1900 y que no contemplaba la protección en caso de enfermedades laborales.

Si el proyecto de Roldán y Avellaneda pretendió zanjar los inconvenientes que traían aparejados los riesgos laborales a partir de una adopción de una legislación foránea, es factible inferir que los ámbitos de producción legal se pretendieron, a priori, suficientes para proporcionar una respuesta al problema. Evadir los fundamentos técnicos que podían aportar a una mirada integral del tema se tradujo en una limitación de la trascendencia de la propuesta legislativa. Ello lo demuestra el alcance que tuvo el proyecto de Ley Nacional del Trabajo presentado al Parlamento en 1904 por Joaquín V. González desde sus funciones de máximo responsable del Ministerio del Interior. En lo concerniente a los accidentes de trabajo, fue allí la primera vez que se intentó establecer un marco legislativo que fijara el procedimiento indemnizatorio para el caso de las enfermedades acaecidas en el ambiente de trabajo. Para tal tarea, junto a doctores en jurisprudencia, se convocó a profesionales vinculados a la medicina entre quienes se contó a Biale Massé, José Ingenieros, Augusto Bunge, Carlos Malbrán, lo cual, como intentará demostrarse más adelante, coadyuvó a que la cuestión de las enfermedades laborales sea puesta en escena.

En el tratamiento de los accidentes, uno de los aportes más vanguardistas del proyecto de González radicó en promover que las enfermedades provenientes de los trabajos desarrollados en las industrias debían ser indemnizadas con idéntico tenor a los casos de lesiones corporales. No obstante, la pretendida Ley Nacional del Trabajo no reparó en precisar cuáles eran las enfermedades que debían ser incluidas en los alcances de la aplicación de la norma, atribución que fue delegada al Poder Ejecutivo que debía reglamentar la situación. Aquí es admisible aseverar que la aceptación de la existencia de trabajos que producían enfermedades cobraba validez entre las elites políticas y

¹⁵⁴ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (en adelante *DSCD*), Año 1902, Tomo I, p. 143.

técnicas, aunque las presiones que podía generar la información disponible hasta el momento aún no fueran suficientes para quebrantar la decisión política de no avanzar en legislar los accidentes de trabajo y menos aún de considerar a las enfermedades profesionales como un componente del riesgo laboral.

Más allá de las disputas en juego que inhibieron la sanción de la ley impulsada por Joaquín V. González, resulta necesario interrogarse acerca de cómo, por quiénes y desde qué ámbito, se concibió que las enfermedades adquiridas en consecuencia de la realización de un trabajo para un tercero debían originar un resarcimiento. Es en ese sentido en el cual la generación de conocimiento de parte de la profesión médica tuvo una incidencia primordial. Pero existía una formulación previa de la estrechez entre salubridad y ambiente sano de trabajo. Siguiendo a Ricardo González Leandri, esos lazos pueden rastrearse con las transformaciones que las epidemias de cólera de 1867/1868, y de fiebre amarilla de 1871, generaron sobre las formas de vinculación entre las agencias estatales y la higiene pública.¹⁵⁵ Desde fines de la década de 1870 y de la pluma de algunos de los primeros higienistas del país, aparecieron registros prematuros que conciliaron los efectos del trabajo sobre la salud. Uno de los pioneros en formular el influjo del ambiente laboral –refiriendo principalmente a las emergentes de una industria incipiente– sobre la salud fue el médico Eduardo Wilde, quien hizo hincapié en las condiciones de higiene y seguridad, y en el impacto que el trabajo de ciertas ramas productivas refractaba sobre la vida de los niños y las mujeres.¹⁵⁶ Sin embargo, esos esbozos trazados por Wilde carecieron de una línea de continuidad sostenida en el tiempo, probablemente a causa de nuevas crisis que aquejaban a la medicina de fines del siglo XIX, como fue el brote de cólera que se propagó por el interior del país, hacia 1886. De esta situación, resulta posible inferir que los mecanismos estatales se abocaran a poner en marcha dispositivos sanitarios para

¹⁵⁵ GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo, “Breve historia del Departamento Nacional de Higiene. Estado, gobernabilidad y autonomía médica en la segunda mitad del siglo XIX”, en: BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (eds.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010, p. 64.

¹⁵⁶ WILDE, Eduardo, *Curso de Higiene Pública*, Buenos Aires, Lecciones en el Colegio Nacional de Buenos Aires, 1878. Para una mirada atenta de las mujeres en el trabajo y las políticas sociales vinculadas a la maternidad y a los niños pueden consultarse: LOBATO, Mirta, *Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1969)*, Buenos Aires, Edhasa, 2007; NARI, Marcela, *Políticas de Maternidad y Maternalismo Político*, Buenos Aires, Biblos, 2004; BIERNAT, Carolina y RAMACCIOTTI, Karina, *Crecer y multiplicarse. La política sanitaria materno infantil, Argentina 1900-1960*, Buenos Aires, Biblos, 2013.

enfrentar los embates de enfermedades como el cólera, la fiebre amarilla¹⁵⁷ o la tuberculosis,¹⁵⁸ dejando poco espacio para impeler estudios del vínculo salud-trabajo.

Retomando nuevamente a González Leandri es posible sostener que el DNH se erigió como la representación del reconocimiento institucionalizado de la corporación médica. A la vez, su brazo de difusión, los *Anales del Departamento Nacional de Higiene* (ANDH), a partir de su primer número de 1891, se consolidaron como una plataforma de información sobre aspectos que se dirimían dentro del gobierno y de la propia profesión médica.¹⁵⁹ Si bien durante la última década del siglo XIX algunas intervenciones como las del médico Emilio Coni añadieron análisis vinculados a las condiciones en que se llevaba a cabo el trabajo en ciertas industrias, insinuando los cimientos conceptuales de la higiene industrial que como política preventiva en materia de accidentes y afecciones laborales sería retomado en las décadas subsiguientes,¹⁶⁰ no repararon en forma particular sobre las enfermedades profesionales. En lo concerniente al mundo del trabajo, las preocupaciones de los miembros del DNH siguieron rondando el lugar de las mujeres y los niños en el proceso productivo. Si bien no es objetivo de este trabajo, es dable mencionar que esto se conjuga con la emergencia de las políticas sociales vinculadas a la protección de las mujeres y los niños que se materializarían en 1907 con la sanción de la ley 5.291 que entre otros aspectos limitó la jornada de trabajo a 8 horas para los menores de 16 años, prohibiendo su empleo en industrias consideradas peligrosas e insalubres así como en ocupaciones nocturnas; también estableció eximiciones a la concurrencia al trabajo para mujeres embarazadas de hasta cuatro semanas antes de dar a luz y de seis semanas luego del nacimiento.¹⁶¹

Una conjunción de variables torció el rumbo en el quehacer del DNH en relación a la salud de los trabajadores: por un lado, en 1902 el médico Carlos Malbrán asumió la presidencia del organismo, y desde ese cargo se empeñó en proporcionar un control

¹⁵⁷ FIQUEPRON, Maximiliano, “Los vecinos de Buenos Aires ante las epidemias de cólera y fiebre amarilla (1856-1886)”, en: *Quinto Sol*, Vol. 21, N° 3, septiembre-diciembre 2017. GALEANO, Diego, “Médicos y policías durante la epidemia de fiebre amarilla (Buenos Aires, 1871)” en: *Salud Colectiva*, enero-abril de 2009, pp. 107-120.

¹⁵⁸ ARMUS, Diego, *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*, Buenos Aires, Edhasa, 2007, p. 276.

¹⁵⁹ GONZALEZ LEANDRI, Ricardo, “Contribuciones de la prensa médica al diagnóstico de la Cuestión Social. Buenos Aires (1870-1910)” en: GONZALEZ LEANDRI, Ricardo y SURIANO, Juan (eds.), *La cuestión social y sus itinerarios de difusión a través de las publicaciones periódicas argentinas, 1870-1930*, Columbia, Estados Unidos, Global South Press, 2017, pp. 34-35.

¹⁶⁰ CONI, Emilio, *Anales del Departamento Nacional de Higiene* (en adelante *ADNH*), Buenos Aires, núm. 1, 1891-1892.

¹⁶¹ LOBATO, Mirta, *Historia de las trabajadoras...Op. cit...*; NARI, Marcela, *Políticas de Maternidad...Op. cit...*; BIERNAT, Carolina y RAMACCIOTTI, Karina, *Crecer y multiplicarse...Op. cit...*

sanitario sustentado en su *expertise* bacteriológica, a la vez que reforzó el perfil técnico del Departamento. Por otro lado, el conflictivo clima social de los años circundantes al cambio de siglo demandó al DNH inmiscuirse en los aspectos laborales con técnicas que preludiaron la higiene industrial. Un tercer aspecto estuvo emparentado a la recepción de las ideas que circulaban en el ámbito internacional, que adquirieron mayor ahínco desde el cambio de siglo producto del maridaje existente entre los expertos y los espacios estatales que promovían la asistencia de su funcionariado a los ámbitos que en Europa debatían sobre la higiene social.¹⁶² Al mismo tiempo, otro elemento contribuyó a una comprensión más acabada del vínculo entre la salud y el trabajo, ya que el papel desempeñado por un grupo de médicos socialistas de destacada trayectoria política como fueron Juan B. Justo, Nicolás Repetto, Enrique Dickman, y Augusto Bunge, le otorgó relevancia al tema promoviendo su debate público.

Fue justamente Augusto Bunge quien desde su función de médico incorporado al DNH, tuvo un accionar destacado en demostrar los efectos de la insalubridad de ciertos trabajos e industrias. Su formación de médico especializado en higiene laboral y su matriz política e ideológica, le proporcionaron las herramientas necesarias para analizar la problemática de la salud de los trabajadores desde una perspectiva más amplia que la de sus colegas. Las preocupaciones de Bunge se tradujeron en un informe titulado *El trabajo industrial en Buenos Aires*, que respondió a las instrucciones dadas por Joaquín González, quien procuraba recopilar información para su proyecto de legislación laboral. Bunge describió en su estudio lo que habían documentado las inspecciones industriales del personal del DNH entre fines de 1903 y principios de 1904. Allí se ocupó de analizar las problemáticas que traían los emplazamientos industriales en la urbe, donde por ejemplo las manufacturas de tabaco ocupaban zonas céntricas envenenando la atmósfera con sus emanaciones. En ese informe se retomaron y profundizaron cuestiones planteadas ya por los esbozos previos de la higiene industrial. Las relaciones entre higiene y volumen del ambiente, el uso del agua y los desagües, la disposición de baños y lugares para higiene personal, fueron variables que caracterizaron los lugares de trabajo analizados en función de las ramas industriales

¹⁶² GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo, “Internacionalidad, Higiene y Cuestión Social en Buenos Aires (1850-1910). Tres momentos históricos”, en: GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo y GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar (coords.), *Revista de Indias*, “Circulación internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX”, vol. LXXIII, núm. 257, pp. 81-106. Recuperado de: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/915> (acceso 17 de enero de 2015).

inspeccionadas. Bunge detectó peligros para la salud del obrero relacionados con los esfuerzos del trabajo muscular, y ambientes nocivos por la naturaleza infecciosa o tóxica de los materiales empleados, muchas veces manipulados directamente por los trabajadores. La producción de polvos irritantes o tóxicos, inhalados o depositados sobre la piel, se identificó con enfermedades del aparato respiratorio, o problemas de absorción.¹⁶³

En su informe *El trabajo industrial en Buenos Aires*, Bunge fue crítico acerca de las posibilidades de mejoras que la sanción del proyecto de ley del ministro Joaquín V. González podía generar en las condiciones laborales. La ignorancia de las clases trabajadoras, a su entender, eran el mayor obstáculo para la implementación de medidas preventivas a la propagación de accidentes y enfermedades profesionales. A su juicio, el avance del maquinismo, si bien ampliaba los peligros del trabajo, también era visto como un elemento que potencialmente podía suprimir los riesgos, reemplazando al obrero en tareas insalubres o proporcionando dispositivos que lo resguardasen de las adversidades a que los enfrentaba su tarea.¹⁶⁴ Bunge caracterizó los riesgos de determinadas industrias, y las enfermedades que originaban en los trabajadores: el fósforo blanco y sus elevados niveles de toxicidad, o el enfisema pulmonar por el contagio bucal del soplado del vidrio, acompañaron descripciones respecto de cómo se llevaban a cabo los procesos productivos en lavaderos y talleres de planchado, manufactura de tabacos y panaderías.

Los aportes de Bunge al proyecto de Joaquín V. González fueron importantes en temas relacionados con las regulaciones que debían caer sobre el trabajo de los menores y las mujeres. Más determinantes fueron en establecer las condiciones de higiene y seguridad del trabajo que debían imperar en ciertas industrias, cuestión retomada íntegramente en el Título XI del proyecto legislativo de 1904. La Ley Nacional del Trabajo se sirvió de los fundamentos esgrimidos por Bunge, y supo traducir a un marco normativo muchas de las descripciones cualitativas que aquél había proporcionado desde su mirada médica sobre los riesgos del trabajo.

El derecho se erigía como disciplina rectora y como última palabra para dirimir aspectos de las relaciones laborales, aún en terrenos como el de los accidentes y las enfermedades profesionales, donde la profesión médica tenía mucho que decir. Esa subordinación de la medicina al derecho en lo concerniente a los accidentes de trabajo

¹⁶³ BUNGE, Augusto, "El trabajo industrial en Buenos Aires", en: *ADNH*, 1904, pp. 346-362.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 363.

quedó patentizada en el artículo 116 del proyecto de Ley Nacional del Trabajo, que establecía la obligatoriedad de los médicos, ante un caso de accidente, a emitir certificados que indicaran que el obrero estaba incapacitado para el trabajo, y cuál era su grado de invalidez; su aptitud para reanudarlo; y en caso de corresponder, constataran su muerte. Más aún, se pautaba que los médicos que no asumieran su rol auxiliador a la ley y no procurasen la emisión de los certificados establecidos en la legislación, pagarían una multa que iba de cincuenta a doscientos pesos.¹⁶⁵

Que la proliferación de las ideas de Bunge encontrase eco en una agencia estatal como el DNH son una demostración de que esos saberes desarrollados desde un ámbito público, ejecutaron un doble movimiento que de una parte potenció las atribuciones estatales y del otro las posibilidades de conocimiento. Ello entra en diálogo con lo propuesto por Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann, quienes sostienen que mientras las demandas que desde las esferas de gobierno se ejercían sobre la necesidad de comprender las transformaciones por las cuales atravesaba la sociedad, el conocimiento se conformaba en elemento constitutivo de ese Estado en proceso de expansión.¹⁶⁶

Cierto es que el DNH no desarrolló una línea de continuidad a la hora de producir conocimiento sobre la estrechez entre trabajo y salud, pero como sostiene Diego Armus, formó parte del amplio espacio en el cual la medicina consolidó su lugar en el aparato burocrático-administrativo estatal. Desde allí, el cuerpo médico se afincaba en un higienismo destinado a mejorar y regular el mundo urbano, y desarrolló un utillaje para la comprensión de la *cuestión social*, “...produciendo lo que se llamó *higiene social*, un corpus sobre el cual, más tarde, entre los años veinte y los cuarenta, se desarrollaría la salud pública.”¹⁶⁷

Sin embargo, si aspectos como la seguridad e higiene laboral, y las consecuencias del trabajo de la mujer y el menor, encontraron clivaje en las producciones de los técnicos del DNH, dotando de visibilidad que ciertos métodos productivos generaban efectos nocivos para la salud de los trabajadores, la cuestión de las enfermedades profesionales no fue desarrollada en forma singular, sino dentro de un espectro más amplio de problemáticas ligadas a la sanidad obrera. ¿Por qué a pesar de

¹⁶⁵ DSCD, 1904, p. 109.

¹⁶⁶ PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo, “Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX”, en: PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo, *Los Saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012, p. 10.

¹⁶⁷ ARMUS, Diego, “El descubrimiento de la enfermedad como problema social”, en: LOBATO, Mirta (ed.), *El Progreso, la modernización y sus límites*, Tomo V, Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, pp. 518 y 545.

comprender que algunas industrias específicas, por su naturaleza, eran más nocivas, peligrosas o proclives a generar ciertas alteraciones de la salud, el cuerpo médico aún no había especificado qué se entendía por enfermedades profesionales? Es probable que la emergencia ante situaciones de accidentes laborales que dejaban a los trabajadores en situación de “invalidez” o muerte haya marcado la temporalidad de la agenda de prioridades. También es cierto que si bien el avance de la bacteriología desplazaba a las teorías miasmáticas, ese cambio paradigmático no se encontraba concluido y la idea de un ambiente insalubre primaba como factor explicativo de la propagación de enfermedades.¹⁶⁸ No obstante, puede inferirse que lo que incidía en una posposición de la definición de lo que se entendía por enfermedades profesionales se emparentó con las transformaciones por las cuales estaba atravesando el marco doctrinario en materia de accidentes de trabajo: la aceptación del riesgo profesional como doctrina estaba aún en discusión y las voces de los jurisconsultos se centraron en ese debate, posponiendo definiciones sobre los alcances de las indemnizaciones, el seguro obrero, el procedimiento jurídico, y también lo que se entendía como enfermedades profesionales. Sin dudas, estas situaciones estuvieron atravesadas por las demandas provenientes de los trabajadores que en tanto atizaban los grados de conflictividad social aceleraban el avance del arbitraje estatal y la fijación de canales regulatorios sobre las relaciones laborales.

La disciplina médica había detentado un lugar privilegiado en generar saberes en relación con las condiciones de trabajo en las distintas ramas productivas, y en escudriñar sus efectos sobre la salud de los obreros. Ello lo había logrado en base a la inspección de los ambientes laborales, tarea en la cual los médicos aventajaron a ingenieros, juristas, estadígrafos. Sin embargo, la creación del DNT en 1907, como sostiene Victoria Haidar, significó la aparición de una institución que presentó espacios de competencia con el DNH en cuestiones relativas a la higiene pública, y particularmente a la salud en espacios laborales, provocando que en esos atributos la capacidad institucional de la entidad sanitaria se restringiera progresivamente.¹⁶⁹ Si bien la mirada de los funcionarios del DNT distó de estar enraizada en un cristal médico,¹⁷⁰

¹⁶⁸ Esto explica en parte por qué el trabajo a domicilio demandó una atención particular de los higienistas, procurando evitar que una misma habitación sirviera de taller, dormitorio, cocina y comedor. El otro factor por el cual el trabajo a domicilio adquirió relevancia en los análisis de la época se refiere a la gran participación que las mujeres trabajadoras tenían en él.

¹⁶⁹ HAIDAR, Victoria, *Op. cit.*, p. 184.

¹⁷⁰ Como demuestra Eduardo Zimmermann, la relación de José Matienzo, primer presidente del DNT con la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en la cual era docente, le

sus relevamientos incluyeron conclusiones vinculadas con las condiciones de higiene y seguridad en los espacios productivos. Resulta plausible inferir que el perfil jurídico predominante entre los funcionarios del DNT se tornó más favorable para acercar opiniones sobre el mundo del trabajo, en tanto el lenguaje del derecho se presentaba como el instrumento más adecuado para promover reformas en el plano social, fundamentalmente a partir de la aceptación de que tal disciplina se separaba de un posicionamiento clásico y basado en las relaciones privadas para adquirir una faceta regulatoria de lo público.

2. El Departamento Nacional del Trabajo y la conformación de una idea de enfermedad profesional

Si bien ni el proyecto de ley de accidentes de trabajo presentado por Roldán y Avellaneda en 1902, ni el proyecto de Ley Nacional de Trabajo de 1904 contaron con la aprobación legislativa, la falta de un marco regulatorio específico para los pleitos por accidentes no fue óbice para que se produjeran transformaciones en cuanto a la interpretación de las responsabilidades en caso que los trabajadores sufrieran un daño en el ejercicio de su labor. Esto, paulatinamente fue quedando de manifiesto en los criterios jurídicos que comenzaron a vislumbrarse hacia mediados de la primera década de la centuria. Así, algunos fallos tuvieron en cuenta el principio del riesgo profesional que emergía de considerar que los accidentes no se hubieran suscitado de no mediar una tarea que, al ser llevada a cabo para un empleador, permitía la recurrencia judicial a la doctrina de la responsabilidad patronal.¹⁷¹

La creación del DNT por decreto del Presidente de la República del 14 de marzo de 1907, fijó entre sus deberes la recolección y publicación de datos que favorecieran el conocimiento de lo que acontecía en el mundo del trabajo, prestando especial atención a las relaciones entre las fuerzas laborales y el capital, insumos que debían ser utilizados para sugerir las reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación material, social, intelectual y moral de los trabajadores. Ya durante las sesiones

sirvió para reclutar recursos humanos que hubieran demostrado interés en una faceta laboral del derecho. Ver: ZIMMERMANN, Eduardo, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995, pp. 72-73. Esto es retomado en el capítulo III de la tesis.

¹⁷¹ Para una interpretación de los alcances y límites que tuvo la injerencia de los jueces antes de la sanción de la ley n° 9.688 puede verse: SCHJOLDEN, Line, *Suing for justice: labor and the courts in Argentina, 1900-1943*, Berkeley, University of California Press, 2002, cap. II.

legislativas en que se discutió su creación, se insistió en que una de sus funciones iba a ser la de preparar para consideración del Poder Ejecutivo los reglamentos “...sobre los medios de seguridad que se requieren en previsión de accidentes, enfermedades y otros daños en las diversas industrias y géneros del trabajo, indicando los aparatos y métodos adecuados sobre la mejor clasificación de los accidentes en el sentido de facilitar las indemnizaciones...”¹⁷²

Desde la presidencia del Departamento, ocupada inicialmente por José Matienzo, se atendió lo normado y se comenzó una ardua tarea de recopilación de la información existente y diseminada en otros ámbitos públicos y en privados, sobre los aspectos que rodeaban el ejercicio laboral. Esta instancia de recolección de información, durante los primeros tiempos de funcionamiento de la entidad, fue más profusa que su función de espacio generador de saberes donde técnicos y expertos esbozaron y difundieron sus opiniones. Como rasgo característico de esa época se observó una política proclive a fundamentar las valoraciones que se hacían tomando como sustento la circulación de ideas producidas en el espacio internacional, en algunos casos adaptadas al ámbito local.¹⁷³ El aspecto más llamativo de la intervención del Departamento sobre los riesgos laborales fue la pronta formulación de un proyecto de ley sobre reparación de los accidentes de trabajo, que el 16 de septiembre de 1907 Matienzo elevó a su superior, el ministro del Interior Manuel Montes de Oca.¹⁷⁴ Para el presidente del DNT existían factores objetivos que imponían la necesidad de sancionar una ley sobre accidentes, entre los que se encontraba que la jurisprudencia se había mostrado favorable a aceptar la doctrina del riesgo profesional, y fundamentalmente en la forma en que avanzaban los marcos normativos de los países que adaptaban el derecho a las necesidades de sus incipientes industrias.

