

Año 1
Número 2
Invierno 2015

Revista de Políticas Sociales

El sistema de riesgos del trabajo en la Argentina: antecedentes y perspectivas actuales

Valeria Elena Costanzo
Docente del
Departamento
de Economía y
Administración
UNM
valeria.costanzo@gmail.com

Los sistemas de riesgos del trabajo son un componente de las políticas de seguridad social cuyo objeto es establecer condiciones de seguridad, higiene y protección de la salud laboral mediante acciones de prevención de riesgos y de reparación de daños ocasionados por el trabajo en relación de dependencia. Su origen se remonta a los inicios del capitalismo industrial, adoptando diferentes modelos según los países, sus tradiciones y actores sociales predominantes. En Argentina, si bien hubo formas de protección de los accidentes desde principios del siglo xx, como sistema completo nace en la década del noventa y se convierte en una de las reformas institucionales emblemáticas del modelo de política social neoliberal que estableció al individualismo y al mercado como organizadores de un nuevo orden social.

Desde 2003, las políticas de seguridad social han sido puestas en el eje de reformas estructurales, ampliando sustantivamente las poblaciones cubiertas, pero básicamente colocando este conjunto de políticas como eje vertebrador de un modelo inclusivo.¹ La política social entró así en un proceso de reversión del modelo neoliberal que la había convertido en una acción estatal de emergencia, dirigida a rescatar a los excluidos del nuevo modelo económico de la convertibilidad. En este periodo, el sistema de riesgos del trabajo permaneció intocado durante un largo tiempo, perdiendo estado parlamentario varios proyectos de reforma, al mismo tiempo que se sucedían fallos de inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia. En 2012 finalmente se producen algunos

cambios de relevancia que nos proponemos presentar aquí con relación a la historia y los antecedentes tanto empíricos como teóricos de este sistema protectorio.

Trabajo, riesgos y salud

Desde una perspectiva que enfoca en el problema de la integración social, los sistemas de seguridad social pueden ser entendidos como el conjunto de políticas y prestaciones del Estado dirigidas a solucionar colectivamente los riesgos y contingencias de la existencia humana, entendiendo a los riesgos sociales como acontecimientos que comprometen las capacidades de los individuos para desempeñarse en sociedad y, entonces, a los sistemas de seguridad social como los recursos sociales de los que disponen para ello (Castel, 2004). En el caso de los sistemas de riesgos laborales está implicado un conjunto de derechos fundamentales necesarios para la inserción social a través del trabajo, que conforma una de las claves para la comprensión de la salud y la calidad de vida de los grupos humanos en las sociedades capitalistas (Laurell, 1993).

Desde el análisis de políticas públicas, siguiendo a Danani y Hintze (2011), pueden distinguirse sistemas institucionales que pueden ser metodológicamente analizados desde sus componentes: las garantías que establecen y el reconocimiento de necesidades sociales traducidas como “riesgos”, las cuales son satisfechas –cubiertas– cuali y cuantitativamente. En este sentido, los sistemas de seguridad social establecen una determinada capacidad de protección para los sujetos implicados en ellos, proceso no neutral en el que se traducen aspectos político-culturales: ideas y valores implicados. Protección, seguridad, solidaridad o derechos no son conceptos unívocos, sino que adquieren significados específicos según modelos de

1. No podemos extendernos aquí, pero nos referimos fundamentalmente a la reforma del sistema previsional, incluidas las moratorias previsionales e inclusión de grupos sociales no cubiertos que expandieron el nivel de cobertura a un nivel inédito (más del 90%) en Argentina y en América Latina, y a la ampliación del sistema de asignaciones familiares a través de la Asignación Universal por Hijo, lo cual significó la ruptura con el modelo contributivo que legitimaba este tipo de prestaciones.



protección social (Fleury, 2007). O siguiendo a Grassi, en una sociedad capitalista cuyo rasgo intrínseco es la desigualdad económica estructural, las políticas sociales no son estáticas sino que “expresan la medida en que una sociedad se acerca o aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y su capacidad de protección de los mismos. Asimismo muestran... el derecho que a cada uno le asiste de constituirse (reconocerse y ser reconocido) como sujeto valioso para su sociedad y de proyectar su vida más allá de la mera supervivencia” (Grassi, 2003: 25).