Matienzo, en la fundamentación que acompañó a su proyecto, se preguntó si debían considerarse accidentes a las enfermedades adquiridas en el trabajo, y en su

¹⁷² *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo* (en adelante *BDNT*), núm. 1, 30 de junio de 1907, p. 6.

¹⁷³ SURIANO, Juan, “El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del trabajo y las influencias internacionales”, en: GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo y GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar (coords.), *Revista de Indias*, “Circulación internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX”, vol. LXXIII, núm. 257, 2013. Recuperado de: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/919> (acceso 15 de enero de 2013).

¹⁷⁴ En el capítulo I de la tesis se aporta una mirada más profunda sobre el proyecto de ley de accidentes presentado desde el DNT, arrojando una interpretación respecto de la manera y los motivos que llevaron a la novel agencia laboral a presentar un proyecto a sólo meses de haber iniciado sus funciones.

respuesta deslizó la primera argumentación sólida que desde el punto de vista de los saberes técnicos se alcanzó sobre el tema en el país. El presidente del DNT se detuvo en observar la ley inglesa de fines de 1906, en la cual se enumeraron las enfermedades que podían considerarse profesionales. De dicha legislación tomó la idea de asimilar enfermedad a accidente, aunque aclaró que limitaba el alcance de aquella a las enfermedades más notoriamente ocasionadas por el trabajo industrial. En el plano nacional dialogó con el proyecto de Ley Nacional del Trabajo, pero más se interesó en el punto de vista esgrimido por el diputado socialista Alfredo Palacios, quien en su presentación parlamentaria para regular los accidentes de 1907, destacó la pertinencia de indemnizar los efectos nocivos que el trabajo tenía sobre la salud de los trabajadores. Matienzo desechó las ideas bosquejadas por el Proyecto de Joaquín González que se relacionaron con tratar a la mujer trabajadora embarazada, como susceptible de percibir una indemnización similar a la del accidentado. Para Matienzo no había razón para dejar sin reparación la enfermedad, ya que si bien el deterioro de la salud del obrero era interpretado como una consecuencia inevitable de la industria, era un riesgo que debía estar a cargo del empresario. Más aún, Matienzo sostuvo que en ciertas industrias la enfermedad era una contingencia más probable que el accidente, lo cual fue ejemplificado con los casos de saturnismo en pintores y tipógrafos. El capítulo IV del proyecto fue dedicado a las enfermedades contraídas en el trabajo, aunque sólo estuvo compuesto por un solo artículo, con siete breves incisos. Allí se definieron las enfermedades profesionales, que eran consideradas sólo si aparecían como un efecto de la clase de trabajo realizado por el obrero en el último año que precedió a la inhabilitación. El catálogo incluía: ántrax, anquilostomiasis, envenenamiento por el plomo, por el mercurio, por el fósforo, por el arsénico, o por los derivados de éstos, siendo atribución del Poder Ejecutivo modificar dicha nómina.¹⁷⁵

El surgimiento del DNT significó la aparición de zonas grises entre las atribuciones de la agencia laboral y el DNH, fundamentalmente en lo que refirió a inspecciones de los establecimientos y a las condiciones de salubridad de los obreros. Esto originó algunas tensiones y disputas que paulatinamente se fueron zanjando en favor del DNT. Dos acontecimientos sobre la relación entre ambas entidades, ocurridos a los pocos meses de creada la institución laboral, son de utilidad para atender la manera en que la balanza se dirimía. En primer lugar, un decreto presidencial determinó que el

¹⁷⁵ *BDNT*, núm.2, 30 de septiembre de 1907, pp. 161-177.

doctor Carlos Roldán Verjés, médico inspector de establecimientos industriales del DNH, pasaba a prestar servicios en la agencia laboral para idéntica función. En segunda instancia, en nota del 4 de julio de 1907 Matienzo se dirigió a su par de Higiene solicitando informes acerca de las precauciones que convenía adoptar en fábricas, talleres y otros lugares de trabajo para garantizar la salud de los trabajadores, en particular de niños y mujeres, requiriendo se indique una nómina de las industrias más nocivas para los empleados.¹⁷⁶

Uno de los aspectos relevantes en el funcionamiento del DNT recientemente creado fue el trabajo descriptivo de las condiciones laborales en diferentes ramas productivas y de servicios. Esas tareas fueron desarrolladas a partir de la inspección que los técnicos del Departamento realizaban en talleres e industrias, y fueron publicadas a lo largo de los distintos números del *Boletín* que se editaba trimestralmente. En un momento inicial, la mirada sobre los efectos perniciosos del trabajo sobre la salud de los obreros fue monopolizada por Roldán Verjés, quien firmaba los informes específicos que requerían su conocimiento profesional, o cuando se trataba de trabajos producidos en forma colectiva, se encargaba de la inspección desde el punto de vista médico. Desde su pluma hizo hincapié en los problemas de las fábricas de fósforos, donde la emanación de vapores nocivos y la manipulación de la pasta fosfórica era causante de los trastornos del fosforismo crónico que en algunos obreros se manifestaba con la afección conocida como necrosis fosforada del maxilar. La industria del vidrio fue caracterizada por el esparcimiento de polvos con alto contenido de sílice y de cal, cuya absorción provocaba afecciones del pulmón y calcicosis; en los obreros responsables de cargar los hornos se identificaba la presencia frecuente de eritemas ígneos en la cara y las manos que podían derivar en dermatitis por la irritación cáustica que podía producir en la superficie cutánea, donde también estaba presente la catarata de los vidrieros y las opacidades del cristalino al insuflar el vidrio.¹⁷⁷

Observaciones de igual índole se hicieron sobre la industria del ladrillo. En ellas se destacó que las afecciones más comunes entre los ladrilleros eran los dolores reumáticos y la sinovitis de los dedos de las manos, que se generaban a causa de tenerlas ordinariamente humedecidas por el barro al cortar el ladrillo o efectuar el montaje. A su vez, se puso de relieve que la posición de pié que se veía obligado a desarrollar el cortador, podía exponerlo a várices y a úlceras, aunque también se rescató

¹⁷⁶ *BDNT*, núm. 2, 30 de septiembre de 1907, pp. 198-199.

¹⁷⁷ *BDNT*, núm. 3, 31 de diciembre de 1907, pp. 331-332; 340-341.

que antiguamente este trabajo era más penoso, ya que se practicaba en el piso de la cancha y el obrero estaba en posición de flexión continua que lo exponía a coxalgias, lumbagos, y neuralgias ciáticas. A lo largo de los *Boletines* que se difundieron en la primera década de funcionamiento del DNT se fue estableciendo una relación vincular entre puesto de trabajo y enfermedad profesional: se identificó a los trabajadores panaderos con su alta propensión a contraer tifus; la humedad de las curtidurías como causa de las bronquitis y disturbios gastrointestinales; los peligros del plomo en imprentas y litografías; las intoxicaciones por el uso de la cerusa entre los pintores.

Las ideas que sobre las condiciones de trabajo germinaban en el ámbito internacional repercutieron sensiblemente en los saberes de los técnicos argentinos. El desarrollo teórico producido en Europa, y particularmente en Francia, fue ponderado favorablemente en el medio local. Figuras como Jean Leclerc de Pulligny, André Chantemesse, Ernest Mosny y Paul Brouardel se reconocieron como voces autorizadas en relación con los estudios sobre los ambientes de trabajo. Pero su influencia más notable fue la propagación del concepto de higiene industrial, entendido como “...las medidas que se imponen para conservar la salud del obrero...”, y definido “...como la ciencia que estudia la preservación de la salud del personal de los establecimientos de la industria y del comercio.”¹⁷⁸ Así concebida, la higiene industrial demandaba atender la estrecha ligazón de las industrias insalubres e infectantes con las enfermedades profesionales. Desde esa óptica las condiciones de higiene corporal, la alimentación en el ambiente de trabajo, y la falta de aseo de las manos de los obreros, en muchos casos producto de la falta de lavabos en las fábricas, se veía como causante del saturnismo entre los que trabajaban el plomo, hidrargirismo entre los que manipulaban el mercurio, infecciones carbuncosas entre quienes trabajaban pieles, y fosforismo crónico en las industrias en que intervenía el fósforo blanco.

Las ideas sobre la salubridad laboral también circularon a partir de las actas de congresos o reuniones científicas. Entre el 8 y el 10 de abril de 1909 se desarrolló en París el *Cuarto Congreso de la Asociación Obrera para la higiene de los trabajadores y los talleres*. Allí se debatieron los problemas inherentes a la definición de las enfermedades profesionales, ya que no obstante los progresos de la medicina, no siempre era posible establecer con seguridad la relación directa entre enfermedad con la causa profesional. Ante esta situación, desde el Congreso y por medio del doctor

¹⁷⁸ BROUARDEL, Paul y MOSNY, Ernest, *Traité d'hygiène industrielle*, 1908, citada en: *BDNT*, núm. 6, 30 de septiembre de 1908, p. 433.

Martial, también francés especializado en higiene laboral, se ofrecieron dos alternativas: en un caso, la aceptación de que todas las enfermedades podían ser profesionales, para lo cual se sugería seguir el caso alemán y crear cajas de seguro contra enfermedades, fueran o no profesionales. En otro caso, establecer una nómina de las enfermedades que se consideraban profesionales, dentro de las cuales figurarían las que más frecuentemente se gestaban en la industria; el ejemplo de esta alternativa era lo que había acaecido en Inglaterra, y la línea que se venía siguiendo también en Argentina desde el proyecto de Ley de Trabajo de Joaquín González.¹⁷⁹

No obstante, quizás el aporte más importante del programa propuesto por la higiene industrial estribó en desarrollar métodos de trabajo y dispositivos que oficiasen favoreciendo la prevención de accidentes y enfermedades. Esto supuso una paulatina bifurcación en la incumbencia que le cabía a las profesiones para dictaminar sobre los alcances que tenía la evaluación de los ambientes laborales. Por un lado, la prevención se ligaría a mejorar los diseños de los procesos productivos en favor del resguardo de la salud de los obreros, en un camino de especialización dentro de la ingeniería que depararía en disciplinas vinculadas a la seguridad e higiene del trabajo. Por el otro lado, las cuestiones que se ligaban a la salud en el espacio productivo continuaban en manos de los médicos, en el inicio de una trayectoria que iba a devenir en la medicina laboral.

Este escenario implicó un realineamiento en los quehaceres del DNT y del DNH en relación a sus facultades para analizar las condiciones laborales y su repercusión en la salud de los trabajadores. Ello suscitó nuevos espacios de competencia entre las funciones de ambas instituciones, aspecto que se puede rastrear en el tratamiento que los técnicos de cada entidad le dieron al tema. Por el DNH vuelve a erigirse Augusto Bunge como figura representativa de poseer un saber sobre las características de los ambientes laborales. Producto de haber sido comisionado a Europa desde fines de 1906 y por todo 1907 en “misión científica”, Bunge elaboró un informe de casi 400 páginas que tituló *Las conquistas de la higiene social* y que se publicó en los *Anales* del DNH hacia mediados de 1909.¹⁸⁰ Luego de analizar los problemas sociales de la miseria obrera, el médico socialista describió los peligros de la industria entre los cuales la fatiga ocupó un lugar destacado; reparó en los ambientes de trabajo, punto en el cual describió los inconvenientes que traía aparejada la falta de ventilación, los polvos en suspensión, los

¹⁷⁹ *BDNT*, núm. 10, 30 de septiembre de 1909, pp. 399-403.

¹⁸⁰ BUNGE, Augusto, “Las conquistas de la higiene social”, en: *ADNH*, Buenos Aires, núms. 5 a 10, 1909.

venenos en las industrias. Si bien los accidentes laborales y la industria a domicilio fueron abordadas, Bunge centró su informe en las enfermedades profesionales. Las caracterizó identificando sus causas, y ampliando su alcance a las afecciones mentales que producía el trabajo, pero también al alcoholismo; prestó especial atención en la tuberculosis y su vínculo con los distintos procesos productivos. Para sus descripciones y argumentos, Bunge se sirvió de un conjunto de fuentes de información que, si bien no descuidaba a los referentes franceses en el tema, se destacó por un diálogo más acaudalado con los higienistas de origen belga, austríaco, y germánico.

Desde el DNT, el enfoque sobre las condiciones de los ambientes laborales fue orientándose a registrar las inaptitudes que presentaban los espacios productivos para la seguridad de los trabajadores, proponiendo mejoras en la forma en que se llevaba a cabo el proceso de trabajo y sugiriendo la implementación de dispositivos y mecanismos que previniesen los accidentes. Las producciones al respecto estuvieron claramente representadas en la voz de Horacio Santa María, ingeniero de profesión, quien desde 1911 se erigió como la figura que atendió las condiciones de seguridad de los lugares de trabajo inspeccionados por los funcionarios del DNT. Su aporte fue central en el estudio monográfico que sobre los accidentes de trabajo publicó la entidad laboral en su *Boletín número 20* del año 1912. La de Santa María, a través de su informe “Protección y seguridad contra los accidentes de trabajo”,¹⁸¹ fue la única mirada que se realizó por fuera de la perspectiva jurídica que monopolizó el análisis, donde las opiniones de Alejandro Unsain, Federico Figueroa, Alejandro Ruzo, todos ellos abogados, se mostraron afanosos por sostener que el derecho era la herramienta adecuada para resolver la problemática de los accidentes. Como lo vimos en el capítulo I, las propuestas de Unsain, Figueroa y Ruzo tuvieron por eje establecer la forma conveniente de regular jurídicamente los accidentes de trabajo.

Los puntos de contacto entre las funciones del DNT y del DNH encontraron un punto álgido en las atribuciones que los organismos pretendían tener sobre la inspección de los ambientes de trabajo. En 1911, el médico José Penna, flamante director del DNH promovió una reorganización de la entidad sanitaria con el afán de adaptarla a los nuevos tiempos. Sin duda, influenciado por las opiniones de Bunge, Penna destacó las atribuciones que tenía la higiene social y los beneficios que podía proporcionar a la regulación de la salud de los trabajadores. Como ya señaló Victoria Haidar, Bunge

¹⁸¹ *BDNT*, núm. 20, 31 de julio de 1912, pp. 225-295.

oficiaba de punta de lanza en la defensa de las atribuciones médicas, no sólo en lo inherente a la medicalización de los cuerpos de los trabajadores, sino en lo concerniente a la inspección médico-sanitaria de los establecimientos. Bunge sostenía que sólo los médicos podían apreciar las alteraciones que en la salud de los obreros generaba su desempeño laboral. En ese sentido, a su entender, la facultad para realizar inspecciones laborales debía ser comandada por los profesionales médicos del DNH.

En 1912, la sanción de la Ley orgánica del DNT (n° 8.999) determinó que la institución quedaba constituida en tres secciones: legislación, estadística e inspección y vigilancia. Siguiendo a Germán Soprano, es posible afirmar que, en la definición de su proyecto institucional, la agencia laboral fue afirmando su autonomía y la de su funcionariado respecto de otros organismos estatales y de otros actores.¹⁸² Al mismo tiempo, Soprano destaca que las atribuciones de la inspección permitieron una diferenciación respecto de las facultades que poseían otros ámbitos estatales, como el DNH y la Policía. Sin embargo, esa separación no se dio en base a una relación de igualdad, sino de imposición normativa que la entidad laboral hacía sobre la sanitaria, ambas dependientes del mismo Ministerio del Interior. El decreto reglamentario de la ley n° 8.999 promulgado en enero de 1913 fijó en sus disposiciones generales cómo se daría la relación entre el DNT y el DNH. En el artículo 37 se facultaba al DNT a solicitar al DNH inspecciones técnicas en establecimientos industriales y comerciales para asegurar el cumplimiento de la ley que regulaba el trabajo de mujeres y niños, en lo que atañía a las condiciones higiénicas de los locales y a la salud de los obreros; los resultados de esas inspecciones y las medidas que el DNH consideraba se debían implementar para garantizar la efectividad de la ley debían ser comunicadas por escrito al DNT. No obstante, en el artículo 38 se estableció que los inspectores del DNH recibirían autorización del presidente del DNT para hacer la visita a los establecimientos. En lo concerniente a las enfermedades profesionales, en el artículo 40 del mencionado reglamento, el DNT se arrogó la facultad de solicitar al DNH inspecciones de los establecimientos donde se efectuaban trabajos capaces de producirlas.¹⁸³ En el sentido de lo expuesto es plausible sostener que las relaciones entre el DNT y el DNH quedaron reglamentadas en forma asimétrica, en tanto la intervención

¹⁸² SOPRANO, Germán, “‘Haciendo inspección’. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914), en: BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (eds.). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, p. 112.

¹⁸³ *BDNT*, núm. 23, 1913, pp. 57-58.

de la agencia sanitaria se producía sólo a partir de la demanda del ámbito laboral. Así todo, también resulta cierto que se reconocía en el DNH la pertinencia profesional de intervenir en lo que tenía que ver con los criterios médicos.

3. La regulación de las enfermedades profesionales: los debates en el camino a la sanción de la ley n° 9.688

En la década que precedió a la sanción de la ley n° 9.688 de 1915 se elevaron diversos proyectos legislativos con la finalidad de establecer un marco regulatorio sobre los accidentes y enfermedades del trabajo. Una serie de elementos oficiaron para que se sancionase la normativa: la manera en que evolucionaba el derecho en el extranjero, legislando los accidentes en base a la doctrina del riesgo profesional; los adeptos que dicha doctrina iba alcanzando dentro del marco jurídico local, asentando una jurisprudencia que adquiría lejanía respecto de la doctrina de la culpa; las opiniones de técnicos y políticos favorables a la necesidad de contar con un resguardo legal para los casos de accidentes laborales. Estos aspectos aglutinaron, en cierta medida, a causa de lo que en la época la prensa periódica llamó “La catástrofe del Riachuelo”,¹⁸⁴ dando lugar a la sanción de la ley 9.085 que indemnizaba a los trabajadores lesionados y a las familias de los fallecidos, oficiando de prolegómeno a la ley de accidentes que se aprobaría dos años después. Más allá que las voces favorables a la sanción de una ley reparadora de los accidentes contase con el beneplácito de sectores tan opuestos como la Unión Industrial Argentina y el partido socialista, su promulgación se dilató en el tiempo y suscitó la presentación de diversos proyectos legislativos en el recinto parlamentario. Una lectura de esas manifestaciones procura reponer en forma sintética cuál era la mirada de diputados y legisladores sobre las enfermedades profesionales, y qué relación existía –si es que la había– con los saberes que médicos y abogados generaban en los ámbitos estatales representados en el DNH y el DNT.

Además de los proyectos legislativos que fueron llevados al Congreso por Avellaneda y Roldán –1902– y por Joaquín V. González –1904–, en 1907, el Partido Socialista por intermedio del diputado Alfredo Palacios presentó un proyecto para regular las indemnizaciones en caso de accidentes. El mismo trasladó a los patrones la

¹⁸⁴ La Catástrofe del Riachuelo se produjo el 23 de mayo de 1913, dejando el saldo de trece trabajadores muertos y varios heridos. Para referencias sobre el acontecimiento ver cita n°72 en el capítulo I de esta tesis.

responsabilidad indemnizatoria en caso de enfermedades graves producto de la relación entre el ambiente laboral y el trabajador. En 1912, nuevamente Palacios, ahora junto a los diputados Juan B. Justo y el radical Eduardo Laurencena, elevaron un proyecto que fijaba que además de las enfermedades agudas, las intoxicaciones crónicas que podían producir ambientes de trabajo nocivos a la salud de los obreros también le otorgaba a los trabajadores el derecho a percibir una indemnización. Pero esta inclusión de las enfermedades profesionales como tema a ser regulado por la legislación no sólo fue obra del socialismo. En 1910, el diputado Adrián Escobar también hizo alusión a la regulación de las indemnizaciones de las enfermedades que eran producidas por el trabajo, e incluyó un concepto original al incluir las lesiones intelectuales como equiparables a los accidentes repentinos. La propuesta de Escobar facultaba al Poder Ejecutivo a determinar la nómina de enfermedades que debían derivar en una indemnización a favor del trabajador. Igual tratamiento a las enfermedades profesionales dio el diputado Arturo Bas en su iniciativa de 1914.

Distinta fue la opinión esbozada por Rogelio Araya, diputado perteneciente a la Unión Cívica Radical, en la presentación del proyecto elevado a la Cámara Baja en 1912, ya que, si bien también incluyó a las enfermedades como originadoras de una acción indemnizatoria, se sirvió de precisar cuáles eran aquellas. Para ello, amplió brevemente la nómina que cinco años atrás había elaborado José Matienzo desde el DNT. Así, las enfermedades que para Araya debían habilitar canales para la reparación por la vía indemnizatoria eran ántrax, anquilostomiasis, envenenamiento por el plomo, fósforo, mercurio, arsénico, y sus derivados, o toda otra que el Poder Ejecutivo consignare.¹⁸⁵ El texto elaborado por Araya preveía la constitución de un cuerpo médico al interior del DNT, que serían los encargados de redactar los certificados que acompañarían las denuncias por accidentes, estudiar las enfermedades profesionales y recomendar métodos de prevención de accidentes y mejoras de las condiciones de higiene y salud en el ambiente de trabajo. A diferencia de las presentaciones parlamentarias que lo precedieron, Araya otorgó centralidad a la profesión médica reivindicando las facultades que le correspondían a la disciplina para intervenir en materia de validación de cuestiones que eran inherentes a sus saberes.

A lo largo de la gran cantidad de proyectos relacionados con la necesidad de regular los accidentes se pudo ver que las enfermedades laborales serían contempladas

¹⁸⁵ *DSCD*, Año 1914, 22 de julio, p. 181.

de forma inexorable como equivalente de la lesión física repentina. La contribución de los técnicos del DNT a la hora de documentar las condiciones de trabajo y los peligros que ciertas industrias, por su naturaleza, producían sobre la salubridad de los obreros, no fue desatendida en el ámbito legislativo, que pareció acordar de forma unánime en considerar a las enfermedades con un tratamiento similar al de los accidentes. A fines de septiembre de 1915 se inició el debate en la Cámara de Diputados de la Nación que devendría en la sanción de la ley n° 9.688, y ya nadie puso reparo a la hora de incorporar a las enfermedades profesionales dentro de las causales indemnizatorias. Más aún, en alocuciones como las del diputado socialista Nicolás Repetto, también médico, se asignó a la enfermedad profesional una valoración mayor que al accidente, ya que se consideró que la primera fase de éste era justamente una enfermedad; de allí sustentó la idea de crear un seguro contra las enfermedades, que fusionado con el de accidentes, daría origen a un seguro social.¹⁸⁶

Finalmente, la sanción de la ley n° 9.688 incorporó en su Artículo 22 el tratamiento de las enfermedades profesionales, que para ser tales debían ser contraídas en el ejercicio de la profesión durante el año precedente a la inhabilitación para trabajar. Mientras otros artículos del proyecto legislativo tratado en comisión fueron discutidos acaloradamente, el que incorporó las enfermedades profesionales en el marco de la ley no sufrió ninguna propuesta de rectificación y se aprobó sin discusión.

En la ley se previó que las enfermedades profesionales debían ser taxativamente enumeradas por el Poder Ejecutivo a través de los decretos que reglamentaran la norma. Cuando en enero de 1916 se sancionó el decreto reglamentario de la ley n° 9.688 de Responsabilidad por Accidentes del Trabajo, en su Artículo 149 se especificó la nómina de las enfermedades profesionales que hasta ese momento se consignaron a los efectos del Art. 22 de la Ley: Pneumoconiosis; tabacosis pulmonar; antracosis; sidercosis; saturnismo; hidrargirismo; cuprismo; arsenicismo; oftalmía amoniaca; sulfocarbonismo; hidrocarburo; fosforismo; infección carbuncosa; dermatosis; anquilostomiasis; brucelosis; trastornos patológicos debidos al radio y demás sustancias radiactivas y a los rayos X y los epitelomas primitivos de la piel, originados por la manipulación de alquitrán, la brea, el betún, aceites minerales, parafina o compuestos, productos o residuos de estas sustancias y el calambre profesional del telegrafista o neuromiotrauma eléctrico.

¹⁸⁶ *DSCD*, Año 1915, p. 560.

De esa manera, el decreto que reglamentó la ley n° 9.688 fue mucho más inclusivo que las propuestas precedentes en cuanto a las enfermedades profesionales que se contemplaron. Desconocemos quiénes colaboraron en la confección de aquella nómina, aunque es posible que se hayan recogido las experiencias que los médicos, juristas e ingenieros fueron registrando en sus informes durante los años anteriores a 1915. Así todo, enfermedades como la tuberculosis,¹⁸⁷ la hidatidosis, paludismo, enfermedades cardiovasculares, y las vinculadas al uso de ácido muriático quedaron por fuera de la cobertura legal, con lo cual enfermedades frecuentes en determinados trabajos rurales, urbanos y vinculados a las tareas domésticas,¹⁸⁸ no generaban derecho a la percepción indemnizatoria.

4. A modo de balance

A principios del siglo XX, el conocimiento inherente a temas vinculados con los accidentes de trabajo emergió de diversos campos profesionales. La relación entre condiciones adversas del ambiente laboral y el deterioro de la salud de los obreros había sido puesta en evidencia por los higienistas argentinos de las últimas décadas del ochocientos. Pero fue durante los años que rondaron al cambio de centuria cuando las preocupaciones relacionadas con la *cuestión social* influyeron en la producción de saberes que se orientaron a atemperar los problemas emergentes, muchos vinculados a las transformaciones que se producían en las relaciones laborales. La medicina, de la mano de Augusto Bunge, hizo aportes considerables para argumentar desde el punto de vista científico, que existía una relación directa entre trabajo y salud. De ello da muestras *El trabajo industrial en Buenos Aires*, informe que en 1904 produjo Bunge dentro de la órbita del DNH, y bajo el encuadre del entonces ministro del Interior, Joaquín V. González. González buscaba insumos para su pretendido código de trabajo

¹⁸⁷ Diego Armus sostiene que los especialistas de la época discutieron si la tuberculosis era una enfermedad profesional y terminaron reconociendo que esa definición era problemática en tanto existían numerosas causas que determinaban su aparición. Recién en 1936, por decreto del Poder Ejecutivo que amplió la lista de enfermedades profesionales, se otorgó cobertura indemnizatoria a los obreros que sufrían de tuberculosis producto de su trabajo. ARMUS, Diego, *La ciudad impura... Op. cit...*, p. 188.

¹⁸⁸ Débora Garazi referencia a la invisibilidad que tenían ciertas enfermedades profesionales ligadas al trabajo doméstico, ámbito mayoritariamente femenino, en los presupuestos culturales que reinaron a lo largo del siglo XX. Estos postulados recién se comenzaron a revertir durante la década de 1990 cuando estudios médicos demostraron que las tareas domésticas a gran escala generan daños físicos. GARAZI, Débora, *Trabajo, género y servicios: experiencias y representaciones del trabajo en la hotelería. Mar del Plata, segunda mitad del siglo XX* (tesis doctoral), Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, diciembre de 2017, pp. 167-170.

por el cual, mediante las herramientas normativas que proporcionaba el derecho, promovía una regulación de las relaciones laborales. Desde esos primeros intentos regulatorios, el campo médico quedó postergado a oficiar de disciplina de apoyo a las necesidades del derecho, en tanto eran los juristas quienes definían los alcances y limitaciones que tenían las atribuciones de los médicos a la hora de zanjar discusiones sobre accidentes y enfermedades profesionales.

La creación y puesta en funciones del DNT en 1907 irrumpió en una serie de aspectos que realinearon las idoneidades de médicos y abogados en materia de accidentes y enfermedades. En primer lugar, el DNT generó un espacio de competencia respecto de las atribuciones hasta entonces exclusivas del DNH, fundamentalmente en las tareas de inspección de las condiciones de trabajo. En segundo lugar, la producción de saberes por parte de los técnicos del DNT incorporó la estrategia de poner los ojos en la legislación comparada, donde el estudio de lo que ocurría en otros países fue central. Ello permitió a José Matienzo, primer presidente del DNT, presentar un proyecto para regular los accidentes de trabajo en el cual incluyó a las enfermedades profesionales como riesgos laborales equiparables a las lesiones físicas y repentinas. En tercer lugar, el pasaje del doctor Roldán Verjés, médico que ejercía funciones en el DNH, a desempeñarse en el DNT como inspector de establecimientos industriales, significó una aceptación de parte del ministerio del Interior del cual dependían ambas agencias, de que la mirada sobre la salud de los trabajadores en sus puestos laborales se correspondía con atribuciones de la institución laboral.

Desde el DNT fueron prolíficas las contribuciones a la descripción de las condiciones de trabajo. Distintas industrias y comercios fueron visitados y se recopiló en cada uno un detalle de los efectos del trabajo sobre la salud. Empezaron así a establecerse relaciones entre cada puesto de trabajo y las posibles enfermedades profesionales que podían generar. Una vez más, las ideas que se debatían en los espacios internacionales dedicados a regular las condiciones laborales, fueron tomadas en Argentina. El concepto de higiene industrial se incluyó como fuente de inspiración local a partir de la lectura de autores franceses, y de las resoluciones que se tomaban en congresos internacionales abocados al tema. La definición de las enfermedades profesionales adquiría precisión. También la higiene industrial aportó a la hora de desarrollar métodos y dispositivos que previniesen la proliferación de accidentes y de enfermedades. Horacio Santa María, desde el DNT, desarrolló una línea de trabajo en ese sentido a partir de 1911, y desde su profesión de ingeniero realizó contribuciones al

diseño de los procesos industriales para disminuir los efectos del trabajo en la salud de los obreros.

El DNT parecía así acaparar funciones relacionadas con la mirada médica que sobre los espacios de trabajo había detentado el DNH. Sin embargo, nuevamente la figura de Augusto Bunge se paró en defensa de las facultades de su disciplina médica sobre la inspección médico-sanitaria de los establecimientos y sobre la potestad que debía tener el DNH en ese sentido. En 1912, la sanción de la Ley orgánica del DNT vino a poner un manto de claridad entre esas tensiones interdepartamentales. En esa norma se facultó a la agencia laboral a realizar tareas de inspección, pero también se detallaron las relaciones que ésta tendría con su par sanitaria. La asimetría era evidente en favor de las facultades del DNT, en tanto la intervención del DNH se realizaba a solicitud de aquella. No obstante, allí se reconoció la pertinencia profesional de los médicos para dirimir aspectos de la salud obrera, y el ámbito estatal desde el cual ello se realizaría era el DNH. Estas disputas no hicieron mella en el debate parlamentario. A pesar de ello, es posible sostener que tanto en la sanción de la ley de accidentes y más aún en su decreto reglamentario, los saberes generados por médicos, abogados e ingenieros oficiaron complementariamente y colaboraron en precisar los alcances de la nueva legislación.

Esos ámbitos de competitividad y tensiones entre las funciones del DNT y el DNH también tienen relación con las incumbencias profesionales que se atribuía cada disciplina para intervenir en materia de accidentes de trabajo y fundamentalmente en definir el alcance del concepto de enfermedades profesionales. La medicina pudo sufrir el embate de los juristas en su pretensión de pautar las relaciones laborales en una lógica casi exclusiva del derecho. Aunque tuvo que reducir su ámbito de aplicación desde una mirada integral de las condiciones laborales a los efectos que estos podían generar en la salud, siguió siendo una fuente de consulta inexorable para certificar los daños que el trabajo podía generar en los obreros. Las herramientas de que disponía el derecho parecían las más adecuadas para regular los accidentes, y la exhaustividad con que se reglamentó la ley n° 9.688 pareció una pretensión por dejar bajo su órbita disciplinar las facultades para dirimir los litigios que tal problemática del mundo laboral podía originar.

A partir del derrotero que siguió la sanción de la ley de accidentes puede verse cómo las tensiones entre campos disciplinares pretendía zanjarse. También sirve para analizar cómo se fueron reconfigurando esas relaciones y las atribuciones que fue

adquiriendo cada profesión sobre los riesgos profesionales. Médicos, abogados e ingenieros tuvieron cosas para aportar, y paulatinamente fueron delimitando y definiendo sus ámbitos de aplicación en relación con las otras disciplinas. Si bien de manera incipiente, es factible sostener que en lo concerniente a los accidentes de trabajo la profesión médica se especializaba en lo que más tarde sería la medicina laboral; la ingeniería daba visos de lo que luego se precisaría dentro de la seguridad e higiene industrial; y el derecho en el camino hacia el fuero laboral. Se hace necesario de estudios encuadrados en alcanzar un período temporal más extenso para confirmar o rebatir de qué manera se alineaban las profesiones en sus pretensiones de regular las relaciones laborales.¹⁸⁹

¹⁸⁹ El análisis de María Paula Luciani recorre los espacios de competencia entre la Secretaría de Trabajo y Previsión, creada en 1943, y la Secretaría de Salud Pública, en la conformación del campo profesional de la medicina del trabajo. Allí la autora revela que las fricciones entre ambas instituciones públicas estuvieron aún presentes durante la década peronista (1946-1955). Verse LUCIANI, María Paula, “La Dirección de Higiene y Seguridad del Trabajo: tensiones en torno a la delimitación de una función en el Estado peronista”, ponencia presentada en el *25th International Congress of History of Science and Technology: Science, Technology and Medicine between the global and the local*, Río de Janeiro, Brasil, 23 al 29 de julio de 2017, y que forma parte de su tesis doctoral; verse LUCIANI, María Paula, *De la Secretaría al Ministerio de Trabajo y Previsión: transformación estatal, elencos y frentes de intervención durante el primer peronismo* (tesis doctoral), Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín, 2016.

CAPÍTULO III

Los saberes académicos y expertos sobre los accidentes de trabajo

Cuando en 1915 el Parlamento argentino sancionó la ley n° 9.688 de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el tema había sido puesto en la agenda del Congreso por los representantes de fuerzas políticas divergentes. Desde 1902, diputados conservadores, socialistas, y radicales se habían encargado de presentar una decena de proyectos legislativos con la intención de regular la gestión de las indemnizaciones que debían recibir los trabajadores que sufrieran una lesión o la muerte producto del ejercicio de su labor. En sincronía con ello, los funcionarios de distintas agencias estatales indagaron en la temática y aportaron fundamentos técnicos acerca de la necesidad de contar con un marco normativo para el arbitraje de la cuestión. Así, desde la presidencia del DNT se dio comienzo, a partir del mismo momento de su creación en 1907, a una política de recolección de información estadística sobre los accidentes y de identificación de los avances que la legislación trazaba en distintos espacios internacionales. En tanto ello, algunos médicos higienistas como Augusto Bunge y Carlos Roldán Verjés, se abocaron a analizar aspectos propios del trabajo industrial en relación con la higiene laboral y a precisar alcances y límites del concepto de enfermedad profesional. Si bien los grados de institucionalización que presentaron los marcos de producción de saberes respecto de los accidentes de trabajo fueron considerables, el dominio del tema no fue exclusividad de esos espacios.

El presente capítulo tiene el objetivo de analizar qué configuraciones adquirieron los saberes constituidos en relación con los accidentes de trabajo en espacios situados más allá de las agencias estatales con atribuciones específicas sobre las cuestiones laborales y médicas, donde los márgenes entre el Estado y la sociedad fueron más difusos. Este propósito se inscribe en los interrogantes teóricos de quienes advierten sobre la dificultad de precisar los límites entre el Estado y la sociedad,¹⁹⁰ en tanto proporciona a este trabajo una utilidad en un doble aspecto. Por un lado, las fuentes analizadas y quienes las produjeron circularon en ámbitos de pertenencia que no podrían diferenciarse como claramente propios de la estatidad o ajenos a ella. Por otro lado, los

¹⁹⁰ MITCHELL, Timothy, "Sociedad, economía y el efecto del estado", en; ABRAMS, Philip, GUPTA, Akhil y MITCHELL, Timothy (eds.), *Antropología del Estado*, México, FCE, 2015, pp. 147-8 y pp. 160-161.

límites imprecisos entre funciones técnicas estatales y roles externos,¹⁹¹ servirán para discutir en qué medida las prácticas del Estado respondieron a una matriz de acción predefinida.

En Argentina, desde fines del siglo XIX, los accidentes de trabajo fueron pensados por académicos y por expertos como una problemática inherente a la modernización del proceso productivo que venía de la mano de una mayor presencia de maquinarias en las fábricas. Esa concepción se tradujo en una discusión entre adherentes a dos teorías jurídicas en disputa. Por un lado, la teoría de la “culpa” enraizada en el Código Civil de 1871, por la cual, para el trabajador ser pasible del derecho a indemnización debía demostrar que el accidente sufrido había sido producto de la responsabilidad de su patrón. Por el otro lado, la doctrina del “riesgo profesional” comenzaba a visibilizar que toda labor tenía un peligro para el obrero que era inherente a la actividad que desarrollaba, por lo cual, éste debía ser indemnizado sin necesidad de tener que demostrar la culpabilidad de su empleador. La mayoría de las voces provenientes de los juristas sostuvieron que esa tensión era fruto de la inexistencia de una legislación específica que pudiera trazar los canales y procedimientos para la resolución de los conflictos que se originaban consecuencia de un trabajador padecer un accidente en su trabajo. En este capítulo se buscará demostrar que más, de una década antes de la sanción de la ley n° 9.688, los juristas argentinos habían aunado voces en favor de la teoría del riesgo profesional, en gran medida influenciados por la recepción de ideas que sobre los accidentes laborales se desarrollaron en ámbitos transnacionales.

Para dar cuenta de lo expuesto se hará uso de un corpus documental conformado por una serie de tesis presentadas en el ámbito de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y de escritos realizados por quienes detentaron *expertise* en la materia. Se entiende que desde esos lugares se generó un cúmulo de saberes técnicamente fundados, con ligazón estrecha a un campo profesional o disciplina científica, desde la cual se buscó la construcción de una legitimidad para colocar al Derecho como espacio prominente sobre otras ramas de conocimiento.¹⁹² La trascendencia por la utilización de este material radica en que estas fuentes han pasado casi inadvertidas por la historiografía que se abocó a estudiar el mundo laboral de

¹⁹¹ PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo, “Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX”, en: PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012, p. 17.

¹⁹² MORRESI, Sergio y VOMMARO, Gabriel, “Los expertos como dominio de estudio socio-político”, en: MORRESI, Sergio y VOMMARO, Gabriel (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo Libros, 2011, p. 14.

principios de la decimonónica centuria, y cuando llamaron la atención de las investigaciones fueron indagadas desde aristas distintas a las aquí propuestas.

El capítulo se inicia con un análisis de las tesis doctorales presentadas desde fines del siglo XIX hasta 1907, las cuales serán utilizadas como herramienta empírica que se pondrá en diálogo con aspectos teóricos vinculados a la circulación transnacional de saberes, y a la relación y los límites entre saberes académicos y políticas estatales. A posteriori, se continuará con el abordaje de lo que ocurrió desde 1907, año de creación y puesta en funciones del DNT, ya que esta institución vino a actuar como un espacio aglutinador de los portadores de saberes que antes se producían en el mundo universitario. Por último, se analizarán las voces que nuevamente emergieron desde ámbitos académicos y expertos, desde donde se discutió la pertinencia de la ley sancionada en 1915 y las posibilidades de con ella cubrir los vacíos que dejaba no sólo la interpretación del Código Civil sino fundamentalmente las percepciones de los jueces sobre la doctrina jurídica.

1. Cuando el marco de producción de saberes sobre accidentes fue la academia

En 1898, Ricardo Marcó del Pont (hijo) presentó una tesis para optar al grado de doctor en Jurisprudencia en la Facultad de Derecho de la UBA, titulada “Responsabilidad en los Accidentes del Trabajo”. Allí, el autor se centró en analizar los distintos tipos de responsabilidades que emergían de un accidente: patronal, en su doble sentido de culpa o negligencia; de la víctima del accidente, que al igual que los daños por causa fortuita, al entender de Marcó del Pont no causarían ningún derecho a indemnización en favor del obrero que sufría una lesión en el ejercicio de su tarea.¹⁹³ En ese análisis, lo que estaba poniéndose en juego era el sostenimiento de la teoría de la “culpa” como marco directriz de la doctrina jurídica que debía regir en los casos de litigios legales por accidentes de trabajo. Según dicha teoría, que se sustentaba en la interpretación del Código Civil, sólo probándose la responsabilidad patronal como causante del accidente, el obrero era pasible de indemnización. Esa defensa de la teoría de la “culpa”, se hizo en detrimento de la idea que hacía dos décadas había comenzado a

¹⁹³ MARCÓ DEL PONT, Ricardo (hijo), *Responsabilidad en los accidentes del trabajo. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia (UBA)*, Buenos Aires, Imprenta de M. Biedma e hijo, 1898, pp. 15-16

circular por Francia, Alemania e Inglaterra, como parte de los países más avanzados en materia de legislación obrera, que admitían que la relación laboral en un marco de tecnificación del proceso industrial, colocaba a los trabajadores ante un mayor riesgo de sufrir accidentes, y que años más tarde se resumiría en la teoría del “riesgo profesional”.¹⁹⁴

La postura asumida por Marcó del Pont, en sincronía con lo que plantea Zimmermann respecto de cómo la cuestión social incidió en el marco del derecho nacional, estaba representando una mirada clásica del pensamiento jurídico basada en los postulados de un ideario liberal en expansión. Esto favorecía que el derecho se separara de la política, adquiriendo un espíritu formalista y promoviendo una escisión entre el derecho público y el derecho privado.¹⁹⁵ Sin embargo, en esta tesis de 1898, ya había arraigado una incipiente idea de que el pensamiento jurídico debía orientarse a atender una faceta social, y que se iba a ver sostenida con argumentos más firmes en las tesis doctorales de principios del siglo XX. Ello fue así, en tanto Marcó del Pont indicó que más que una preocupación jurídica para el gobierno, este tema debía ser una preocupación de tinte social ya que el socialismo y el anarquismo se avecinaban como “peligros” para la estabilidad política.¹⁹⁶ En esta tesis se estaba patentizando la transición entre dos miradas jurídicas que en Marcó del Pont se conjugaban: la ortodoxia que había regido la percepción del derecho durante la segunda mitad del siglo XIX, iba dando paso a un derecho en el cual su aplicación se orientaba a garantizar la presencia estatal en las problemáticas sociales que avizoraban con el cambio de centuria.

La doctrina de la “culpa” pareció encontrar en Marcó del Pont una de las últimas voces de su defensa. Con el ingreso al nuevo siglo, los cuestionamientos sobre aquella

¹⁹⁴ Una interpretación interesante al tema de los accidentes de trabajo en Alemania y Francia, en clave comparativa, puede encontrarse en: RABINBACH, Anson, “Social Knowledge, Social Risk, and the Politics of Industrial Accidents in Germany and France”, en: RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, T. (comps.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton, New Jersey: Princeton, University Press, 1996, pp. 48-89. Lo que Rabinbach destacó fue cómo, por medio de la gestión de los accidentes de trabajo, lo que estaba poniéndose en juego era la intromisión estatal en la regulación de las relaciones laborales. A su vez, el autor reconstruye la forma en que la doctrina de la “culpa” fue dando paso a la doctrina del “riesgo profesional”, e indaga hasta dónde fue sustentable la afirmación, común también al caso argentino, que veía que una mayor tecnificación de los procesos productivos implicaba un aumento de los accidentes.

¹⁹⁵ ZIMMERMANN, Eduardo, “«Un espíritu nuevo»: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930)”, en: GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo y GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar (coords.), *Revista de Indias*, “Circulación internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX”, vol. LXXIII, núm. 257, pp. 81-106. Recuperado de: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/918> (acceso 13 de enero de 2015).

¹⁹⁶ MARCÓ DEL PONT, Ricardo (hijo), *Op. cit...*, p. 45.

se hicieron cada vez más evidentes. Pero el tránsito a la teoría del “riesgo profesional” fue paulatino, y a su vez contó con un estadio previo, que en términos jurídicos fue el de “la inversión de la culpa”. La tesis de Marcó del Pont hacía un rechazo explícito a una mayor intervención del derecho en las relaciones laborales de la que se desprendían de la interpretación del Código Civil. Si el vínculo entre capital y trabajo se regía por un contrato entre las partes, eso quedaba en un marco privado sobre el cual no era pertinente inmiscuirse. Así, el trabajador que aceptaba un empleo estaba con ello aceptando los riesgos que implicaba el desempeño de su oficio, y si sufría un accidente, el damnificado debía probar la culpa de su empleador para tener derecho a ser indemnizado. A diferencia de lo que sostuvieron otras tesis doctorales, según Marcó del Pont no debía mirarse al obrero desde su posición desventajosa, porque ello alteraría los principios de igualdad básicos para el Derecho. Para aquel, la existencia de sociedades de socorro cumplía con la finalidad de asistir a los trabajadores que cayeran en la desgracia de sufrir un accidente.