La protección de los riesgos del trabajo

Los sistemas de riesgos del trabajo evolucionaron por los avances científicos en la materia y las disputas y relaciones de fuerza entre capital y trabajo, lo cual necesariamente implicó, históricamente, tanto la protección de la salud laboral de los trabajadores como la minimización del riesgo empresario, así como –parafraseando a Guillermo O’Donnell en uno de sus trabajos pioneros– garantías para un orden económico más allá de las partes implicadas. En la práctica ello promovió el desarrollo de organizaciones de seguro especializadas en la catalogación y estudio de riesgos, lesiones y tipos de prestaciones, y de medidas preventivas para disminuir el costo de los accidentes evitables (Rey, 2001).

Con relación a los avances conceptuales en la materia, los sistemas inicialmente orientados a subsanar daños que se consideraban naturales a la actividad industrial, fueron incorporando la idea de prevención como conjunto sistemático de acciones integrales capaces de evitar los riesgos, a cargo de empleadores, sindicatos, Estado y trabajadores. En un trabajo ya clásico, Neffa (2002, 1995) ha utilizado la noción amplia de “condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT)” sobre la que debería actuarse: a) la carga física de trabajo y el esfuerzo muscular, psíquico y mental que requiere el ejercicio de la actividad; b) los factores del medio ambiente de trabajo (riesgos físicos, químicos, biológicos, factores tecnológicos y de seguridad del medio ambiente de trabajo, o por catástrofes naturales o desequilibrios ecológicos); y c) las condiciones de trabajo: las formas institucionales, las relaciones sociales de producción, los modos de organización del trabajo. También el concepto de *enfermedades profesionales*, específicas de una actividad laboral determinada, fueron puestas en jaque por la idea de multicausalidad de las mismas (Rodríguez, 2005; Rey, 2001). A su vez, en los sistemas

jurídicos es posible rastrear la evolución del concepto de responsabilidad individual-empresarial hacia uno de responsabilidad social que coloca al Estado como organizador del sistema.

Ahora bien, no siempre los avances científicos se tradujeron en soluciones respecto de la cobertura (Rey, 2001), tanto por problemas de especificación clara de los riegos y daños a cubrir, como de financiamiento y, obviamente, de poder entre las partes implicadas. Por otra parte, el desarrollo de estos sistemas en los países adoptó más bien formas mixtas, pero predominaron los modelos de seguro basados en la responsabilidad y financiamiento del empleador² asegurado a través de entidades aseguradoras estatales, de apoyo mutuo o privadas (Rodríguez, 2005).

El caso argentino

El régimen de protección de los riesgos del trabajo se fundó en 1995 como sistema de seguro privado regulado por la Superintendencia de Seguros de la Nación y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT). La Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo (LRT) implicó pasar de un modelo de responsabilidad individual y seguro voluntario con opción del trabajador de recurrir a un sistema tarifado o a la litigación judicial (Ley 9.688) a un régimen de responsabilidad colectiva y seguro obligatorio a cargo de aseguradoras privadas.³

2. Existen dos modelos predominantes: el modelo alemán basado en la seguridad social, denominado de “socialización de los riesgos laborales”, y el modelo francés que establece la responsabilidad individual del empleador con posibilidad de descargar dicha responsabilidad en un seguro (Babace, 2005).

3. Llegados los noventa Argentina tenía un sistema de seguro voluntario evidentemente atrasado en relación a los sistemas obligatorios de muchos países del mundo. Las críticas del sector empresario –y de los ideólogos neoliberales– se referían sobre todo a la “incertidumbre” que suponía para el empleador la alta litigiosidad, quitándole objetividad al sistema en la definición de accidente o enfermedad profesional. En efecto, las prestaciones eran indeterminadas, en el sentido de que no estaba tabulado en un sistema, sino que cada juez tenía la potestad de definir el resarcimiento de cada uno de los daños causados. Otra de las críticas era que las indemnizaciones eran gestionadas por compañía de seguros de ramos generales, lo que implicaba que la prevención estaba escindida de la reparación. Las prestaciones eran parciales, sólo dinerarias, no en especie y muy fuera de tiempo. Parte de estas críticas eran compartidas desde perspectivas opuestas, pero la diferencia estaba en las soluciones que finalmente se encararon. Para un recorrido sobre los actores e intereses vinculados a la reforma, véase Etchemendy y Palermo (1998).

La LRT alcanza a trabajadores en relación de dependencia formal del sector público y privado, y a personas obligadas a prestar un servicio de carga pública, cubriendo accidentes de trabajo y de trayecto (*in itinere*) y enfermedades profesionales que constan en un listado cerrado.⁴ Las prestaciones previstas son de dos tipos: a) monetarias, definiéndose un ingreso base según sea el tipo de incapacidad⁵ (temporaria, permanente parcial o total, gran invalidez y muerte); y b) en especie: asistencia médica y farmacéutica, prótesis y ortopedia, rehabilitación profesional, recalificación profesional y servicio funerario.