En el primer lustro del 1900, quienes aspiraban a doctorarse en jurisprudencia en el ámbito de Buenos Aires mostraron una mayor sensibilidad ante la situación de los trabajadores accidentados, quizás en vistas de buscar mecanismos para morigerar la conflictividad social creciente. Emilio Hardoy, quien presentó su tesis “La Responsabilidad Civil y los Accidentes de Trabajo” en 1901, no dudó en afirmar que la fábrica era patrimonio del patrón y era éste quien colocaba al obrero ante la máquina, siendo responsable de reducir los riesgos y de protegerlo. A su vez, planteaba que el dueño del establecimiento fabril era quien más se aprovechaba del trabajo obrero, y que ya en la relación causal entre trabajador y patrón estaba implícito que el proceso productivo significaba una agudización de los peligros. La demostración de la culpa, así, pasaba a un plano subsidiario respecto de la mera existencia de la relación laboral. No obstante, el planteo de Hardoy avanzó hasta proponer que ya no debía ser el obrero quien demostrara la responsabilidad de su patrón por el daño sufrido, sino el empleador dar cuenta de que el accidente se produjo por causas ajenas a sus posibilidades de evitarlo,¹⁹⁷ quedando en tal caso el accidente identificado como fortuito o como responsabilidad de la víctima, eximiendo al patrón de la indemnización.

¹⁹⁷ HARDOY, Emilio, *La responsabilidad civil y los accidentes del trabajo. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia (UBA)*, Buenos Aires, Imprenta de M. Biedma e hijo, 1901, pp. 27-28.

Un punto en común de las tesis que se presentaron en los años de pasaje del siglo XIX al XX, fue la recurrencia a las producciones de saberes que se realizaban en otras naciones. Sin embargo, no sólo los fines con los cuales se citaban esas fuentes fueron disímiles, sino también los sentidos que se le dieron a las opiniones que se generaban del otro lado del Atlántico. Marcó del Pont se había detenido en la permanencia de la teoría de la “culpa” para la legislación francesa, desconociendo las transformaciones que se estaban dando en el campo de la jurisprudencia gala y que como referiría Hardoy tres años más tarde, junto a la doctrina del “riesgo profesional” fueron los motores de la sanción, en 1898, de la Ley de Accidentes en Francia. Ese empleo utilitarista de lo que acontecía en Europa quedaba patentizado en la forma en que Marcó del Pont refería a la legislación alemana de 1884, de la cual sólo rescató la obligatoriedad del seguro, deslindándose de las discusiones respecto de las responsabilidades que para el caso alemán recaían sobre las empresas.

Hardoy recurrió a los juristas franceses, representados principalmente por la figura de Raymond Saleilles y su trabajo de 1897 *Les accidents de travail et la responsabilité civile*, para mostrar que la teoría del riesgo profesional recibía adhesiones argumentativas cada vez más firmes. Sin embargo, Hardoy también utilizó a Saleilles en otro sentido más favorable a sus intenciones:¹⁹⁸ estableciendo un diálogo entre el Código Civil argentino, el Código Napoleónico, y el derecho romano propuso que la salida al debate acerca de la culpa y el riesgo profesional debía ser saldada con una reinterpretación del mismo artículo 1109 del Código Civil.¹⁹⁹ Esto era un obstáculo para la renovación jurídica pretendida por Hardoy, quien al no plantear la necesidad de una legislación específica sustentada en la doctrina del “riesgo profesional” para los casos de accidentes, no podía avanzar más que en la inversión de la prueba, debiendo según él, ser el empleador quien diera cuenta de su inocencia en relación con la lesión padecida por el obrero a su cargo. Tal perspectiva volvía la discusión a manos de los jueces, quienes rigiéndose por la interpretación del Código Vélez Sarsfield tenían un

¹⁹⁸ Bourdieu ha señalado el uso utilitarista que se otorga a pensadores foráneos para argumentar una posición en un espacio nacional al afirmar que “*Los autores extranjeros son frecuentemente objeto de usos muy instrumentalistas; son frecuentemente utilizados para causas que quizás ellos mismos reprobarían o recusarían en su propio país. Uno podrá, por ejemplo, servirse de un extranjero para abatir a nacionales.*”; ver: BOURDIEU, Pierre, “Las condiciones sociales de la circulación de ideas”, en: BOURDIEU, Pierre, *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, p. 163.

¹⁹⁹ La vaguedad del Código Civil para regular cuestiones del mundo laboral quedaban demostradas en el art. 1109 del mismo, según el cual “*...todo el que ejecute un hecho que por su culpa o negligencia ocasione un daño a otro, está obligado a la reparación del perjuicio.*”, y que servía de instrumento a los jueces para resolución de los conflictos en casos de accidentes.

margen cierto de maniobra para volcarse por cualquiera de las teorías jurídicas en pugna.

Las tesis presentadas por Domingo Salvatierra y Eudoro Gorlero Pizarro, también en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires, pero durante los años 1905 y 1907 respectivamente, tuvieron una finalidad diferente a las producidas años atrás. Mientras para Marcó del Pont y para Hardoy, sus escritos habían sido realizados para cumplir con una pauta reglamentaria de la Facultad de Derecho,²⁰⁰ Salvatierra y Gorlero Pizarro se mostraron más proclives a generar un debate jurídico sobre el tema accidentes laborales. Ello en parte tuvo relación con la presentación de los primeros proyectos legislativos con la intención de regular la materia. En 1902, los diputados por la Capital, Belisario Roldán (hijo) y Marco Avellaneda, presentaron un proyecto en el Parlamento. Dos años más tarde, en el pretendido Código del Trabajo dirigido por Joaquín V. González, los accidentes laborales ocuparon un espacio no desdeñable y fueron sometidos a discusión.

Salvatierra se centró en debatir con sendos proyectos legislativos: sobre el de Roldán y Avellaneda, del cual rescató que ya se encontraba presente la teoría del “riesgo profesional”, mencionó que era prácticamente una transcripción literal de la ley española que se había sancionado en 1900.²⁰¹ Más detenidamente, Salvatierra se dedicó a argumentar respecto a las modificaciones que desde el punto de vista de la técnica jurídica era necesario realizar al proyecto de González: no sólo sugería cambios al orden en que se presentaban los artículos, sino que criticó al Ministro de Justicia e Instrucción Pública por el hecho de disminuir la responsabilidad empresaria en los casos de accidentes por casos fortuitos, al igual que por considerar al embarazo como una enfermedad profesional.²⁰² Salvatierra respaldó sus críticas utilizando el texto del jurista francés y Presidente del Tribunal Civil de Viena, Adrien Sachet, quien en 1900 había publicado *Traité théorique et pratique de la législation sur les accidents du Travail*, desde donde efectuó un análisis de la legislación y de la doctrina aplicada a las intervenciones jurídicas que se producían en Europa. Sachet, citando a dos eminentes jurisconsultos –Sauzet en Francia y Sainctelette en Bélgica– que en 1884 ya habían

²⁰⁰ MARCÓ DEL PONT, Ricardo (hijo), *Op. cit...*, p. 10, y HARDOY, Emilio, *Op. cit...*, p. 55.

²⁰¹ SALVATIERRA, Domingo, *Accidentes de trabajo. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia (UBA)*, Buenos Aires, Las ciencias, 1905, pp. 43-44. La misma observación fue realizada por Gorlero Pizarro, quien se preocupó por sobre todas las cosas en las formas en que el trabajador accidentado percibiría la indemnización resarcitoria por el daño sufrido; verse: GORLERO PIZARRO, Eudoro, *Accidentes de trabajo. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia (UBA)*, Buenos Aires, [sin datos de editorial], 1907.

²⁰² SALVATIERRA, *Op. cit...*, p. 59.

fallado en favor de la responsabilidad patronal, y a Saleilles como la referencia que había dado un paso adelante en la defensa de la teoría del “riesgo profesional”, fue una remisión ineluctable para la jurisprudencia nativa.

Tanto Salvatierra como Gorlero Pizarro mostraron una mayor dedicación que las tesis anteriores en recoger las experiencias europeas en materia legislativa sobre accidentes. Sin embargo, esto no fue exclusivo del mundo académico en materia jurídica. En 1907, Jorge Gresti, gerente de la compañía de seguros “La Industrial”, publicó unas consideraciones acerca del proyecto de ley que José Matienzo, presidente del DNT, había elevado ese mismo año al Ministro del Interior, Manuel Montes de Oca, de quien dependía la novel agencia laboral. Gresti dedicó el centro de su análisis en cuestionar que el proyecto de Matienzo consideraba que los seguros debían cubrir los casos de enfermedades profesionales, y más aún, que las enfermedades que contemplaba el proyecto del presidente del DNT eran tan amplias que excedían las posibilidades de que los industriales contrataran seguros que las incorporaran por lo oneroso que serían los mismos. Para dar lugar a ello, Gresti amplió la tradicional mirada de los juristas argentinos sobre el conocimiento que se producía en manos de los tratadistas franceses, y profundizó en los avances que se habían suscitado en España y en Italia, fundamentalmente en la región industrial de Torino y Milán. Estos le sirvieron como referencia para sustentar la idea de que las enfermedades profesionales debían ser consideradas en una legislación aparte de la de accidentes laborales.²⁰³

Así, los análisis que refirieron a accidentes de trabajo y que se presentaron a mediados de la primera década del siglo XX, mostraron que el marco de las naciones europeas era una fuente de provisión de ideas sobre las que se sustentaban las propuestas que se materializaban en el país. Los tratados de los juristas franceses fueron ampliados con la recurrencia a las actas de los congresos internacionales que sobre accidentes funcionaban en Europa desde 1891,²⁰⁴ y por los viajes que hombres vinculados al mundo jurídico efectuaron hacia el otro lado del Atlántico, como fue el caso de Marco Avellaneda, quien antes de asumir la presidencia del DNT en 1909,

²⁰³ GRETI, Jorge, *Los accidentes del trabajo*, Buenos Aires, [sin datos de editorial], 1907, pp. 144-47.

²⁰⁴ RAMACCIOTTI, Karina, “Influencias internacionales sobre la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina. Primera mitad del siglo XX”, en: *e-I@tina*, vol. 12, núm. 48, Buenos Aires, julio-septiembre 2014, p. 3. Recuperado de: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina> (acceso 10 de marzo de 2015).

realizó una larga visita a instituciones laborales entre las que se destacaron el Museo Social de Paris y el Instituto de Reformas Sociales de Madrid.²⁰⁵

Lo que se observa a lo largo de las primeras producciones de saberes sobre accidentes de trabajo, más que una participación activa en ámbitos internacionales de circulación de ideas, es una importación de las nociones que se estaban produciendo en Europa, y que fueron tomadas en un intento de colocarlas en el lugar de legitimadoras de los basamentos teóricos esgrimidos por académicos y expertos de los años que circundaron el 1900. Esto entra en diálogo con lo propuesto por Yves Dezalay y Bryant Garth, en tanto los marcos legislativos han vehiculizado relaciones de dominación colonial que mediante viajes y experiencias educativas de las elites se reflejaron en la invocación de lo que para el período analizado acontecía en Europa.²⁰⁶ El lugar protagónico que le cupo a Francia, Inglaterra y Alemania como referencias de las producciones legislativas en caso de accidentes, fue siendo completado por aportes extraídos de otros territorios; los métodos de estudio basados en la legislación comparada que habían arraigado en los funcionarios del DNT, luego de 1907 llevaron la mirada a lo que ocurría en países como Suecia, Luxemburgo, Noruega, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia.

Los primeros años del siglo XX fueron momentos en los cuales el influjo de información suministrada por el mundo académico a los ámbitos de poder legislativo y jurídico no fue significativo. Resulta plausible inferir que existieron redes de sociabilidad por las cuales circularon los saberes académicos en dirección al plano político. Tal fue el caso de Marco Avellaneda, coautor del primer proyecto para legislar accidentes presentado en el Parlamento, que por su pertenencia al cuerpo docente titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA circundó ámbitos por los cuales también pulularon las tesis en Jurisprudencia a las cuales se hizo referencia precedentemente. Si bien esas redes de relaciones entre la academia y los poderes públicos comenzaban a tener lugar, como se verá en el apartado siguiente, el rol del

²⁰⁵ SURIANO, Juan, “El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del trabajo y las influencias internacionales”, en: GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo y GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar (coords.), *Revista de Indias*, “Circulación internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX”, vol. LXXIII, núm. 257, pp. 81-106. Recuperado de: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/919> (acceso el 2 de febrero de 2015).

²⁰⁶ DEZALAY, Yves y GARTH, Bryant, *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*, Chicago/London, Chicago University Press, 2002, p. 6.

DNT como receptor de jóvenes figuras provenientes del mundo jurídico actuó como catalizador para que ese vínculo fuera más fluido.

Más aún, los registros de referencias que los integrantes del poder judicial hicieron sobre las producciones provenientes de los recientemente graduados en Derecho, se circunscribieron a la figura de Ernesto Quesada en su doble función de juez en el fuero civil y de profesor de la cátedra de Economía Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Quesada fue uno de los primeros jueces en sentenciar un caso de accidentes de trabajo sustentándose en la doctrina del “riesgo profesional”, aunque sin explicitarla como tal.²⁰⁷ Ello ocurrió en 1903 y se debía fundamentalmente a la recepción de las ideas de Raymond Saleilles, que habían obnubilado al jurista argentino en su visita a la Facultad de Derecho de París.²⁰⁸ No obstante, la mirada de Quesada no se dirigía únicamente a las producciones de conocimiento foráneas y ello quedaba de manifiesto cuando al inaugurar el seminario de Economía Política que en el año 1907 dictó en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Plata citó entre otras producciones jurídicas nacionales, la tesis de Domingo Salvatierra.²⁰⁹ Ello puede ser leído como parte de una estrategia del magistrado para dar sustento científico a sus posicionamientos doctrinarios, pero por sobre todas las cosas es una muestra de que las redes por las cuales se sociabilizaba el conocimiento se comenzaban a tejer.

²⁰⁷ La sentencia de Quesada sostenía que: “...el obrero no tiene por qué entrar a alegar si ha habido o no culpa, dolo o negligencia por parte del patrono o de su delegado: le basta alegar y probar el daño sufrido y que él le ha ocurrido en el trabajo o en ocasión del trabajo; es el patrono quien únicamente puede descargarse en el todo o en parte de su responsabilidad, alegando la compensación de la culpa del obrero que exceda de lo inherente al oficio, arte o profesión, puesto que responde hasta del caso fortuito o de fuerza mayor.”, citado en: LEVAGGI, Alberto, “Historia del Derecho Argentino”, en *Iushistoria*, Revista Electrónica núm. 3, Buenos Aires, Septiembre de 2006, pp. 59 y 60. Recuperado de: <http://p3.usal.edu.ar/index.php/iushistoria/article/view/1617/2050>. (acceso el 10 de agosto de 2017).

²⁰⁸ ARAGONESES, Alfons, “Crisis del derecho privado y legislación especial en Francia y en Argentina”, en: POLOTTO, María Rosario; KEISER, Thorsten; DUVE, Thomas (eds.), *Derecho privado y modernización. América Latina y Europa en la primera mitad del siglo XX*, Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main, 2015, pp. 137-138. Aragoneses hace un análisis agudo de la recepción y las relaciones entre las doctrinas jurídicas francesas y argentinas, poniendo el foco en los aportes del jurista francés Raymond Saleilles.

²⁰⁹ *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo* (en adelante *BDNT*), núm. 1, 30 de junio de 1907, p. 115.

2. La búsqueda de una aplicación práctica de la teoría jurídica a través de las agencias estatales

El mundo jurídico estaba transitando un proceso por el cual la disciplina del Derecho iba constituyéndose como voz unívoca en la regulación de las relaciones laborales. Ello se sustentaba en la supremacía que fueron adquiriendo las opiniones de los abogados en esta materia por sobre otras profesiones. Así por ejemplo, la medicina tuvo una intromisión limitada respecto del derecho en el debate de aspectos técnicos que por defecto eran atribuciones propias de su campo profesional, como el de la definición de las enfermedades profesionales.²¹⁰ Desde mediados de la primera década del siglo XX, la profesión de los abogados fue modelándose de acuerdo con las demandas que provenían de los intereses estatales, que a su vez actuaban como directrices que delineaban el proceso de institucionalización de dicha profesión.²¹¹ Puede afirmarse que esto se vio materializado en la estrecha relación de la profesión jurídica con la intervención estatal sobre el mundo laboral, no sólo dado que gran parte de las personalidades que para la época ocuparon los cargos políticos en el Ministerio del Interior eran profesores de la Facultad de Derecho –Joaquín González, Manuel Montes de Oca, Marco Avellaneda–, sino fundamentalmente en la participación de los abogados en los momentos de génesis del DNT. Allí, José Matienzo como primer presidente de la institución, durante los dos años en que perduró en su cargo, reclutó para sus filas a Alejandro Unsain, Alejandro Ruzo, Federico Figueroa, Pablo Storni, todos recientemente graduados en Derecho.²¹²

Si puede señalarse que hasta 1907 las producciones de expertos y académicos sobre el tema de accidentes encontraron poco eco en esferas donde sus posiciones teóricas pudieran llevarse a la práctica, la creación y puesta en funciones del DNT modificó esa lógica. En cierta medida, ello se debió a que quienes monopolizaron las voces sobre las necesidades de una legislación obrera, dentro de la cual los infortunios ocurridos en el trabajo mostraron marcado protagonismo, tuvieron destacados vínculos

²¹⁰ MADDALENA, Pablo, “La constitución y el alcance de la idea de las enfermedades profesionales en la ley de accidentes del trabajo de 1915”, ponencia presentada en el *VI Taller de Historia Social de la Salud y la Enfermedad*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Católica Argentina, Rosario, 15 al 17 de octubre de 2014.

²¹¹ FREDERIC, Sabina et. al., “Profesión, Estado y Política. Estudios sobre la formación académica y configuración profesional en la Argentina”, en: FREDERIC, Sabina et. al., *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2010, pp. 13-46.

²¹² ZIMMERMANN, Eduardo, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995, pp. 72-73.

con la agencia laboral. Sin embargo, en este apartado se registran las producciones de figuras que si bien eran parte del funcionariado del DNT, emitieron opiniones sobre accidentes a través de sus tesis para doctorarse en jurisprudencia o meramente como especialistas en derecho. Esta búsqueda intenta rescatar las miradas que tuvieron algunos abogados que si bien participaron como técnicos en áreas públicas, también esbozaron sus ideas en espacios de circulación desde donde consiguieron cierta independencia de su ámbito laboral. De esa manera sus opiniones lograron hacer difusa cualquier interpelación de sus planteos como claramente representativos de lo estatal, cuestión más evidente cuando sus voces se expresaron por ejemplo a partir del *Boletín* en su rol de órgano oficial de comunicación del DNT. Más allá de esos autores buscarlo o no, alcanzaron cierta autonomía respecto de su ámbito laboral en el Estado a la hora de publicar sus opiniones en materia de accidentes de trabajo.

En 1906, cuando Alejandro Ruzo presentó su tesis “Legislación obrera” para optar al grado de doctor en jurisprudencia por la Universidad de Buenos Aires, tanto José Matienzo como Ernesto Quesada eran académicos titulares de la Facultad de Derecho. Esto pudo haber beneficiado un diálogo recíproco entre quien finalizaba sus estudios universitarios y la figura ya consagrada en el mundo judicial de Quesada, y la de Matienzo también referente del mundo académico y luego presidente del DNT. Ruzo inició su presentación con una caracterización de la ligazón de la clase obrera con el socialismo, e hizo una defensa sostenida de lo imperioso que se hacía una mediación del Estado en las relaciones entre capital y trabajo, que se alejase de las medidas coercitivas con que se trataba a los trabajadores, en una búsqueda por aplacar la conflictividad social.²¹³ Al igual que Storni y los primeros trabajos de Unsain, Ruzo realizó una introducción general al tema desde una óptica que buscaba medir el impacto político de lo que se proponía, para después acercar un capitulado de cada uno de los temas en los que le interesaba ahondar, entre los cuales se encontraba el de accidentes de trabajo. Allí compartía preocupaciones con sus colegas respecto de ¿qué se entendía por accidente laboral? ¿Era mejor el sistema de seguro obligatorio o el facultativo? ¿Debían los seguros estar en manos de compañías privadas o del Estado? ¿Cómo debían establecerse los montos de las indemnizaciones? ¿Qué se entendía por patrón desde la óptica de los proyectos de ley?

²¹³ RUZO, Alejandro, *Legislación obrera, Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia (UBA)*, Colección Candiotti, Buenos Aires, Imprenta de M. Biedma e hijo, 1906, pp. 21-25.

Que esos interrogantes rigieran la exposición de Ruzo, pero también los planteos de Unsain que vieron luz una década más adelante, da un indicio de que para estos funcionarios la recurrencia al Código Civil para resolver litigios por casos de accidentes era limitada y en consecuencia se precisaba una ley específica para normarlos. Ruzo así lo manifestó referenciando al caso de un obrero muerto por un accidente de trabajo en la comuna francesa de Hautmont, según el cual podía analizar que si bien la jurisprudencia se estaba pronunciando cada vez más reacia a la doctrina de la culpa, la falta de una legislación específica le daba a los jueces un amplio margen de interpretación de los Códigos vigentes, donde la jurisprudencia pasaba a ser como “...una veleta que está a la acción del viento.” Ruzo parecía desconfiar de las virtudes de su propio campo profesional, ya que a su entender, tanto jueces como abogados no podían por sí solos resolver los aspectos técnicos que primaban en litigios por accidentes. Esto se le hacía evidente cuando era preciso determinar los grados de incapacidad de los obreros que sufrían un infortunio en el desempeño de su labor; allí, había que recurrir a peritos médicos para evitar los cálculos irrisorios en los cuales caían los jueces.²¹⁴

La desconfianza de Ruzo hacia la capacidad de los jueces para uniformar criterios a la hora de impartir justicia careciendo de una norma explícita sobre accidentes encontraba respaldo en algunos de los fallos que llegaban a la instancia judicial. En 1908, los doctores Juan Coustau y Francisco Martínez publicaron un estudio sobre los Procedimientos de los Tribunales de la Nación Argentina sobre los casos de Accidentes de Trabajo, tomando la experiencia de un caso en el cual su defendido, Clemente Armas, había sufrido la amputación de los dos pies por un accidente acontecido durante la madrugada del 20 agosto de 1904 mientras trabajaba como cambista para la Empresa Ferrocarril Central Argentino en Rosario. Si bien los testigos del caso acordaron con las acusaciones que los abogados de Armas realizaron en cuanto a la culpabilidad de la empresa sobre el accidente, dada la mala iluminación del campo de maniobras, la poca cantidad de empleados para la tarea, el piso que se encontraba mojado y a que no se brindaba la asistencia médica y farmacéutica sobre el trabajador lesionado, la sentencia en primera instancia absolvió a la Empresa Ferrocarril Central Argentino, arguyendo que la formación que había ocasionado el daño a Armas era propiedad de la Empresa de Ferrocarriles Buenos Aires y Rosario.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 177.

Este argumento de la justicia ni siquiera había sido esbozado por el representante legal apoderado de la misma, quien sostenía como puntal de su defensa que el infortunio había ocurrido por responsabilidad del trabajador. Ante ello, Francisco Martínez presentó recursos de nulidad y apelación sobre la Primera Sentencia, logrando una Resolución en Segunda Instancia que revocó el fallo precedente en base a una reevaluación de los estatutos de las dos empresas involucradas que le permitió a la justicia demostrar que estaban fusionadas al momento del accidente. Con esto, instó a la Primera Instancia a un nuevo análisis acerca de a quién le cabía la responsabilidad por el accidente acaecido. La instancia inferior determinó así que la responsabilidad recaía sobre la empresa y que se debía indemnizar a Armas por la suma de \$ 12.000.-, cuando la demanda inicialmente había sido por \$ 20.000.- Ante esta nueva sentencia, recayó otra apelación, ahora de parte de la Empresa, dando lugar a una nueva intervención de la Segunda Instancia, quien sin argumentar los motivos estimó equitativo que el monto de la indemnización se estableciera en \$ 8.000, suma que finalmente fue depositada en favor de Armas hacia 1907, más de tres años después de sufrido el accidente.

¿Hasta dónde los saberes académicos y expertos estaban influenciando las determinaciones que se tomaban en los ámbitos judiciales, donde finalmente se ponían en práctica las variables que hacían más o menos justas las sanciones que recaían sobre los casos de accidentes? Por un lado, ninguno de los actores involucrados en expresar sus voces desde la academia o desde su lugar de expertos pusieron en cuestión que en los casos de accidentes se partía de una premisa injusta: la de una indemnización que equivalía a un precio por cada parte del cuerpo que quedara inutilizada por causa del infortunio, o que en el peor de los escenarios representara la propia vida del trabajador. Por otro lado, más allá que la teoría del riesgo profesional ganara espacio como marco doctrinario, no todos los jueces reparaban en ella, y aún contaban con muchos intersticios legales para poder dictar sentencias según criterios formales aún ligados a los Códigos Civil, Comercial y Penal.

Por último, lo extenso de los litigios hacía riesgoso para el trabajador accidentado enfrentar un proceso judicial, no sólo por lo oneroso del mismo hasta alcanzar la sentencia definitiva, sino porque las expectativas de obtener resultados favorables estaban lejos de ser garantizadas. Este aspecto quizás haya favorecido la aparición de mecanismos paralelos al recurso judicial para la resolución de conflictos, donde la entrega de montos acordados entre patrones y trabajadores resolvía con mayor facilidad y no por eso con menores grados de (in)justicia, inconvenientes que acontecían

entre privados y se dirimían por fuera de la esfera pública. Si los abogados Coustau y Martínez publicaron un texto sumamente detallado con los pasos que era necesario dar para proceder judicialmente en pleitos por accidentes, ello no sólo se debió a su interés por mostrar los aparentes beneficios que tenía para los trabajadores lesionados recurrir a la justicia pública, sino fundamentalmente en promocionar las virtudes que la intervención de los abogados patrocinantes podían producir, en una clara defensa de los intereses de los graduados en Derecho y en muestras de una labor que rendiría frutos más que sustanciosos para su campo profesional.²¹⁵

Ni los saberes que se acumulaban sobre la cuestión de accidentes ni los cambios en la doctrina jurídica podían asegurar una resolución sino justa, al menos uniforme en los casos de lesiones sufridas por los obreros en el lugar de trabajo, por más que ciertas prácticas mostraran una paulatina mejora de la posición de la clase trabajadora frente al desasosiego de tiempos precedentes. Pero el convencimiento de que la sanción parlamentaria de la ley de accidentes subsanaría los inconvenientes con los que se enfrentaba la justicia ante la ausencia de una legislación específica, no era compartido ni por Storni ni por Unsain. Storni estuvo emparentado con el estudio de las clases obreras y las industrias desde que el Poder Ejecutivo le encomendó esa tarea para el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires en vistas a lo que sería el proyecto de Joaquín González. Esa investigación, junto con otros planteos que tenían por centro el lugar que debían ocupar los poderes públicos respecto del mundo del trabajo, formaron parte de su tesis doctoral que presentó en 1909 y que se tituló “La industria y la situación de las clases obreras en la capital de la República”. Allí, Storni criticó a Matienzo por el sentido esquivo que el DNT cumplía respecto del lugar de policía del trabajo. Para Storni, la función de vigilancia debía ser un central atributo de la agencia laboral, y sólo ella podía garantizar el cumplimiento de las disposiciones legislativas. Recién con la ley n° 8.999 de 1912, que determinaba la organización del Departamento, se creó junto a las secciones de Estadística y Legislativa, la de Inspección, casualmente a cargo de Storni.

²¹⁵ COUSTAU, Juan y MARTÍNEZ, Francisco, *Daños y perjuicios. Accidentes del Trabajo. Procedimientos de los Tribunales de la Nación Argentina. Interesante estudio jurídico*, Buenos Aires, Imprenta de José Tragant, 1908. En la advertencia preliminar de la publicación firmada por Coustau se declaraba que “*El objeto de la presente publicación, es llevar al ánimo de la clase obrera y trabajadora, el convencimiento de que no siempre han de ser estériles sus esfuerzos en las gestiones que se ven obligados á ejercitar los que caen imposibilitados para luchar en la vida, por causa de accidentes, á fin de que se les reconozca el legítimo derecho que tienen á ser indemnizados por las empresas á favor de las cuales han expuesto su existencia, como abnegado sacrificio en el mejor desempeño de las funciones que le fueran encomendadas.*”, y continuaba diciendo: “*...constituirá una guía que permita no abandonar los beneficios que la ley acuerda al respecto, y que muchos renuncian por temor á las contingencias de un pleito largo y dispendioso, ó en virtud de ignorar en absoluto tales conocimientos.*”

Para Storni, así, la ley debía ser complementada con la inspección que debía garantizar un cumplimiento práctico que coadyuvara a las funciones de la justicia. Las críticas de Storni, quien era miembro del DNT desde sus orígenes, a su presidente Matienzo no se quedaron sólo en ese punto. Storni también cuestionó que los funcionarios del Departamento generaran proyectos de ley, entre los que se encontraba el de accidentes de trabajo, en forma tan prematura que no permitiera un estudio previo consolidado. Razón no le faltaba a Storni en ese aspecto, ya que Matienzo había elevado un proyecto legislativo al Ministro del Interior, Montes de Oca, a menos de tres meses de puesta en funciones la institución que presidía. Más aún, el novel abogado sostenía que la construcción estadística que realizaba el Departamento no era representativa en tanto sólo consideraba los casos de accidentes que registraban denuncias policiales o en los que intervenían las compañías aseguradoras. A su vez, Storni cuestionó que el proyecto de Matienzo no se regía por la doctrina del riesgo profesional sino por la de la culpa, que debía segregar el tratamiento de los accidentes de los de las enfermedades profesionales, y que era muy extensivo en cuanto a las características de las industrias que comprendía.²¹⁶ Lo que registró la tesis de Storni fue una parte de las tensiones que se suscitaban entre los funcionarios del DNT sobre la cuestión del rol de la institución en materia de inspección y respecto de la pertinencia de sus proyectos legislativos. Esto demuestra que no sólo es necesario descomponer al Estado en sus agencias, muchas veces como parte de elementos con perspectivas divergentes que complementan o compiten respecto de las facultades para dirimir aspectos de ciertas temáticas, sino que a su vez dentro de cada oficina puede haber voces en pugna que hacen imperioso inmiscuirse en las trayectorias y opiniones de los funcionarios que las encarnan.

Alejandro Unsain, quien en 1915 inició una recopilación de la legislación laboral que tituló *Manual de la Legislación Obrera* y que iría actualizando hasta 1952, año de su muerte, quizás fue quien más conocimiento práctico logró sobre el tema de accidentes de trabajo. Y ello se debió a que fue un férreo defensor de la idea por la cual la legislación del trabajo era una legislación específica que debía llenar el vacío dejado por los Códigos Civil y Comercial. Por ello, fue explícito cuando comprendió que las sentencias del juzgado de Quesada basadas en el riesgo profesional eran una excepción a la regla, argumento que le sirvió para discutir con Biale Massé, quien en 1904 había

²¹⁶ STORNI, Pablo, *La industria y la situación de las clases obreras en la Capital de la República, Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia y ciencias sociales (UBA)*, Colección Candiotti, Buenos Aires, 1909, pp. 148-189.

sostenido que el Código Civil permitía determinar la responsabilidad en casos de accidentes. Unsain presentó algunas interesantes conclusiones durante sus estudios. A diferencia de sus predecesores, analizó los procesos productivos para llegar a la premisa por la cual los accidentes se daban tanto en los lugares donde existía maquinismo moderno como donde había métodos de producción más tradicionales, e incluso en el mundo agrario.²¹⁷ La relación entre las consecuencias de la industrialización y el creciente número de accidentes había sido presentada como paradigma en Europa y así también lo habían creído quienes al respecto opinaron en Argentina. También como rasgo notable, Unsain hizo hincapié en lo que contemporáneamente se conoce como las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo; para él, la prevención era un valor fundamental para atacar los accidentes de raíz y no atenderlos desde una mirada correctiva que se traducía en una indemnización. Junto a las políticas preventivas, Unsain mostraba la importancia de dar a conocer los marcos legislativos y sus normas reglamentarias porque de esa manera consideraba que también se difundía una herramienta para disminuir las cantidades y la gravedad de los accidentes.

Si durante la primera mitad de la década inicial del siglo XX la referencia internacional sobre cómo se trataban los casos de accidentes de trabajo había estado protagonizada por lo que acontecía en el mundo europeo, Unsain, al igual que Ruzo y Storni casi una década antes, prestaban mayor atención a lo que ocurría en la región. En este sentido, si bien la historiografía que se ocupó sobre la circulación transnacional de ideas en materia de accidentes indicó que un nuevo escenario se abrió luego de la primera posguerra, cuando los diálogos con los países de la región sirvieron de marco de referencia para el tema, y entidades como la Organización Internacional del Trabajo ocuparon espacios de discusión que morigeraban las influencias europeas,²¹⁸ los tres autores que están siendo analizados mostraron un precedente al respecto. Estos estuvieron atentos a las opiniones²¹⁹ y a la legislación que se producía en Latinoamérica. Fundamentalmente les interesó la legislación uruguaya que limitaba la jornada máxima de trabajo, y la Ley de Accidentes que en Perú se había promulgado en 1911, aunque también repararon en lo que ocurría en Chile y en Cuba. Si Europa era el marco de

²¹⁷ UNSAIN, Alejandro, *Manual de la Legislación Obrera Argentina*, Buenos Aires, Compañía Sud Americana de Billetes Banco, 1915, p. 165.

²¹⁸ RAMACCIOTTI, Karina, *Op. cit...*

²¹⁹ Ruzo quizás presente uno de los primeros análisis que refieren a cómo se pensaban los accidentes en América, cuando cita al Dr. David Matto, médico catedrático de la Universidad Nacional de San Marcos de Lima, quien se dedicó a psiquiatría y bacteriología, y había opinado que un herido en un accidente ferroviario había perdido la razón y ese hecho lo convertía en un accidentado laboral. Ver RUZO, Alejandro, *Op. cit...*, p. 160.

referencia para quienes pensaban en el camino que debía seguir la regulación de las relaciones laborales, América comenzaba a ser vista como un espacio de competencia para determinar qué país avanzaba más marcadamente en legislar el mundo del trabajo.²²⁰

El trabajo que Unsain publicó en 1915 precedió en pocos meses a la sanción de la ley de accidentes, aunque eso no fue un obstáculo a su mirada perspicaz sobre los interrogantes que aún restaban dilucidar para que la norma tuviera un efecto certero. En ese plano, las preocupaciones de Unsain se dirimieron en dos sentidos. Por un lado, en determinar los niveles de autonomías provinciales y también municipales para dictar normas reglamentarias para regular los casos de accidentes. Por el otro, en estipular las formas de constitución de los seguros en los casos en que estos fueran facultativos y también obligatorios, privados y también estatales. Unsain fue menos crítico de la labor desempeñada por el DNT que su compañero Storni, ya que incluso defendió que si bien las estadísticas eran una muestra parcial de lo que acontecía sobre accidentes, no por ello dejaban de tener enorme validez para mostrar que el número de lesionados y muertos por accidentes laborales así como la cantidad de pólizas de seguro emitidas, se acrecentaban exponencialmente desde hacía casi una década.

En 1916, Unsain volvió a publicar un trabajo al cual denominó *Leyes Obreras*, y que consistió también en una recopilación de la legislación laboral sancionada y de sus decretos reglamentarios, la cual fue acompañada por comentarios a las mismas sobre los alcances y limitaciones que presentaban para una efectiva aplicabilidad. Una vez más, su propósito era demostrar que el conjunto de leyes obreras dictadas podía ser parte de un proceso de constitución de Código Obrero, en sintonía con lo que más de una década antes había pensado Joaquín González.²²¹ En lo que a accidentes de trabajo correspondía, Unsain fue un defensor del sentido que dio la sanción de la ley n° 9.688, para quien “...*la ley de indemnización en los casos de accidentes de trabajo señala uno de los puntos de más culminante interés en el sistema argentino de la previsión social.*”²²² Sin embargo, Unsain también advirtió que la ley era perfectible y reconocía la razonabilidad de la propuesta que había realizado Augusto Bunge como diputado

²²⁰ Esto estaba enmarcado en una concepción que sostenía que contar con una legislación del trabajo actualizada a las nuevas demandas provenientes de relaciones laborales que se transformaban, era sinónimo de progreso. Así lo entendía Unsain quien sostenía que por el conjunto de leyes obreras dictadas, “...*hemos hecho más que ningún país latinoamericano.*” Ver UNSAIN, Alejandro, *Leyes obreras argentinas. Recopiladas y anotadas con los decretos que las reglamentan*, Buenos Aires, Casa Editora: Imp. Argentina “Jacobo Peuser”, 1916, p. 9.

²²¹ *Ibidem*, p. 6.

²²² *Ibidem*, pp. 12-13.

nacional, cuando en junio de 1916, a menos de un año de promulgada la Ley de Accidentes, presentaba un proyecto parlamentario para reformarla. La preocupación de Unsain respecto de los vacíos que la Ley de Accidentes de 1915 no cubría, lo llevó a realizar un trabajo específico en 1917 que tituló *Accidentes de Trabajo* y donde planteó los inconvenientes prácticos que presentaba la ley.²²³

Cierto resulta enfatizar que los lazos de relaciones que figuras como Ruzo, Storni y Unsain tuvieron con el ámbito público, y dentro de ese espacio con los engranajes que estaban activándose para intervenir cada vez más marcadamente en la regulación de los vínculos entre el capital y el trabajo, fueron significativos a la hora de modelar sus posicionamientos intelectuales. No obstante, los enfoques protagonizados por estos tres personajes encontraron una serie de puntos en común, que a su vez los diferenciaron de las tesis académicas y producciones expertas precedentes. En primer lugar, formaron parte de una preocupación que era común a importantes sectores de la elite política e intelectual de la época y que se identificaba en los interrogantes emparentados con cómo definir, entender y atender a la cuestión social. Ruzo, Storni y Unsain, si bien heredaron ese punto de vista, entendieron la existencia de un enraizamiento de la cuestión social con la cuestión obrera y por eso se enfocaron en el estudio del mundo laboral y de las formas de regularlo. En segundo lugar, los tres identificaron que el infructuoso destino que le había tocado al proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín González de 1904 dejaba un vacío en materia legislativa que debía ser cubierto si no con un Código Laboral, con un conjunto de leyes que aunque sancionadas en forma independiente actuaran sinérgicamente con el objetivo de arbitrar las relaciones del trabajo. En tercer lugar, las opiniones de estos tres juristas no se quedaron en una actitud analítica o descriptiva del contexto, sino que tuvieron un sentido de crítica propositiva en el afán de perfeccionar los saberes sobre el mundo obrero; para ello, no sólo entendieron el conocimiento como parte de una trayectoria que debía ser acumulativa, sino que utilizaron la energía de sus plumas para inferir que sus producciones se realizaban en un momento en que la práctica debía poner a prueba las teorizaciones. Por último, tanto Ruzo como Unsain, y en menor medida también Storni, se destacaron en su capacidad de estudiar lo que acontecía con las relaciones laborales en el extranjero, como parte de una práctica en boga para la época como era la legislación comparada, pero no por ello dejó de estar en el centro de sus planteos, la

²²³ UNSAIN, Alejandro, *Accidentes del Trabajo. Exposición y comentarios a la Ley N° 9.688 y sus decretos reglamentarios*, Buenos Aires, Editorial Gotelli y Peralta, 1917.

opinión tácita en favor de evitar transcripciones textuales de las leyes foráneas y de adaptarlas a las necesidades que imponían las condiciones de producción en Argentina.

Ruzo, Storni y Unsain formaron parte del grupo de los funcionarios del DNT con mayor currículum de conocedores en materia de cómo regular las relaciones entre capital y trabajo, donde el tema de los accidentes fue central entre sus preocupaciones. Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, los trabajos abordados en este apartado fueron producidos por fuera de sus ámbitos laborales. Sus espacios de producción de saberes estuvieron ligados al ámbito académico o a su rol de expertos que podían opinar sobre el mundo del trabajo durante la década de 1910. Así, escrutar esos enfoques proporciona una entrada diagonal al pensamiento de estos protagonistas que los exime de su dependencia institucional; a la vez, enriquece el punto de análisis en tanto ventana de acercamiento al tema, ya que se separa de la, a veces, monocorde voz emergente de los órganos de difusión estatales. Que Ruzo, Storni y Unsain fueron protagonistas para referir perspectivas sobre los accidentes quedó demostrado en su capacidad de prácticamente enarbolar puntos de vista monopólicos sobre el tema. Si como se mostró en el primer apartado de este capítulo, el mundo académico permitió una proliferación variopinta de miradas sobre los accidentes laborales, sustentada en una matriz más bien teórica que práctica, la relación de Ruzo, Storni y Unsain con el DNT les permitió pensar en la necesidad imperiosa de poner a prueba por medio de una legislación específica lo que sostenían desde el punto de vista teórico, y en ese sentido intentaron que sus opiniones presionaran a sus niveles políticos superiores con facultades ejecutivas o parlamentarias en pos de la sanción de la ley.

De esta manera es plausible sostener que más de una década antes de la sanción de la ley n° 9.688 los juristas argentinos habían aunado voces en favor de la teoría del riesgo profesional, en gran medida influenciados por la recepción de ideas que sobre los accidentes laborales se desarrollaron en ámbitos transnacionales. Si bien la historiografía ha dado cuenta de cómo el poder judicial actuó como árbitro de las relaciones laborales previamente a la intervención legislativa, centrándose para ello en el rol de los jueces, se considera que las discusiones teóricas en materia del Derecho no fueron suficientemente atendidas y ofrecen a la investigación sobre el tema una puerta de entrada que complementa las producciones de saberes que emanaron desde las agencias estatales. Y si esos espacios un tanto difusos para pensar los límites entre la estatidad y la sociedad civil arrojan luz sobre el camino por el cual la legislación y la práctica jurídica entraron en vigencia, resulta conveniente poner el foco de la mirada

más allá de la centralidad que pudiera otorgarse al DNT en el diseño de la política laboral estatal que se consolidó por medio de la construcción de normas legales para regular las relaciones entre capital y trabajo, y para evitar a su vez un esparcimiento de la conflictividad social.²²⁴

3. La ley de accidentes de trabajo: entre miradas de beneplácito, cuestionamientos e indiferencias

Desde 1915, momento de sanción de la ley de accidentes, las voces que opinaron sobre los alcances y limitaciones de la nueva legislación ya no estuvieron monopolizadas por expertos que tenían una relación vincular con el DNT. Una vez más, el mundo académico actuó como referencia para el tema, lo cual pudo deberse a una práctica que se suscitaba entre las tesis universitarias en Derecho por la cual ante una nueva ley promulgada, se analizaba su contenido. Sin embargo, dentro de estas voces hubo algunas que se siguieron preguntando por la conveniencia de avanzar sobre la doctrina del riesgo profesional, la responsabilidad en casos de accidentes y las características de los seguros, como si la presencia de la ley n° 9.688 no hubiera marcado un hito al respecto. Otros planteos se hicieron desde una crítica a las falencias que desde la óptica jurídica planteaba la ley, mientras que pocas expresiones se mostraron satisfechas por el nuevo marco legal. Si las voces que se alzaron para opinar sobre la novel legislación fueron polifónicas, a partir de esas tensiones cabe preguntarse qué nuevo escenario –si es que existió– vino a plantear la ley de accidentes como plafón legislativo sobre el cual tuvieron que actuar los jueces.

Los trabajos de Unsain mencionados en el apartado anterior ya habían trazado una perspectiva respecto de los alcances y limitaciones que aportaba la normativa recientemente sancionada. La compilación que Unsain realizó de las *Leyes obreras argentinas*, publicada en 1916, tuvo como fin primordial garantizar la divulgación de la legislación laboral vigente, ya que para el autor esa era la única forma de garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones que se generaban a partir de su promulgación. No hubo así una intención por realizar un comentario jurídico ni práctico de las normas en vigor, sino compilar un cuerpo legislativo que hasta allí se había

²²⁴ LOBATO, Mirta y SURIANO, Juan, “Trabajo, cuestión social e intervención social”, en: LOBATO, Mirta y SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, 2014, pp. 10 y 24.

difundido diseminadamente. Incluso teniendo en cuenta esa finalidad, la mirada de Unsain dejó entrever una serie de problemáticas respecto de la implementación de la legislación obrera. En primer lugar, el autor subrayó la distancia existente entre el espacio nacional desde donde se sancionaban las leyes, y las jurisdicciones provinciales en su tarea de inspección o policía del trabajo, que en muchos casos se mostraban reacias a dictar reglamentaciones para la ley. Según Unsain, esto se debía a la falta de recursos provinciales, pero fundamentalmente a que se había procedido a la creación del DNT en forma preliminar a los Departamentos provinciales, desatendiendo el ejemplo de los Estados Unidos donde se dio el proceso inverso y según el autor ello facilitó la puesta en práctica de las leyes laborales.²²⁵ Esta opinión demuestra que la separación entre la sanción legislativa y su implementación era significativa aún a mediados de la década de 1910. Además de los motivos expuestos, la falta de inspectores del trabajo – solo 6 para todo el territorio nacional– también condicionaba toda aplicación efectiva de lo normado.