Las ART son los órganos de gestión del sistema que notifican a la SRT los siniestros ocurridos, realizan las indemnizaciones y las acciones de rehabilitación. Tienen funciones de prevención, debiendo establecer un plan de acción con el empleador que incluya la evaluación periódica de los riesgos existentes y su evolución, realizar visitas periódicas de control de cumplimiento de las normas de prevención, definir medidas correctivas y capacitar a empleadores y trabajadores en la materia. Las Comisiones Médicas son los órganos encargados de definir las contingencias a cubrir en cada caso, el contenido y los alcances de las prestaciones, y resolver conflictos entre ART y damnificados o sus derechohabientes. Esto incluye la eliminación de la responsabilidad civil de los empleadores respecto de los siniestros laborales.

Finalmente, el financiamiento del sistema se realiza con cuotas de los empleadores deducibles del impuesto a las ganancias, según la siniestralidad presunta.

El sistema ha sido fuertemente criticado desde varios puntos de vista:⁶

- a) La regresividad de la protección: sustentada en fallos de tribunales laborales y de la Corte Suprema que han cuestionado la restricción de acceso a la vía judicial para reclamos, lo cual imposibilita el acceso a una reparación integral de los daños sufridos, el reconocimiento únicamente de pérdida de la capacidad de ganancias y la

4. En 2000 se estableció el Fondo Fiduciario de Enfermedades Profesionales administrado por las ART para cubrir enfermedades que surjan por fuera del listado.

5. La tabla de incapacidades laborales pondera, entre otros factores: edad del trabajador, tipo de actividad y posibilidad de reubicación laboral.

6. Para un detalle de las críticas, véase Costanzo (2011).



- indemnización en forma de renta periódica que parcializa el objetivo reparador, entre otros cuestionamientos (Campos y Ketzel, 2006).
- b) El listado cerrado de enfermedades, sumamente restringido e insuficientemente actualizado.⁷
 - c) El fin de lucro como lógica del sistema. La restricción de la cobertura es coherente con un sistema que debe asegurar un negocio a las ART. A lo largo del tiempo éstas disminuyeron sus obligaciones respecto de la prevención⁸ y su propia operatoria de tercerización de funciones clave, tales como la recalificación de trabajadores o la realización de exámenes ocupacionales que resulta en su desresponsabilización y la fragmentación de la atención al trabajador.⁹
 - d) Falta de prevención, ya que las ART tienen insuficientes incentivos para promoverla y las empresas son clientes a quienes hay que ofrecerles las mejores condiciones para retenerlos: tarifas más bajas y menores controles.
 - e) Ausencia de mecanismos de participación de los trabajadores o de las organizaciones sindicales. Esto coloca a la Argentina entre uno de los pocos países latinoamericanos que no cuenta con estas figuras en su legislación.
 - f) Reproducción de la desigualdad laboral. Varios estudios realizados en nuestro país muestran que en situaciones de mayor precariedad laboral y trabajo en negro se producen mayor cantidad de accidentes laborales (Silva, 2003; Panaia, 2007), los cuales quedan fuera de la cobertura del sistema de ART. En el mejor de los casos, algunos sectores cubren los riesgos del trabajo con seguros de accidentes personales, que cubren en general los casos extremos (lesiones de incapacidad total y muerte). Es en este contexto que debe comprenderse que el freno a la vía judicial es una medida que profundiza los efectos en términos de regresividad de la protección.

Propuestas de reforma

Ante el impulso del nuevo gobierno, en 2003 se presentaron varios proyectos de reforma del sistema. Dos proyectos de ley presentados en 2006 por las dos centrales sindicales permiten recorrer los puntos entrales

7. Se incorporaron dos enfermedades en 2003 (Hanta Virus y Chagas).

8. Sólo están obligadas a realizar planes de prevención en “empresas críticas”.

9. En el caso del empleo público la aplicación de esta legislación no resulta en una maximización de ganancias, pero sí en una disminución de costos laborales para el Estado empleador. Cabe agregar que el nivel de cobertura de este sistema para el empleo público sólo abarca las plantas permanentes y transitorias.