Unsain referenció a que la ley por la cual se regulaban las indemnizaciones en casos de accidentes de trabajo era uno de los puntos de mayor interés en el sistema de previsión social. Para el autor, era un buen producto y más allá de sus ventajas y desventajas, el fiel de la balanza se inclinaba hacia el máximo de los beneficios posibles de obtener por medio de una legislación a tal fin. Todo esto, a pesar que ni bien sancionada la ley n° 9.688 se había presentado en el Parlamento un proyecto de reforma legislativa a manos de Augusto Bunge, quien cuestionaba el monto máximo de indemnización por insuficiente y la falta de reglamentación que la norma había recibido en la mayoría de las provincias del país. Unsain también coincidió con Bunge en un punto: la vulnerabilidad mayor de la ley residió en el sistema de renta o intereses del capital que se creó para atender las indemnizaciones en los casos de accidentes fatales.²²⁶ Además, el funcionario del DNT entró en una discusión que venía reinando desde las discusiones parlamentarias que promovieron la sanción de la ley a principios de siglo XX, y que se relacionaba con la conveniencia del seguro facultativo u

²²⁵ UNSAIN, Alejandro, *Leyes obreras argentinas...Op. cit...*, p. 6.

²²⁶ El sistema de renta que rigió en la legislación de accidentes implicó que la indemnización con que los patrones o las compañías aseguradoras debían resarcir a los trabajadores que padecían un accidente o enfermedad profesional, fueran depositados en una Caja de Garantías. De esa forma, los intereses que generaban los títulos en que se invertían esos fondos eran los que mensualmente se otorgaban a los accidentados o sus familiares. Por el contrario, el sistema de capital implicaba entregar, al trabajador damnificado o a su familia, todo el resarcimiento económico que fijaba la ley, en un solo pago. Los argumentos esgrimidos contra el sistema de capital, generalmente reparaban en que el trabajador o su familia carecían de capacidad para administrar una única cuota elevada.

obligatorio. Unsain consideró que la ley n° 9.688, al reconocer al seguro como optativo no cumplía el rol tutelar que se proponía, y por ende, una próxima reforma legal debía mutar la idea hacia la obligatoriedad de la cobertura.

Sin embargo, cuando Unsain publicó *Accidentes del Trabajo. Exposición y comentarios a la Ley N° 9.688 y sus decretos reglamentarios*, en 1917, dio muestras de un cúmulo de imprecisiones que contenía la legislación. El carácter explicativo del texto dejaba entrever que la ley de accidentes no alcanzaba, por sí sola ni por el marco de aplicación que otorgaba su reglamento, para dar cobertura a una problemática tan compleja. Cada artículo del reglamento seguía de un comentario que buscaba arrojar luz sobre lo que la legislación no dejaba ver. Que un perfil técnico como el de Unsain en su rol de funcionario del DNT, pero con un respaldo que le daba su pertinencia al campo académico del Derecho, se esforzara por explicar el sentido de la ley, puede ser visto como un intento por sentar las bases sobre las cuales la justicia debía encaminarse a la hora de interpretar los alcances de la recientemente sancionada medida. Ello expresaría parte de las tensiones existentes entre los poderes que habitaban en el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial por acaparar los márgenes que la legislación y su aplicación no llenaban de sentido.

En su trabajo de 1917, quizás el análisis más exhaustivo de la ley de accidentes que dejó la época, Unsain destacó que el terreno ya estaba preparado para la sanción de una legislación que versara sobre el tema. Para el autor, la ley surgió espontáneamente y contribuyó a ello una predisposición de una variada gama de actores sociales: por un lado, desde el DNT se demostró estadísticamente la proliferación de los accidentes y también el aumento de las pólizas de seguro emitidas. Unsain detectó también una mayor predisposición de parte de los patrones a indemnizar a los trabajadores accidentados, a la vez que entendió que la promulgación de la ley respondía a una demanda del movimiento obrero que se evidenciaba en los pliegos de condiciones que exteriorizaban los motivos de las huelgas. El rasgo que a Unsain le pareció más determinante fue el papel de los jueces que con anterioridad a 1915 ya formulaban sentencias basadas en la teoría del riesgo profesional, dejando al descubierto las omisiones del derecho común. Así, no sólo estaban dadas las condiciones para el dictado de una ley sobre accidentes desde las evidencias estadísticas y el apoyo de sectores con divergente representación social, sino que también ya había prácticas jurídicas que se anticipaban al marco legal que la norma vendría a dispensar.

En *Accidentes del Trabajo* Unsain dejó entrever la superposición legislativa que existía en la materia. A diferencia de lo que ocurría en Francia, donde la ley de accidentes que en 1898 había entrado en vigencia era el único instrumento sobre el cual podía instar un obrero accidentado, en nuestro país el trabajador podía elegir entre las disposiciones de la ley n° 9.688 o las del código civil. A esta falta de unicidad legislativa como herramienta para resolver los litigios en casos de accidentes laborales, se añadía la existencia de la ley n° 9.085 que en 1913 se había sancionado como mecanismo regulatorio para indemnizar a los obreros que habían sido víctimas de una explosión en talleres estatales cercanos al Riachuelo. Unsain se preguntó si la sanción de la ley n° 9.688 derogó a su predecesora n° 9.085, sin encontrar una respuesta con respaldo legal a tal interrogante aunque evidenció que en el plano jurídico los accidentes sufridos por empleados estatales se resolvían por la ley n° 9.688.²²⁷ Esos intersticios difusos a la hora de identificar cuál era la ley que debía utilizarse en cada caso eran una muestra más de la perfectibilidad que requería la normativa.

A diferencia de sus trabajos anteriores, Unsain recaló en una serie de imperfecciones que tenía la ley de accidentes, y a pesar no lo explicitó, pueden ser interpretadas como recomendaciones para lo que debía ser una próxima modificación legislativa. Retomó una idea que había ya deslizado y sobre la que también había reparado Augusto Bunge cuando a seis meses de sancionada la ley n° 9.688 propuso cambios en la norma a causa de que la indemnización se realizaba en forma de renta y no de capital. Para Unsain, el sistema de pago en forma de renta era una falencia central en la ley, fundamentalmente por el bajo interés que los montos depositados en las cajas de inversiones producían. El autor ejemplificaba su idea por medio del caso de un obrero cuyo salario era de \$ 3 y en un accidente perdía una falange, a partir del cual en forma de capital recibiría una indemnización de \$ 180, pero que ese monto depositado en caja e invertido en títulos le otorgaban un rendimiento que se traducía en la suma de \$ 0,75 diarios.²²⁸ La crítica de Unsain traía un trasfondo que estaba representado en la especulación de las cajas de inversiones, las que a su criterio actuaban como si fueran banqueros. Si bien el autor de *Accidentes del trabajo* entendió que la ley era el producto más equitativo que podía lograrse en tanto protegía a empleados y a obreros por igual, no dejó de señalar que la ley era restrictiva en algunos aspectos, fundamentalmente en la cobertura que otorgaba a las actividades agrícolas. Los comentarios positivos que

²²⁷ UNSAIN, Alejandro, *Accidentes del Trabajo...Op. cit...*pp. 10 y 37-40.

²²⁸ *Ibidem*, pp. 158 y 183.

arrojaba Unsain sobre la ley de accidentes laborales estuvieron siempre ligados a que la legislación ofrecía un marco de previsibilidad siempre bien ponderada por empresarios que buscaban minimizar riesgos y que encontraba traducción cuando se establecían montos máximos para las indemnizaciones, y en la búsqueda de orientar a los industriales a la contratación de un seguro que los eximiera del pago de un resarcimiento no previsto.

Las opiniones de Unsain eran el punto de vista de un representante técnico con trayectoria en el DNT aunque con un entronque jurídico a raíz de su formación en Derecho. A su doble recorrido formativo se añadía su prolongada actividad ligada al mundo del trabajo. No obstante ello, su opinión en la materia no logró actuar como referencia única para las voces que se esgrimían desde otros ámbitos, y mucho menos ser monopolica. El tema de los accidentes de trabajo volvió a recibir atención en el marco académico a partir de las tesis que se elaboraron en diversas Facultades de Derecho del país. A diferencia del período anterior, la producción de saberes sobre la cuestión de las lesiones en los espacios de trabajo ya no estuvo monopolizada por quienes tenían un vínculo entre el ámbito universitario y las agencias estatales. La práctica de realizar comentarios a una legislación recientemente sancionada suscitó la atención de quienes se encontraban elaborando sus tesis para optar al grado de doctor en jurisprudencia.

Algunos trabajos, como el de Luis Bonaparte realizado en 1917 en la Universidad de Santa Fe, hicieron una recopilación de los antecedentes que tenía la aplicación del Código Civil como fórmula para resolver los litigios en casos de accidente. Para su análisis, Bonaparte trazó un paralelo con lo que ocurrió en Francia en los momentos previos a 1898, año de la sanción de la legislación sobre accidentes; a partir de ello encontró que la jurisprudencia francesa ya había evolucionado en favor a la doctrina del riesgo profesional, aún antes de la promulgación legislativa, cuestión que también ocurrió en Argentina. El emblemático fallo del Dr. Quesada del año 1903 referido a la culpabilidad que los Sres. Del Piano y Lucas, propietarios de un molino, tenían sobre el accidente sufrido por Bautista Lenardón al caer de un andamio y romperse una pierna, era citado como indicio de la demostración de la aplicación de una teoría que ya no era propia de la culpa sino que se acercaba más a la del riesgo profesional en el país. Sin embargo, Bonaparte interpretó que los fallos de Quesada no respondían a una aplicación de la doctrina del riesgo profesional, y discrepando incluso con Federico Figueroa quien en su rol de funcionario del DNT, tampoco veía en las

opiniones de Biale Massé vertidas en *Tratado sobre Responsabilidad Civil en los Accidentes de Trabajo*, un camino que pudiese revertir la teoría de la culpa.

El análisis de Bonaparte demostró cómo por medio de diversos fallos, jueces como Quesada en 1903 y en 1905, Agustín Urdinarrain en 1909 y Jorge de la Torre en el mismo año, estaban sentando jurisprudencia favorable a resolver los litigios en base a la doctrina del riesgo profesional. En un caso en el cual un operario de la empresa Mihanovich resultó muerto a causa de un accidente laboral, el Dr. José del Barco, en 1910, condenó a la empresa a pagar a la parte demandante la suma de diez mil pesos moneda nacional, tomando como elemento suficiente de prueba, que el accidente ocurrió. Para Bonaparte, este fue el primer caso previo a la sanción de la ley en la cual se aplicó con pureza el principio del riesgo profesional para determinar el alcance de un fallo.²²⁹ Bonaparte fue tan exhaustivo como Unsain en su análisis, aunque su distancia de cargos técnicos en el estudio de las problemáticas laborales como los poseía su par, le permitió una crítica más acabada de los alcances de la legislación sancionada dos años antes de su tesis. Mientras Unsain reflexionaba desde la posibilidad de implementación práctica de la norma, Bonaparte lo hacía desde una perspectiva más bien teórica que una vez más facilitaba la opinión desde el mundo académico como espacio de producción de saberes.

Otras tesis como las producidas por Rafael Bielsa, Gonzalo Figueroa Gacitúa, Pedro Pelento, Juan Carlos Díaz y Juan Chazarreta, todas en la Universidad de Buenos Aires en 1918, volvieron a tomar por centro de la discusión al concepto de la culpa. Paradójicamente, las cinco tesis se titularon *La culpa en materia de accidentes del trabajo*, y aseveraron sobre la necesidad de precisar el alcance de tal concepto. En tales estudios se trazó el recorrido de cómo fue evolucionando la teoría jurídica en el extranjero, desde su basamento en la culpa según el derecho romano, hasta el riesgo profesional que rigió a la ley n° 9.688. Los análisis aunaron voces críticas por la falta de definiciones que la legislación y su reglamentación aportaron sobre categorías trascendentales para una correcta aplicación práctica de la norma. Ello así, no sólo porque no se precisaba qué comprendía la idea de accidente de trabajo,²³⁰ sino también porque el concepto de la culpa no estaba claramente precisado. Las tesis de Bielsa y de

²²⁹ BONAPARTE, Luis David, *Responsabilidad de los patrones por los accidentes del trabajo. Tesis presentada a la facultad de derecho y ciencias sociales de la Universidad de Santa Fe*, [sin datos de editorial], 1917, pp. 103-117.

²³⁰ FIGUEROA GACITUA, Gonzalo, *La culpa en materia de accidentes del trabajo. Su estudio en el derecho argentino*, [sin datos de editorial], 1918, p. 25.

Díaz²³¹ fueron aún más allá, porque volvieron a reparar en la idea de la culpa grave de la víctima que eximía al patrón de la responsabilidad indemnizatoria que les imponía la ley. Si a dos años de promulgada la legislación sobre accidentes las miradas recaían nuevamente en la necesidad de determinar por culpa de quién se había producido el infortunio, se imponía una pregunta: ¿hasta dónde la doctrina del riesgo profesional había desplazado al principio de la culpa como forma de discernir si un obrero que sufría una lesión en el ejercicio de su labor debía ser resarcido económicamente?

Las cinco tesis citadas relevaron con mayor dedicación las discusiones que sobre el tema de accidentes del trabajo se producían en el extranjero, donde los juristas franceses llevaron la delantera. Sin embargo, la recurrencia a lo que sucedía en el ámbito nacional siguió predominando en al menos tres planos. Por un lado, las producciones de Alejandro Unsain marcaron una referencia obligada para los facultativos, quienes en no pocas ocasiones también registraron las publicaciones que realizaban los funcionarios del DNT a través de su *Boletín*. Por el otro, los fallos que la justicia argentina dictaminaba sobre los accidentes sirvieron como ejemplos para mostrar cómo la evolución de la doctrina jurídica se implementaba en la práctica. En tercer término, la ley n° 9.085 que en 1913 se había sancionado con el objeto de indemnizar a los trabajadores accidentados en los depósitos estatales que se encontraban en las orillas del Riachuelo, era reconocido como el antecedente directo de la ley n° 9.688 que venía a ampliar el alcance de aquella.

Más allá de las críticas, recepciones airoas²³² o indiferencias²³³ que suscitó la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales del año 1915, la mirada que los tesistas en Derecho pusieron sobre los fallos que se habían producido frente a litigios por accidentes laborales arrojaron luz a lo que ocurría en los años que precedieron a la sanción de la norma. Federico Gacitúa dejó entrever que más allá del camino que la jurisprudencia trazaba hacia el riesgo profesional como principio para resolver los casos de accidentes, los jueces contaban aún con amplio margen de libertad

²³¹ BIELSA, Rafael, *La culpa en materia de accidentes del trabajo. Su estudio y crítica en la Ley argentina (aspecto jurídico de la cuestión)*, Buenos Aires, J. Lajouane & Cia. Editores, Librería Nacional, 1919, p. 25; DÍAZ, Juan Carlos, *La culpa en materia de accidentes de trabajo*, [sin datos de editorial], 1918, pp. 95-99.

²³² Pedro Pelento sostuvo que la ley de accidentes era de las mejores del mundo. Verse PELENTO, Pedro, *La culpa en materia de accidentes del trabajo. Análisis y crítica de la ley argentina. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia*, [sin datos de editorial], p. 58.

²³³ Para Figueroa Gacitúa pasa casi inadvertida la sanción de la ley n° 9.688 y la extensión temporal de su análisis alcanza las vísperas de 1915. Ver FIGUEROA GACITUA, Gonzalo... *Op. cit...*

para decidir acerca de si cabía la responsabilidad indemnizatoria sobre el patrón.²³⁴ Juan Chazarreta fue más allá a la hora de evaluar la coherencia con la cual los jueces resolvían los litigios en casos de accidentes con prelación a la ley de 1915, y si bien comprendió que una interpretación extensiva del Código Civil hubiera bastado para arbitrar sobre el tema, también denunció que “...la falta de una ley específica hizo que la jurisprudencia de nuestro país fuera vacilante, tornadiza, contradictoria y arbitraria...”.²³⁵

A partir de tales interpretaciones, cabe preguntarse hasta qué punto la ley de accidentes laborales podía ser considerada como un parteaguas en materia de legislación laboral y de previsión social. Ciertamente resulta que las tesis hicieron hincapié en que la evolución jurídica respondía a los cambios y problemáticas que traía aparejada la cuestión social, pero no menos revelador aparece que la jurisprudencia anterior a 1915 aún contenía posturas heterogéneas respecto de cómo resolver los conflictos entre el capital y el trabajo en caso de accidentes. El principio del riesgo profesional se imponía como herramienta para la argumentación de la justicia argentina, en espejo de lo que ocurría en los países que habían iniciado el camino de legislar los infortunios del trabajo, y la ley n° 9.688 puede ser vista como un intento más por afirmar ese precepto rector para los jueces. Sin embargo, las imprecisiones que la ley aún presentaba, señaladas no sólo por las tesis presentadas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA, sino también en los planteos de reforma de la norma que habían alcanzado el Parlamento de la mano de Augusto Bunge en 1916 y de Francisco Beiró en 1918, dejaban intersticios para que los jueces tuvieran la facultad de interpretar los alcances y limitaciones de la legislación. Donde la ley se mostraba menos inflexible era en promover cánones de previsión a los patronos, quienes por ejemplo sabían de qué manera y hasta qué monto debían indemnizar a los obreros bajo su responsabilidad. El seguro en caso de accidentes, facultativo según la legislación, era atacado por las opiniones avezadas en Derecho, quienes sostenían que lograr la obligatoriedad del mismo era reducir al máximo los riesgos de los representantes del capital.

²³⁴ *Ibidem*, p. 141.

²³⁵ CHAZARRETA, Juan, *La culpa en materia de accidentes del trabajo. Su estudio en el derecho argentino. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia*, [sin datos de editorial], p. 46

4. A modo de balance

El derrotero que siguió la relación entre la producción de saberes en el ámbito académico y las opiniones de los técnicos que buscaban un campo de aplicación de conocimiento en las agencias estatales fue cambiando con el tiempo. Como se observó, en un primer momento la Universidad fue un espacio de seguimiento de las transformaciones que avizoraba la doctrina jurídica en los países que fueron referencia en la materia, teniendo a Francia como protagonista. La academia permaneció un tanto al margen de la influencia que recibieron las esferas del poder Ejecutivo y Legislativo para promover la sanción de una ley que se sustentara en los conocimientos alcanzados en el espacio estudiantil. No obstante, los años medios de la primera década del siglo XX empezaron a mostrar que los vínculos entre lo que dictaminaron los jueces y los saberes académicos se fueron estrechando. Con la creación del DNT en 1907, las relaciones entre la justicia, el conocimiento académico y los técnicos que buscaban su aplicación desde funciones medias en la esfera estatal, se hicieron más fluidas, y las redes de sociabilidad se tejieron sobre lazos más firmes que mostraron que las ideas fueron circulando con cierta holgura por esos espacios. Sancionada la ley n° 9.688, una vez más la academia volvió a analizar los alcances de la norma y su reglamentación, en algunas ocasiones desconociendo el marco doctrinario sobre el cual la nueva legislación se cimentaba.

Si bien resulta cierto que observar a las profesiones jurídicas a través del cristal de las agencias estatales como el caso del DNT permite identificar momentos en que se catalizan las relaciones entre ambos campos de producción de conocimiento, ello no debe ser óbice para aproximar una mirada a los prolegómenos de ese vínculo. Las producciones de saberes académicos y expertos registradas en este capítulo intentan mostrar la importancia no sólo de entender al Estado desde una perspectiva desagregada en las distintas voces que muchas veces con sentidos disímiles se modulan desde sus agencias,²³⁶ sino también de poder construir lo que acontecía en ámbitos donde la separación entre Estado y sociedad presenta márgenes más difusos. En busca de una definición, estos márgenes los podemos ilustrar a partir de la metáfora propuesta por

²³⁶ Al respecto, es sugerente la propuesta de Migdal cuando plantea: *“El primer paso para entender las diferentes direcciones en que jalan los componentes del Estado es identificar las fuerzas que constituyen los diversos ambientes en los que se mueven los funcionarios del Estado. Sólo entonces podrá un investigador comenzar a indagar el peso de estas fuerzas para diferentes partes del Estado en circunstancias específicas.”* Verse MIGDAL, Joel, *“Una antropología del Estado. Luchas por la dominación”* en: MIGDAL, Joel, *Estados débiles, Estados fuertes*, México, FCE, 2001, p. 152.

Veena Das y Deborah Poole, “...no tanto como sitio que queda por fuera del estado, sino más bien como ríos que fluyen al interior y a través de su cuerpo.”²³⁷ Quizás el ejercicio empírico de interpelar a los documentos analizados a partir de esta perspectiva sea menos cómodo que el de establecer ligazones entre los funcionarios que forman parte del DNT y la política pública sancionada en la Ley de Accidentes de Trabajo de 1915. Detenernos en estas fronteras permeables entre lo que acontece en las agencias estatales con especificidad en la órbita laboral y fuera de ellas, puede aportar a alcanzar una mirada más compleja del proceso histórico, y a rescatar diálogos posibles que de otra manera quedarían opacados.

Así, las voces provenientes del mundo académico y experto sobre accidentes laborales proporcionaron evidencias para comprender que la doctrina del riesgo profesional se imponía como principio jurídico a la hora de resolver los litigios en casos de infortunios en el trabajo. Sin embargo, ese recorrido no siguió una trayectoria lineal sino que presentó vaivenes ya que los fallos dictaminados por los jueces no se amalgamaron en la premisa del riesgo profesional y, en ciertos casos, la culpa como determinante de la responsabilidad indemnizatoria o no del patrón, siguió siendo punto de referencia aún a mediados de la década de 1910. La ley n° 9.688 fue, en opinión de los abogados reclutados en las filas del DNT, el mejor producto posible para arbitrar los casos de accidentes. No obstante, desde 1915 en adelante, las críticas a las imprecisiones que tenían ciertos conceptos de la ley, cobró vigencia entre quienes aspiraban a doctorarse en jurisprudencia y en los planteos parlamentarios que sugerían reformas a la legislación recientemente sancionada. El precepto del riesgo profesional se aplicaba como elemento rector en la norma, pero las imperfecciones que ésta aún presentaba eran más bien un obstáculo para una interpretación unívoca de sus alcances y limitaciones. Los jueces, de esa manera, siguieron teniendo un margen de maniobrabilidad a la hora de sustentar sus fallos, aunque más estrecho que en los tiempos que precedieron a la ley n° 9.688. Pero esos intersticios que dejaba la norma en algunos de sus aspectos, se completaban con precisiones que limitaban los alcances de la indemnización que podrían llegar a afrontar los empresarios. Si atender a las problemáticas que traía aparejada la cuestión social estaba entre las premisas de la legislación obrera de la época, en la ley de accidentes la preocupación del mundo

²³⁷ DAS, Veena y POOLE, Deborah, “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”, *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 27, FFyL-UBA, 2008, p. 29.

jurídico estribaba fundamentalmente en reducir al máximo posible los riesgos e imprevistos que una sanción legislativa podría causar a la patronal.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta tesis se procura contribuir al conocimiento de las instituciones estatales como ámbitos de producción de saberes sobre la gestión de los accidentes de trabajo. Para perseguir tal objetivo se estudiaron los mecanismos de intervención estatal que, en la materia, llevaron a cabo las distintas agencias de gobierno y su respectivo funcionariado. Así, fue posible rescatar algunas estrategias seguidas por los técnicos y los políticos de la época para instruirse sobre las formas de previsión social y ponerlas en diálogo con la recepción de las ideas que se generaban en el plano internacional. Este abordaje resulta trascendental para sopesar la injerencia que tuvo cada uno de los órganos estatales en el diseño de la ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales n° 9.688, que se promulgó en Argentina en 1915. Para lograrlo, estas conclusiones tienen la finalidad de recuperar y articular las afirmaciones sostenidas en las páginas anteriores, con el afán de amalgamar las argumentaciones ya vertidas.

En los capítulos precedentes se analizaron un conjunto de problemáticas ligadas a las propuestas estatales para regular los accidentes de trabajo. De esa forma, se recuperaron trayectorias de funcionarios preocupados por generar conocimientos sobre el tema, se evaluó de qué manera sus aportes incidieron en la sanción legislativa, y se registraron tensiones entre distintos campos disciplinares e institucionales. Una mirada unívoca y monolítica sobre el Estado no hubiera sido permeable a indagar en los entretelones de su funcionamiento, posicionándonos como un espectador más de la obra de George Tooker con la que abrimos esta tesis, que no puede dilucidar qué ocurre detrás de aquellos opacos vidrios, donde se mueve la maquinaria estatal y los empleados públicos cobran vida.

La historiografía, a la luz de las inquietudes con que los contemporáneos analizaron la *cuestión social*, viene realizando aportes considerables a la comprensión de las políticas sociales generadas entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX. En lo concerniente a los orígenes de la legislación laboral, los estudios históricos dotaron de centralidad al rol del DNT, divisando allí una usina de conocimiento sobre aspectos diversos del mundo del trabajo. Sin lugar a dudas, desde su creación en 1907, el DNT fomentó y favoreció un mejor entendimiento de lo que ocurría en los ámbitos laborales, en lo inherente a las relaciones del trabajo, y en lo que respecta a las condiciones de vida de los obreros. Al mismo tiempo, a pesar de su carácter de agencia novel que en sus comienzos careció de ley orgánica y contó con un

reducido número de funcionarios, el DNT contribuyó a visibilizar los desajustes emergentes del trabajo, colocando entre los temas más relevantes, el de la gestión de los accidentes laborales.

En sus orígenes, desde el DNT se emprendió una tarea de recolección de los datos que, sobre los accidentes de trabajo, se consideraban dispersos en fuentes externas al organismo. El primer presidente del DNT, José Matienzo, asumió un papel activo en esa tarea y requirió datos sobre los accidentes registrados por la Policía, las gobernaciones provinciales y de los territorios nacionales, las intendencias y hospitales municipales, las compañías aseguradoras. La información recabada permitió la constitución de un registro estadístico con especificidades acerca del oficio, la edad, el sexo, la nacionalidad, las lesiones y las incapacidades de los trabajadores accidentados. Esta forma de acercarse a la temática, si bien primeriza, parcial, y mediada por los intereses de quienes suministraban la información, permitió, con la pretendida objetividad que arrojaban las cifras estadísticas, dotar de argumentos científicos a las formas de intervención pública sobre los accidentes.

A su vez, los funcionarios del DNT desplegaron una estrategia de estudio sobre los temas laborales, en boga entre los estudiantes de derecho: la legislación comparada. Indagar en las tesis formuladas por quienes aspiraban a doctorarse en jurisprudencia, coadyuvó a demostrar que la recepción de las ideas generadas en el extranjero fueron una forma de arribar al conocimiento de la cuestión de los accidentes de trabajo. La exploración a través de este recorrido se vio favorecida en tanto algunos docentes y alumnos que circundaban la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA, y se especializaron en aspectos laborales, formaron filas como agentes estatales en el DNT, o al menos, tejieron redes profesionales con ellos. El proyecto para legislar los accidentes de trabajo que Matienzo presentó a los cuatro meses de entrada en funciones la agencia laboral fue así deudor, en mayor medida, de las producciones foráneas, que del conocimiento generado localmente. Al mismo tiempo, la presentación del presidente del DNT reflejó la imposibilidad que tenía la institución para, a partir de indagaciones propias, suministrar, en el corto plazo, un proyecto de regulación de accidentes que se adecuara plenamente a las particularidades que presentaban los infortunios laborales en el país.

Paulatinamente, el DNT fue logrando mayor especificidad en la obtención de información sobre los accidentes laborales. La sanción de su ley orgánica en 1912, acrecentó las capacidades de inspección que el DNT tenía sobre los establecimientos

fabriles. Entrada la década de 1910, los datos recabados por el DNT, divulgados a través de su órgano de prensa, el *Boletín*, dejaron de ser desatendidos por los debates parlamentarios que se circunscribieron en torno a los accidentes de trabajo. Ciertas opiniones vertidas por la institución laboral, y parciales registros estadísticos, fueron elementos con los cuales se legitimaron algunos de los proyectos legislativos esgrimidos en el Congreso de la Nación, en materia de accidentes laborales. La presencia del DNT y sus argumentaciones tendientes a regular aspectos específicos de las relaciones laborales condimentó las causas que hicieron posible la sanción de la ley n° 9.688, pero lejos estuvo de ocupar un lugar sustantivo en su diseño y, menos aún, en su promulgación.

A través del registro de los proyectos legislativos presentados en el parlamento, es pertinente desmontar cualquier idea en torno a que el DNT ofició disruptivamente para regular los accidentes laborales. Desde 1902, momento en que los diputados Belisario Roldán (hijo) y Marco Avellaneda, en representación del conservadorismo, presentaron el primer texto para normar el efecto resarcitorio en casos de accidentes de trabajo, la cuestión fue repuesta para tratamiento legislativo por representantes de diversos arcos políticos. El proyecto de Ley Nacional del Trabajo impulsado por Joaquín V. González en 1904, el socialismo en 1906, y la Unión Industrial Argentina en 1907, propusieron el tratamiento de sus proyectos legislativos. Ello, y la singularidad de que dichos proyectos encontraron más puntos en común que divergencias, sentando las bases normativas sobre las que se cimentaría la ley de 1915, demuestra que el tema de los accidentes ya había sido puesto en escena con antelación a la entrada en acciones del DNT.

Ahora bien, si la impronta del DNT en el diseño y la sanción de la ley n° 9.688 estuvo distante de ser determinante, cabe preguntarse sobre qué conocimientos se sustentaron los proyectos legislativos que durante una década y media interfirieron en la Cámara Baja. Las discusiones parlamentarias dejaron indicios para ofrecer una respuesta, en tanto la mirada de los diputados que abonaron la idea de gestionar los accidentes de trabajo estuvo direccionada a mirar lo que acontecía en el extranjero, desde donde edificaron sus propuestas y respaldaron sus argumentaciones. Sin embargo, poco nos dicen acerca de las transformaciones jurídicas que en la materia estaban gestándose en los países que iban a la vanguardia en la regulación de los accidentes laborales, y que saldarían la discusión en favor de la sanción legislativa. El tema estuvo lejos de pasar desapercibido para el mundo universitario, y reconstruir los saberes y las

producciones allí gestadas otorgan complejidad a la explicación respecto del sentido que tuvo la ley de accidentes de trabajo.

Los saberes que se generaron en el ámbito académico permiten sostener que entre los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX, se produjo una transformación en el marco doctrinario que, para los juristas, debía regir los canales de resarcimiento en los casos de accidentes de trabajo. Las tesis doctorales que vieron luz en las postrimerías del ochocientos, como la de Marcó del Pont (hijo), dieron muestras aún de la prevalencia de la doctrina “de la culpa”, por la cual, el obrero debía demostrar la responsabilidad de su patrón por el accidente padecido, para ser pasible de indemnización. Sin embargo, otras voces entendieron que la potencialidad del derecho, enraizada en su faceta social, podía presentar soluciones a las problemáticas emergentes de los cambios que avizoraba el mundo del trabajo. El influjo de los juristas europeos sirvió de argumento para sostener las ventajas que presentaba la doctrina del “riesgo profesional”. Entre aquellos, las figuras de Raymond Saleilles y de Adrien Sachet, marcaron un rumbo hacia donde debía virar la jurisprudencia de la época, en materia de accidentes laborales. Con la doctrina del riesgo profesional primó una idea: que toda actividad conllevaba un peligro que le era intrínseco, por lo cual, todo obrero accidentado debía ser indemnizado por su empleador sin que mediara la demostración de la responsabilidad patronal. Estos esbozos iniciales respecto de cómo debía regularse el resarcimiento ante los infortunios del trabajo, más que a una participación activa en los ámbitos internacionales donde circulaban las ideas, se debió a una importación de los conceptos que se debatían en Europa.

Hasta mediados de la primera década del 1900, las producciones académicas tuvieron escaso impacto en las esferas legislativas y judiciales. Sin embargo, la circulación de personas e ideas a través de esos ámbitos, lejos estuvo de hacerlos espacios inconexos. Macro Avellaneda y Ernesto Quesada fueron claros ejemplos de personajes ligados a la docencia universitaria, que a la vez se desempeñaron en la legislatura, el primero, y en la justicia, el segundo. Con la creación del DNT, los saberes académicos ligados a las cuestiones laborales tuvieron a su alcance un ámbito que pretendieron utilizar para llevar a la práctica sus delineados teóricos. Alejandro Ruzo, Alejandro Unsain, Pablo Storni, Federico Figueroa, formaron parte del funcionariado del DNT, y previamente habían cursado sus estudios orientados a la rama laboral del derecho. Los cuatro, desde su ligazón institucional con lo público, pregonaron a favor de una legislación sobre los accidentes de trabajo. Ello fue así, en tanto observaron que

la doctrina del riesgo profesional contaba con pocas objeciones entre los estudios jurídicos, pero esa aprobación aún no se había traducido en una aceptación unívoca de parte de los jueces, quienes aún disponían de amplios márgenes para interpretar las herramientas legales a su alcance, poco específicas para dirimir los casos de accidentes de trabajo. Esta cuestión nos invita a reflexionar acerca de las tensiones existentes entre los poderes estatales, en tanto los saberes que se produjeron en derredor del Ejecutivo, nutrieron la decisión legislativa de, a través de la sanción de la ley n° 9.688, poner límites y enmarcar a la actuación judicial.

Como se afirmó precedentemente, los métodos para generar conocimiento sobre los efectos nocivos que el trabajo generaba sobre la salud de los trabajadores, fue perfeccionándose con el tiempo. La relación existente entre condiciones de trabajo y salud obrera, ya había sido evidenciada por los médicos que hacia fines del siglo XIX se ocuparon de cuestiones ligadas a la higiene pública. Augusto Bunge, fue quien desde sus funciones como médico del DNH, asumió un rol protagónico al realizar aportes precisos sobre las condiciones con que deberían cumplir los establecimientos industriales para evitar la propagación de enfermedades en los trabajadores. Tales descripciones fueron codificadas en el proyecto de Ley Nacional del Trabajo impulsado por Joaquín V. González, dando muestras de cómo, el Derecho, como lenguaje administrativo estatal, comenzaba a apropiarse de las atribuciones médicas para enmarcar las discusiones sobre los accidentes y las enfermedades laborales. Desde esos incipientes esfuerzos regulatorios, la disciplina médica quedó relegada a oficiar de profesión de apoyo a las necesidades del derecho.

Con la creación del DNT, una serie de competencias que empezó a desarrollar la agencia laboral quedaron superpuestas con las funciones hasta allí llevadas a cabo por el DNH. En particular, la inherente a las inspecciones de los lugares de trabajo, y aparejada a ella, la posibilidad de generar información relacionada con los efectos adversos que ciertos ambientes productivos podían generar sobre el bienestar de los obreros. La decisión del ministerio del Interior, del cual dependían tanto la institución laboral como la de salud, de dictaminar el paso del doctor Roldán Verjés del DNH al DNT, para desempeñar la función de inspeccionar los establecimientos industriales desde la perspectiva de la salud laboral, fue un claro indicio de cómo se alinearían las atribuciones de cada organismo en la materia. Una vez más, a la luz de las ideas que se generaban en Europa, se incorporó la concepción de la higiene industrial como medio de prevención de accidentes y enfermedades del trabajo. En esa línea, el ingeniero

Horacio Santa María formuló una intervención que resultó novedosa para los quehaceres del DNT: reparó en el diseño de los procesos productivos y en la divulgación de mecanismos proclives a disminuir los peligros del trabajo, en un sendero ligado a lo que más tarde sería la seguridad industrial.

El DNT avanzó sobre las funciones vinculadas a la inspección de los lugares de trabajo desde la perspectiva de la salud, que hasta allí habían sido exploradas por el DNH. La ley orgánica del DNT sancionada en 1912, dejó en claro la preeminencia que en materia de vigilancia de los espacios de trabajo tenía la agencia laboral por sobre su par de higiene. Sin embargo, dicha norma reconoció la pertinencia profesional de los médicos para valorizar aspectos propios de la salud, y en particular, de lo emparentado con las enfermedades laborales. Si bien las tensiones interdepartamentales continuaron existiendo, la incumbencia profesional de cada disciplina, en forma paulatina, pudo ir precisando su campo de aplicación. Mientras los juristas pugnaron por pautar las relaciones laborales desde un lenguaje casi exclusivo del derecho, la evaluación de los efectos que los ambientes laborales podían causar sobre la salud de los trabajadores, y la certificación de la gravedad de las lesiones producto de la tarea realizada por los obreros, siguió siendo potestad de los médicos, insinuando el camino que seguiría la medicina laboral. Estas tensiones profesionales tuvieron escasa repercusión en el ámbito parlamentario. Aunque sin incidir de manera rutilante en la sanción ni en los alcances de la ley n° 9.688, los saberes generados por médicos, abogados e ingenieros, complementaron el sentido de la norma, particularmente por medio de su reglamento decretado en enero de 1916.

Los saberes académicos, y los conocimientos generados tanto por los funcionarios del DNT como del DNH, pusieron un ojo en lo que acontecía en el extranjero en materia de accidentes laborales. Ciertamente es que, sin ser determinantes, sus producciones buscaron intersticios para interpelar a los poderes públicos acerca de la necesidad de sancionar un marco regulatorio para resolver los infortunios del trabajo. Y ello catalizó cuando, a partir de 1912, una serie de factores allanaron el camino hacia la promulgación de la ley n° 9.688. Por un lado, la reforma del sistema electoral, por medio de la ley Sáenz Peña, amplió las bases de participación de la ciudadanía. Los partidos políticos vieron, a través del cristal legislativo, la posibilidad de interpelar a los votantes, y dentro de ellos, la clase trabajadora lejos estuvo de tener un lugar desdeñable. En segundo lugar, en 1912 también se produjo la reglamentación de las funciones del DNT por medio de la ley n° 8.999. Las funciones de inspección de la

institución laboral allanaron el camino a que sus funcionarios constituyeran informes técnicos con un carácter cualitativo, que complementaba la primacía que hasta allí habían tenido los registros estadísticos. En tercer lugar, en mayo de 1913, la Catástrofe del Riachuelo conllevó a la sanción de la ley n° 9.085, a través de la cual se normó al resarcimiento de las víctimas y familiares de quienes habían sufrido heridas y la muerte por la explosión de los gasoductos de acetileno instalados en talleres del ministerio de Obras Públicas. Este fue un antecedente directo de la ley de accidentes de 1915, y también la demostración empírica de la necesidad de una legislación específica para regular los infortunios laborales.

Como epílogo de esta tesis resulta oportuno matizar el carácter disruptivo que tuvo la sanción de la ley n° 9.688. La inexistencia de una legislación específica para gestionar los accidentes de trabajo no significó que la justicia obrara sobre un vacío legal. La recurrencia al Código Civil, y en menor medida al Comercial, fueron artilugios que los jueces emplearon para dirimir litigios en caso de accidentes. Por supuesto que las interpretaciones a que daban lugar los Códigos facilitaron la discrecionalidad de la justicia; no obstante, el advenimiento de la doctrina del riesgo profesional fue aplacando las libertades del Poder judicial y tendió a unificar criterios de resolución de conflictos. Las prácticas de resolución directa entre patrón y trabajador, fueron mecanismos también utilizados para zanjar las disputas en que las partes podían verse involucradas en casos de accidentes. Posiblemente, el resarcimiento económico lejos estaba de reparar los daños físicos que padecía el trabajador –como si una legislación específica que ponía valores a cada parte del cuerpo del obrero si lo hiciese–, pero la eximición del camino de la justicia creaba mecanismos directos, y menos engorrosos y costosos que los legales. A su vez, el crecimiento exponencial que tenían los seguros contra accidentes laborales, también fueron una muestra de las herramientas que el mundo laboral fue explorando para resolver los desajustes de las relaciones del trabajo, sin necesidad de la promulgación de una norma que oficiase de marco legislativo. La Ley se constituyó mostrando una faceta obrerista que se desvanecía, en tanto, la doctrina del riesgo profesional y la proliferación del seguro vislumbraron que lo que por sobre todas las cosas se estaba regulando era una disminución del riesgo empresarial. La aceptación de la ley n° 9.688 y la posibilidad de derivar la responsabilidad resarcitoria a través de compañías aseguradoras implicó la preferencia patronal por asumir lo que entendieron como un costo productivo más, que a quedar sujetos a una indemnización imprevista.

En este trabajo se sostiene que las políticas sociales que formulan los poderes públicos, son producto de un cúmulo de saberes que se generan y circulan en las instituciones estatales, en respuesta a las exigencias de sectores de la comunidad y con los grados de conflictividad que estos imponen. Por ello, es plausible reconocer el carácter parcial de esta investigación, en tanto, es imprescindible poner en diálogo las ideas emergentes de los funcionarios estatales con las demandas del movimiento obrero, el papel protagonizado por el sector empresario, el rol de las aseguradoras contra accidentes, las políticas de prevención, higiene y seguridad social, así como las prácticas jurídicas en la materia. Son ellos algunos de los muchos interrogantes que aún formula el tema, y quizás esta tesis, más que saldar cierta vacancia historiográfica, tenga utilidad en inspirar una agenda de investigación que ayude a complejizar la comprensión de lo que está en juego detrás de la previsión social.

ANEXO

“LA INMOBILIARIA”

COMPANÍA NACIONAL DE SEGUROS GENERALES

FUNDADA EN EL AÑO 1893

Capital totalmente integrado \$ 1.500.000

Reservas al 30 de Junio de 1905 ,, 1.058.292.14

Siniestros pagados en 11 ejercicios ,, 3.661.353.08

ES LA QUE TIENE EL MAYOR CAPITAL EFECTIVO DE TODAS
..... LAS COMPAÑÍAS DEL PAÍS

INDUSTRIALES

Antes de asegurar sus obreros contra las consecuencias de los accidentes que pueden sobrevenirles en el trabajo, pidan premio y condiciones á “La Inmobiliaria” donde están asegurados los obreros de los principales establecimientos industriales y constructores.

Participación á sus asegurados del 50 o/o. de las utilidades líquidas anuales de la sección infortunios colectivos.

DIRECTORIO:

Presidente
SR. JOSE DEVOTO
Propietario

Vice-Presidente 1.
SR. HONORIO STOPPANI
Gerente del Banco de Italia y Rio de la Plata

Vice-Presidente 2.
SR. JULIO L. GANDARA
Propietario

Secretario
SR. SANTIAGO GRIPPA
Gerente de la Societa Italiana d'Esportazione
E. Dell'Acqua

Tesorero
SR. ANTONIO PODESTÁ
Propietario

Vocales
SR. ANDRÉS CREMONA
Propietario y Constructor

SR. ANGEL AMBROSETTI
De la Casa Ambrosetti Hnos.

SR. RODOLFO HEIMENDAHL
Director del Banco de la Nación Argentina

SR. JOSÉ MUSSINI
Director Técnico de la Fábrica de Papel en Zarate

Sindico
SR. FELIPE DODERO

Gerente: Sr. E. GENTILI

Oficina principal: BARTOLOMÉ MITRE 427, Buenos Aires



LA INDUSTRIAL

COMPANIA NACIONAL MUTUA DE SEGUROS
CONTRA
ACCIDENTES DEL TRABAJO

VENTAJAS REALES SANCIONADAS POR LOS ESTATUTOS

SOCIOS

ART. 16 — Serán miembros de esta Sociedad los accionistas y los que celebren con ella contratos de seguros.

ART. 26 — A los efectos de concurrir, á las Asambleas los socios harán anotar sus acciones ó sus pólizas hasta tres días antes de la Asamblea y recibirán un boleto firmado por el Gerente que acredite la anotación y servirá de entrada á la Asamblea.