de las alternativas propuestas.¹⁰ Ambas coinciden en la enunciación de derechos de los trabajadores y de obligaciones de los empleadores según el marco propuesto por la OIT, la redefinición de la noción de prevención, asociándola a las nociones de condiciones y medio ambiente de trabajo, la indicación clara de límites al trabajo inseguro e insalubre, la reinstalación de la responsabilidad civil del empleador en la reparación y por ende del acceso a la vía judicial –a lo que se suma asistencia médica y letrada al trabajador, inexistente en la LRT–, la regulación respecto de las formas flexibles de contratación y el pluriempleo, la posibilidad de ampliación de la cobertura vertical a través de un listado abierto de enfermedades, el aumento de montos y garantías a las prestaciones, límites mínimos –no topes máximos– a las indemnizaciones, la prestación de única vez, responsabilidad por daños y perjuicios, y deberes de celeridad de las ART. A su vez, los dos proyectos establecen mecanismos de participación de los trabajadores: la figura del delegado de prevención para establecimientos con más de diez trabajadores¹¹ y comités mixtos obligatorios para los que tienen más de cincuenta. Además, proponen la formulación de una política nacional en salud y seguridad del trabajador, basada en la coordinación entre diversas instancias y la asignación de funciones en prevención a las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, sanitaria, educativa, de industria, de ciencia y tecnología y de defensa del consumidor.¹²

10. El de la CGT, presentado por el diputado Héctor Recalde (expediente 0215-D-2006), y el de la CTA, presentado por el diputado Claudio Lozano (5446-D-2006, Trámite Parlamentario 134, 18/09/2006).

11. El tema del número de trabajadores no es un dato menor, ya que está comprobada la mayor siniestralidad en las pymes y sus mayores dificultades a la hora de organizar la prevención. Por eso las propuestas de comités a partir de más de 150 trabajadores, por ejemplo, no sólo son discriminatorias de estas empresas, sino que buscan deliberadamente no atender el problema de la salud de los trabajadores (Rodríguez, 2005).

12. Respecto de la educación, incluyen “la mejora de la educación preventiva en los diferentes niveles, modalidades y especialidades de la enseñanza y de manera especial en la oferta académica de formación de recursos humanos necesarios para la prevención de los riesgos laborales”. A la autoridad sanitaria se asignan funciones de promoción en salud laboral, control de las actuaciones que en las empresas realicen los servicios de prevención, implantación de sistemas de información para la elaboración de mapas de riesgo laboral y estudios epidemiológicos, supervisión de la formación del personal sanitario actuante en los servicios de prevención y elaboración de informes y estadísticas sobre el tema.

El proyecto de la CTA incorpora elementos adicionales: la ampliación de la cobertura al ámbito de las relaciones reguladas por el derecho laboral común, y las regidas por estatutos profesionales y de empleo público en todos los ámbitos y niveles de la administración; las pasantías educativas; los trabajadores voluntarios y personas obligadas a la prestación de servicios de carga pública; las sociedades, asociaciones y cooperativas en las que existan socios o asociados cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal; y los trabajadores del servicio doméstico. También se hace referencia a la sensibilidad especial de los trabajadores a determinados riesgos, maternidad, trabajo nocturno, turnos rotativos y la protección de los menores, entre otros. Finalmente, este proyecto –y el de la CGT deja la puerta abierta– propone además una reorganización del seguro, constituyendo nuevas entidades denominadas también Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, pero de derecho público, constituidas por el Estado en sus diferentes niveles, asociaciones mutuales y cooperativas y Obras Sociales sindicales.

Perspectivas

Luego de propuestas en grandes rasgos similares a las mencionadas, en 2012 se promulgó una ley modificatoria de la 24.557: la Ley 26.773, que busca constituir un régimen de ordenamiento de los daños derivados de los accidentes de trabajo y enfermedades. No se trata de una reforma integral del sistema, sino de algunos de sus aspectos cuestionados. Pero al ser la inhabilitación de la acción judicial (excluyente) el tema más debatido en los medios de comunicación, se soslayan algunos cambios favorables a los trabajadores.

En primer lugar, si bien no se establece el concepto de daño moral, se determina una indemnización adicional de pago único por otros daños no cubiertos y se definen plazos perentorios, actualización y ajustes semestrales por evolución de salarios para el pago de las indemnizaciones. Además, se regula en el valor del seguro los gastos administrativos y de comercialización de las ART y productores de seguros.

Un tema importante –que no modifica sustancialmente el régimen anterior– es la clausura de la vía judicial para los damnificados que opten por la indemnización tarifada del sistema. Este siempre fue un punto en el que no coincidían los proyectos del Ejecutivo con los de las centrales

sindicales. Y también fue uno de los puntos de desacuerdo dentro del propio partido gobernante respecto de esta reforma. Del mismo modo, no se incorporaron figuras de participación de los trabajadores, algo muy cuestionado por la UIA, ni mayores medidas de prevención, indicando el Ejecutivo que todas estas cuestiones merecen un debate más integral.