DISTRIBUCIÓN de las UTILIDADES de la SOCIEDAD

ART. 38 — Las utilidades líquidas que resultaren del balance de la Sociedad se repartirán en la forma siguiente:

Devolución á los asegurados	50 %
Fondo de previsión	10 »
Fondo de reserva	5 »
Fundadores	10 »
Directorio y Síndico	10 »
Acciones	15 »
	100 %

DIRECTORIO:

<i>Presidente</i>	Sr. PEDRO DOMINONI (Industrial)	<i>Vocales</i>	Sr. ADOLFO GABARRET (Compañía del Gas Rio de La Plata)
<i>Vice-Présid.</i>	» FERNANDO MARTI (Martí Hermanos)	<i>Suplentes</i>	» RODOLFO LAGOS (La Plata Cold, Storage Ltd.)
<i>Secretario</i>	» TEODORO DE BARY (hijo) (Alberto de Bary y Cia.)	»	» GORGONIO RAMÍREZ
<i>Pro-Secret.</i>	» ANTONIO M. BORZONE (Propietario)	»	» C. W. CUMMING (Representante de la Houston Line)
<i>Tesorero</i>	» EMILIO J. KORKUS (Rasónico, Ottonello, y Cia.)	»	» ALFREDO DEMARCHI
<i>Vocales</i>	» PEDRO G. MENDEZ (Compañía Azucarera Tucumana)	<i>Síndicos</i>	» MIGUEL A. GELLY F. OBES
»	» NICOLÁS MARTELLI (Genoud, Benvenuto, Martelli y Cia.)	<i>Id. Suplente</i>	» JOAQUÍN M. CAZÓN
		<i>Gerente</i>	» JOSÉ GRESTI
		<i>Ases. Letrado</i>	Dr. ERNESTO FRIAS

Calle SAN MARTIN, Num. 14
Buenos Aires.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

Fuentes estatales

Anales del Departamento Nacional de Higiene

Boletín del Departamento Nacional del Trabajo

Código Civil de la República Argentina

Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados

Prensa comercial

La Argentina

Revistas comerciales y especializadas

Boletín de la Unión Industrial Argentina

Caras y Caretas

Tesis doctorales en jurisprudencia

BIELSA, Rafael, *La culpa en materia de accidentes del trabajo. Su estudio y crítica en la Ley argentina (aspecto jurídico de la cuestión)*, Buenos Aires, J. Lajouane & Cia. Editores, Librería Nacional, 1919.

BONAPARTE, Luis David, *Responsabilidad de los patronos por los accidentes del trabajo. Tesis presentada a la facultad de derecho y ciencias sociales de la Universidad de Santa Fe*, [sin datos de editorial], 1917.

CHAZARRETA, Juan, *La culpa en materia de accidentes del trabajo. Su estudio en el derecho argentino. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia*, [sin datos de editorial].

DÍAZ, Juan Carlos, *La culpa en materia de accidentes de trabajo*, [sin datos de editorial], 1918.

FIGUEROA GACITUA, Gonzalo, *La culpa en materia de accidentes del trabajo. Su estudio en el derecho argentino*, [sin datos de editorial], 1918.

GORLERO PIZARRO, Eudoro, *Accidentes de trabajo. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia (UBA)*, Buenos Aires, [sin datos de editorial], 1907.

HARDOY, Emilio, *La responsabilidad civil y los accidentes del trabajo. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia (UBA)*, Buenos Aires, Imprenta de M. Biedma e hijo, 1901.

MARCÓ DEL PONT, Ricardo (hijo), *Responsabilidad en los accidentes del trabajo. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia (UBA)*, Buenos Aires, Imprenta de M. Biedma e hijo, 1898.

PELENTO, Pedro, *La culpa en materia de accidentes del trabajo. Análisis y crítica de la ley argentina. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia*, [sin datos de editorial].

RUZO, Alejandro, *Legislación obrera, Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia (UBA)*, Colección Candiotti, Buenos Aires, Imprenta de M. Biedma e hijo, 1906.

SALVATIERRA, Domingo, *Accidentes de trabajo. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia (UBA)*, Buenos Aires, Las ciencias, 1905.

STORNI, Pablo, *La industria y la situación de las clases obreras en la Capital de la República, Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia y ciencias sociales (UBA)*, Colección Candiotti, Buenos Aires, 1909.

Otras fuentes

BROUARDEL, Paul y MOSNY, Ernest, *Traité d'hygiène industrielle*, [sin datos de editorial], 1908.

COUSTAU, Juan y MARTÍNEZ, Francisco, *Daños y perjuicios. Accidentes del Trabajo. Procedimientos de los Tribunales de la Nación Argentina. Interesante estudio jurídico*, Buenos Aires, Imprenta de José Tragant, 1908.

GRESTI, Jorge, *Los accidentes del trabajo*, Buenos Aires, [sin datos de editorial], 1907.

UNSAIN, Alejandro, *Manual de la Legislación Obrera Argentina*, Buenos Aires, Compañía Sud Americana de Billetes Banco, 1915.

-----, *Leyes obreras argentinas. Recopiladas y anotadas con los decretos que las reglamentan*, Buenos Aires, Casa Editora: Imp. Argentina “Jacobo Peuser”, 1916.

-----, *Accidentes del Trabajo. Exposición y comentarios a la Ley N° 9.688 y sus decretos reglamentarios*, Buenos Aires, Editorial Gotelli y Peralta, 1917.

WILDE, Eduardo, *Curso de Higiene Pública*, Buenos Aires, Lecciones en el Colegio Nacional de Buenos Aires, 1878.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ABAD DE SANTILLÁN, Diego, *La F.O.R.A.: ideología y trayectoria del movimiento obrero revolucionario en la Argentina*, Buenos Aires, Nervio, 1933.

ANDRENACCI, Luciano y SOLDANO, Daniela, “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en: ANDRENACCI, Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, pp. 17-79.

ARAGONESES, Alfons, “Crisis del derecho privado y legislación especial en Francia y en Argentina”, en: POLOTTO, María Rosario; KEISER, Thorsten; DUVE, Thomas (eds.), *Derecho privado y modernización. América Latina y Europa en la primera mitad del siglo XX*, Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main, 2015, pp. 119-151.

ARMUS, Diego, “El descubrimiento de la enfermedad como problema social”, en: LOBATO, Mirta (ed.), *El Progreso, la modernización y sus límites*, Nueva Historia Argentina, tomo V, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, pp. 507-551.

-----, *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*, Buenos Aires, Edhasa, 2007.

----- (et. al.), *Sectores populares y vida urbana*, Buenos Aires, Clacso, 1984.

BARSKY, Osvaldo y GELMAN, Jorge. *Historia del Agro Argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Grijalbo-Mondadori, 2001.

BARBERO, María Inés, “Estrategias de empresarios italianos en Argentina. El Grupo Devoto”, en *Anuario CEEED*, N° 1 – Año 1, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2009. pp. 10-42.

BIERNAT, Carolina y RAMACCIOTTI, Karina, *Crece y multiplicarse. La política sanitaria materno infantil, Argentina 1900-1960*, Buenos Aires, Biblos, 2013.

-----, “Introducción. Preguntas y herramientas para el análisis de las políticas sociales”, en: BIERNAT, Carolina y RAMACCIOTTI, Karina (eds.), *Políticas sociales, entre demandas y resistencias: Argentina, 1930-1970*, Buenos Aires, Biblos, 2012, pp. 9-36.

BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán, “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina”, en: BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (eds.) *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en*

Argentina (desde 1880 a la actualidad), Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010, pp. 9-55.

BOURDIEU, Pierre, “Las condiciones sociales de la circulación de ideas”, en: BOURDIEU, Pierre, *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, pp. 150-170.

CAMOU, Antonio, “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 152, Caracas, Noviembre-Diciembre 1997, pp. 54-67.

CARAVACA, Jimena; DANIEL, Claudia; PLOTKIN, Mariano, “Introducción”, en: CARAVACA, Jimena; DANIEL, Claudia; PLOTKIN, Mariano (eds.), *Saberes desbordados. Historias de diálogos entre conocimientos científicos y sentido común, Argentina, siglos XIX y XX*, Buenos Aires, Libros del IDES, 2018, pp. 2-19.

CARUSO, Laura, *Embarcados. Los trabajadores marítimos y la vida a bordo: sindicato, empresas y Estado en el puerto de Buenos Aires, 1889-1921*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2016.

-----, “La política laboral argentina en la inmediata posguerra: una perspectiva internacional, 1907-1925”, en: *Relaciones*, vol. 35, número 138, México, primavera 2014, pp. 11-43.

----- y STAGNARO, Andrés (comps.) *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, Estudios/Investigaciones, 62, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017, disponible en: <http://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/93>

CASTEL, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1997.

D'UVA, Florencia, "Los accidentes de trabajo en los ferrocarriles argentinos: denuncias, reclamos y nociones sobre el riesgo profesional. Un análisis a partir de las fotografías publicadas en *La Fraternidad* entre 1907 y 1915", en: *A contracorriente. Una revista de historia social y literatura en América Latina*, vol. 14, núm. 2, spring 2017, pp. 62-94.

----- y SCHEINKMAN, Ludmila, "De lisiadas y tullidos. Trabajadoras y trabajadores ante la Ley de Accidentes de Trabajo de 1915", en: *Trabajadores. Ideologías y experiencias en el movimiento obrero. Revista de historia*, núm. 4, Buenos Aires, 2013, pp. 1-28.

DANIEL, Claudia, "Las estadísticas laborales del Estado argentino (1910-1930). Controversias sociales, políticas y técnicas". Recuperado de: [historiapolitica.com, http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/daniel.pdf](http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/daniel.pdf) (acceso el 7 de enero de 2017).

-----, "Una escuela científica en el Estado. Los estadísticos oficiales en la Argentina de entreguerras.", en: PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012, pp. 63-98.

DAS, Veena y POOLE, Deborah, "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas", *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 27, FFyL-UBA, 2008, pp.19-52.

DEZALAY, Yves y GARTH, Bryant, *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*, Chicago/London, Chicago University Press, 2002.

DESROSIÈRES, Alain, *La política de los grandes números*, Barcelona, Melusina, 2004.

DI LISCIA, María Silvia y SOPRANO, Germán, "Entre espacios grises y aristas brillantes: la categoría burocracia estatal y el estudio de los sistemas de administración pública en la Argentina", en: DI LISCIA, María Silvia y SOPRANO, Germán (eds.), *Burocracias estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina: entre fines del siglo XIX y XX*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2017, pp. 9-41.

DONZELOT, Jacques, *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2007 [1984].

DORFMAN, Adolfo, *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnanim, 1993.

FALCÓN, Ricardo, *El mundo del trabajo urbano (1890-1914)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986.

FIQUEPRON, Maximiliano, “Los vecinos de Buenos Aires ante las epidemias de cólera y fiebre amarilla (1856-1886)”, en: *Quinto Sol*, Vol. 21, N° 3, septiembre-diciembre 2017.

FREDERIC, Sabina; GRACIANO, Osvaldo; SOPRANO, Germán, “Profesión, Estado y Política. Estudios sobre la formación académica y configuración profesional en la Argentina”, en: FREDERIC, Sabina; GRACIANO, Osvaldo; SOPRANO, Germán (coords.), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2010, pp. 13-46.

GALEANO, Diego, “Médicos y policías durante la epidemia de fiebre amarilla (Buenos Aires, 1871)” en: *Salud Colectiva*, enero-abril de 2009, pp. 107-120.

GARAZI, Débora, *Trabajo, género y servicios: experiencias y representaciones del trabajo en la hotelería. Mar del Plata, segunda mitad del siglo XX* (tesis doctoral), Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, diciembre de 2017.

GOLBERT, Laura, *De la sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2010.

-----, “Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina”, en: BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo

(comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004, pp. 25-32.

GONZÁLEZ BOLLO, Hernán, “Ciencias sociales y sociografía estatal. Tras el estudio de la familia obrera porteña, 1899-1932”, en: *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Año IX, núm. 16, Santa Fe, Argentina, 1º semestre de 1999, pp. 19-39.

-----, “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943” en: OTERO, Hernán (dir.), *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX- XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, p. 331-381.

GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo, “Breve historia del Departamento Nacional de Higiene. Estado, gobernabilidad y autonomía médica en la segunda mitad del siglo XIX”, en: BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (eds.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010, pp. 59-84.

GONZALEZ LEANDRI, Ricardo, “Contribuciones de la prensa médica al diagnóstico de la Cuestión Social. Buenos Aires (1870-1910)” en: GONZALEZ LEANDRI, Ricardo y SURIANO, Juan (eds.), *La cuestión social y sus itinerarios de difusión a través de las publicaciones periódicas argentinas, 1870-1930*, Columbia, Estados Unidos, Global South Press, 2017, pp. 23-52.

-----, *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1999.

-----, “Internacionalidad, Higiene y Cuestión Social en Buenos Aires (1850-1910). Tres momentos históricos”, en: GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo y GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar (coords.), *Revista de Indias*, “Circulación internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX”, vol. LXXIII, núm. 257, pp. 81-106.

Recuperado de:
<http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/915> (acceso 17 de enero de 2015).

----- y SURIANO, Juan, “Introducción”, en: GONZALEZ LEANDRI, Ricardo y SURIANO, Juan (eds.), *La cuestión social y sus itinerarios de difusión a través de las publicaciones periódicas argentinas, 1870-1930*, Columbia, Estados Unidos, pp. 9-22.

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

ÍSCARO, Rubens, *Historia del Movimiento Sindical Argentino*, Buenos Aires, Editorial Fundamentos, 1973.

ISUANI, Aldo, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985.

LEDESMA PRIETTO, Nadia y RAMACCIOTTI, Karina, “Prensa profesional y políticas socio-laborales (1942-1951)”, en: *Oficios Terrestres*, núm. 37, FPYCP, Universidad Nacional de la Plata, julio-diciembre 2017. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/64273> (acceso 4 de junio de 2018).

LEVAGGI, Alberto, “Historia del Derecho Argentino”, en *Iushistoria*, Revista Electrónica núm. 3, Buenos Aires, Septiembre de 2006, pp. 59 y 60. Recuperado de: <http://p3.usal.edu.ar/index.php/iushistoria/article/view/1617/2050>. (acceso el 10 de agosto de 2017).

LOBATO, Mirta Zaida, *Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1969)*, Buenos Aires, Edhasa, 2007.

-----, *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970)*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2001.

----- y SURIANO, Juan, “Trabajo, cuestión social e intervención social”, en: LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del Trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, 2014, pp. 9-56.

LUCIANI, María Paula, *De la Secretaría al Ministerio de Trabajo y Previsión: transformación estatal, elencos y frentes de intervención durante el primer peronismo* (tesis doctoral), Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín, 2016.

-----, “La Dirección de Higiene y Seguridad del Trabajo: tensiones en torno a la delimitación de una función en el Estado peronista”, ponencia presentada en el *25th International Congress of History of Science and Technology: Science, Technology and Medicine between the global and the local*, Río de Janeiro, Brasil, 23 al 29 de julio de 2017.

LVOVICH, Daniel y SURIANO, Juan, “Introducción”, en: LVOVICH, Daniel y SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica: Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2006, pp. 9-23.

MADDALENA, Pablo, “El Departamento Nacional del Trabajo y su relación con la Ley de Accidentes Laborales de 1915”, en: *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, Año XXV, núm. 49, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre de 2015, pp. 95-124.

-----, “La constitución y el alcance de la idea de las enfermedades profesionales en la ley de accidentes del trabajo de 1915”, ponencia presentada en el *VI Taller de Historia Social de la Salud y la Enfermedad*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Católica Argentina, Rosario, 15 al 17 de octubre de 2014.

-----, “Reflexiones sobre el estudio de las políticas de protección social en la Argentina de la primera mitad del siglo XX”, en: *Estudios Sociales del Estado*, vol. 1, núm. 1, primer semestre de 2015.

MAROTTA, Sebastián, *El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo*, tomo I, Buenos Aires, Editorial Calomino, 1970.

MATSUSHITA, Hiroshi, *Movimiento obrero argentino, 1930-1945*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

MIGDAL, Joel, “Una antropología del Estado. Luchas por la dominación” en: MIGDAL, Joel, *Estados débiles, Estados fuertes*, México, FCE, 2001, pp. 123-178.

MITCHELL, Timothy, "Sociedad, economía y el efecto del estado", en; ABRAMS, Philip, GUPTA, Akhil y MITCHELL, Timothy (eds.), *Antropología del Estado*, México, FCE, 2015, pp. 145-187.

MORRESI, Sergio y VOMMARO, Gabriel, “Introducción. Los expertos como dominio de estudio socio-político”, en: MORRESI, Sergio y VOMMARO, Gabriel, *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo Libros, 2011, pp. 9-41.

NARI, Marcela, *Políticas de Maternidad y Maternalismo Político*, Buenos Aires, Biblos, 2004.

NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano, “Introducción”, en: NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pp. 15-31.

O'DONNELL, Guillermo, “Apuntes para una teoría del Estado”, en: OSZLAK, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1984, pp. 199-250.

ODDONE, Jacinto, *Gremialismo Proletario Argentino*, Buenos Aires, Editorial La Vanguardia, 1949.

OFFE, Claus, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

ONSARI, Fabián, *Hacia el seguro social: proyecto y antecedentes*, Buenos Aires, [s.n.], 1941.

ORTIZ BERGIA, María José, “El tratamiento estatal de la ‘cuestión obrera’ en Córdoba, 1930-1943”, en: LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del Trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, 2014, pp. 177-198.

OSZLAK, Oscar, “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, en: *Revista POSTData*, núm. 11, Abril 2006, pp. 11-56.

-----, *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Ariel, 2004.

-----, “Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal”, en: OSZLAK, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1984, 251-306.

----- y GANTMAN, Ernesto, “La Agenda Estatal y sus Tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad”, en: *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. XXXVII, núm. 1, 2007, pp. 79-110.

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

PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo, “Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX”, en: PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los Saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012, 9-28.

POZZO, Juan, *Accidentes del trabajo*, Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 1939, pp.64-78.

RABINBACH, Anson, “Social Knowledge, Social Risk, and the Politics of Industrial Accidents in Germany and France”, en: RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (comps.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, New Jersey: Princeton, University Press, 1996,

RAMACCIOTTI, Karina, “Diálogos transnacionales entre los saberes técnicos e institucionales en la legislación sobre accidentes de trabajo, primera mitad del siglo XX”, en: *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Río de Janeiro, vol. 202, núm. 12, jan.-mar. 2015, pp. 201-219. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010459702015000100201&script=sci_arttext&tlng=pt (acceso 16 de noviembre de 2018).

-----, “Influencias internacionales sobre la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina. Primera mitad del siglo XX”, en: *e-l@tina*, vol. 12, núm. 48, Buenos Aires, julio-septiembre 2014, disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina>

-----, “La legislación sobre accidentes y enfermedades del trabajo. Un parteaguas en las relaciones laborales en Argentina (1915-1955)”, en: CASTAÑO, Eugenio y GALLO, Óscar (eds.), *La salud laboral en el siglo XX y el XXI: De la negación al derecho a la salud y la enfermedad*, Medellín, Colombia, Ediciones Escuela Nacional Sindical, 2016, pp. 74-75.

-----, *Los accidentes laborales en perspectiva histórica*, Universidad Nacional General Sarmiento, Malvinas Argentinas, en prensa.

-----, “Una mirada sobre el estudio de la política social en Argentina”, en: *Nuevo Topo*, núm. 1, Buenos Aires, 2005, pp. 123-140.

-----, “¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La ley de accidentes de trabajo en la Argentina, 1915-1955”, en: LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del Trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, 2014, pp. 293-317.

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

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

ROCCHI, Fernando, “Un largo camino a casa: empresarios, trabajadores e identidad industrial en Argentina, 1880-1930”, en: SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000, pp. 159-190.

RODRÍGUEZ, Laura Graciela y SOPRANO, Germán, “De las profesiones liberales y los intelectuales contra el Estado, al estudio de los profesionales e intelectuales de Estado”, en: RODRÍGUEZ, Laura Graciela y SOPRANO, Germán (eds.), *Profesionales e intelectuales de Estado: análisis de perfiles y trayectorias en la salud pública, la educación y las fuerzas armadas*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2018, pp. 9-67.

ROLDAN, Darío, *Joaquín V. González, a propósito del pensamiento político liberal (1880-1920)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1993.

ROSANVALLON, Pierre, *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial, 2007 [1995].

SCHEINKMAN, Ludmila, “Sujetos, instituciones y derechos en la implementación de la Ley de Accidentes del Trabajo en la ciudad de Buenos Aires (1915-1922)”, en: *Estudios Sociales*, revista universitaria semestral, año XXV, núm 49, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre de 2015, pp. 125-154.

SCHJOLDEN, Line, “Sentencing the Social Question: Court – Made Labour Law in Cases of Occupational Accidents in Argentina, 1900-1915”, en: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 41, núm. 1, 2009, pp. 91-120.

-----, “*Suing for justice: Labor and the courts in Argentina, 1900–1943*”, (Tesis de Doctorado en Historia, Universidad de California, Berkeley), 2002.

SKOCPOL, Theda, “Bringing the State back in strategies of analysis in current research”, en: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (comps.), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43. [Traducción de Fabián Chueca. www.cholonautas.edu.pe / Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales, acceso 2 de marzo de 2013]

SOPRANO, Germán, “El Estado en los extremos. Contribuciones de la historiografía hispanocolonial y la antropología de la política al estudio del Estado en el siglo XX”, en: *Estudios Sociales del Estado*, vol. 1, núm. 1, primer semestre de 2015, pp. 5-25.

-----, “‘Haciendo inspección’. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914), en: BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (eds.). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 85-120.

STAGNARO, Andrés, “La Ley de Accidentes del Trabajo y los debates promovidos para la creación de un fuero laboral (Argentina, 1904-1946)”, en: *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, Año XXVI, núm. 50, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, enero-junio, 2016, pp. 111-143.

-----, *Y nació un derecho: los tribunales del trabajo en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Biblos, 2018.

SURIANO, Juan, *Anarquistas: cultura y política libertaria en Buenos Aires, 1890-1910*, Buenos Aires, Manantial, 2008.

-----, “El *Boletín* del Departamento Nacional del Trabajo. Una herramienta de difusión de las políticas laborales, 1907-1921”, en: GONZALEZ LEANDRI, Ricardo y SURIANO, Juan (eds.), *La cuestión social y sus itinerarios de difusión a través de las publicaciones periódicas argentinas, 1870-1930*, Columbia, Estados Unidos, pp. 117-144.

-----, “El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Yrigoyen”, en: PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012, pp. 35-62.

-----, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916”, en: *Anuario*, Rosario, núm. 14, Universidad Nacional de Rosario, 1989-1990.

-----, “El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del trabajo y las influencias internacionales”, en: GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo y GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar (coords.), *Revista de Indias*, “Circulación internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX”, vol. LXXIII, núm. 257, pp. 107-130, disponible en: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/919>

-----, “Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina”, en: SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000, pp. 1-29.

-----, “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social”, en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004, pp. 33-58.

-----, *Trabajadores, anarquismo y estado represor: de la Ley de Residencia a la Ley de Defensa Social (1902-1910)*, Buenos Aires, CEAL, 1991.

THOMPSON, Edward P., *Los orígenes de la Ley Negra. Un episodio de la historia criminal inglesa*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010.

ZIMMERMANN, Eduardo, “«Un espíritu nuevo»: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930)”, en: GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo y GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar (coords.), *Revista de Indias*, “Circulación

internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina. Siglos XIX y XX”, vol. LXXIII, núm. 257, pp. 81-106, disponible en: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/918>

-----, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995.