Por otra parte, si bien el sistema de ART seguirá vigente,¹³ otra reforma destacable que reglamenta un aspecto presente en la LRT es el Decreto 1720/12 ART-Mutuales, en el que se establece la posibilidad de crear asociaciones de empleadores o de trabajadores, independientes o creadas en negociación colectiva, e inscribirlas en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Queda por verse el efecto que tendrá esta nueva legislación y si es posible que este tipo de organizaciones puedan comenzar a funcionar. Al respecto se promueve que prioritariamente las mismas utilicen los servicios existentes de la salud pública, lo que en parte favorece la unificación de ambos sistemas, aunque también deben evaluarse los costos que ello implica.

Si bien podría visualizarse un inicio de abordaje del tema de los riesgos del trabajo, problemas como la cobertura, la lógica de lucro del sistema, las prestaciones insuficientes, la calidad en la prevención, la participación de los trabajadores, el rol de los empresarios, o el alcance hacia otras formas de trabajo no dependiente, son aspectos aún abiertos, cuya resolución efectivamente merece un debate amplio y complejo que efectivamente está todavía pendiente.

13. Fuentes cercanas a quienes elaboraron el proyecto del Ejecutivo plantean que eliminar las ART, tal como se hizo con las AFJP, sería un salto al vacío, sobre todo porque las ART cumplen funciones muy específicas de gestión de las prestaciones del sistema (Dellatorre, 2012).

Bibliografía

Babace, Héctor (2005): "Prevención y reparación de riesgos laborales". xv *Jornadas rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Maldonado, 7 y 8 de Octubre.

Campos, Luis y Gabriela Ketzell (2006): "Progresividad y prohibición de regresividad en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en Argentina". En Courtis, C. (2006): *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires, Del Puerto.

Castel, Robert (2004): *Las trampas de la Exclusión. Trabajo y utilidad social*. Buenos Aires, Topía.

Costanzo, Valeria (2011): "La protección social del trabajo desde la perspectiva de la economía social. Un análisis desde el sistema de Riesgos del Trabajo en Argentina". En J. L. Coraggio y V. Costanzo, editores: *Mentiras y verdades del capital de los pobres*. Buenos Aires, UNGS/Imago Mundi.

Danani, Claudia y Susana Hintze (2011): "Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación". En C. Danani y S. Hintze, coordinadoras: *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires, UNGS.

Dellatorre, Raúl (2012): "Ley corta y un debate largo". Diario *Página 12*, Buenos Aires, 21 de octubre.

Etchemendy, Sebastián y Vicente Palermo (1998): "Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)". En Revista *Desarrollo Económico*, volumen 37, N° 148 (enero-marzo).

Fleury, Sonia (2007): "Los patrones de exclusión e inclusión social". En F. Calderón, coordinador: *Ciudadanía y desarrollo humano*. Buenos Aires, PNUD y Siglo Veintiuno.

Grassi, Estela (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires, Espacio.

Laurell, Asa Cristina (1993): "La construcción teórico-metodológica de la investigación sobre la salud de los trabajadores". En A. C. Laurell, coordinadora: *Para la investigación sobre salud de los trabajadores*. Washington, OMS-OPS.

Neffa, Julio César (2002): "Carga física, psíquica y carga mental en el medio ambiente de trabajo de los docentes primarios". En M. Panaia, compiladora: *Competitividad y Salud ocupacional. Tres sectores críticos. Petroquímica. Construcción. Docencia*. Buenos Aires, La Colmena.

Panaia, Marta (2007): *Accidentes de trabajadores informales y migrantes sin papeles: el caso de la industria de la construcción, cirujas, trabajadores infantiles y trabajadores agrícolas en la ciudad de Rosario y Capital Federal*. Buenos Aires, Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Rey, Paule (2001): "Indemnización por accidentes de trabajo: tendencias y perspectivas". En *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo*. Madrid, OIT y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Rodríguez, Carlos (2005): *La salud de los trabajadores: contribuciones para una asignatura pendiente*. Buenos Aires, Superintendencia del Riesgos del Trabajo.

Silva, María Alejandra (2003): "La siniestralidad en trabajadores 'ilegales': trabajo infantil y migrantes sin papeles". *VI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires, ASET, 13 al 16 de agosto.